Boletín ieee 37

número 37

enero/marzo 2025



MINISTERIO
DE DEFENSA

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

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

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2025

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

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

Fecha de edición: junio de 2025
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.



índice

bie3

enero/marzo

2025

Análisis

9 Análisis de la geopolítica mundial mediante inteligencia artificial (IA) y big data. Álvaro Ortiz y Tomasa Rodrigo

37 ¡Siglo XXI, reconfiguración geopolítica!: ¿Y el Sahel destacamento avanzado de la misma? Pedro Sánchez Herráez

56 La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria. José Ignacio Castro Torres

72 Universalismo y geopolítica. José Pardo de Santayana

86 Panorama internacional de la inteligencia artificial en las actividades de defensa y seguridad. Eduardo Olier Arenas

115 El gran reto geopolítico del siglo XXI: La multipolaridad desequilibrada. Federico Aznar Fernández-Montesinos

146 La huella medioambiental de la IA. David Ramírez Morán

170 Navegando aguas turbulentas: Soberanía panameña frente al desafío de Donald Trump. Rocío de los Reyes Ramírez

190 Inteligencia artificial en apoyo a la inteligencia militar. Eje fundamental del éxito o fracaso en la competición estratégica entre grandes potencias. Juan Luis Sánchez Sánchez

240 El futuro de las armas químicas de Siria con el nuevo gobierno: desafíos y... ¿oportunidades? Mar Hidalgo García

259 Una asociación estratégica: cooperación en seguridad entre India y la Unión Europea. Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

276 Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz? (reedición). Ignacio Fuente Cobo

319 La diplomacia militar ruandesa: un modelo de éxito securitario y económico. Óscar Garrido Guijarro

339 Israel frente a sus rivales externos e internos. El conflicto de Gaza. José Ignacio Castro Torres

361 El difícil equilibrio en el triángulo transatlántico: la nueva temporada. Juan C. Castilla Barea

382 La crisis del mar Rojo. Análisis desde una dimensión marítima. Abel Romero Junquera

412 Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel. Ignacio Fuente Cobo

434 Disputas regionales en la costa africana del mar Rojo y del golfo de Adén. Blanca Palacián de Inza

461 Los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el Estado ruso en el contexto de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

477 El Sahel: ¿también epicentro de la reconfiguración global? Pedro Sánchez Herráez

505 El dragón y el tigre en América Latina: competencia geopolítica entre China e India. Javier Fernández Aparicio

521 El conflicto en Cabo Delgado, Mozambique: yihad, marginación y gas. Óscar Garrido Guijarro

546 La batalla por la supremacía tecnológica: EE. UU. vs. China. Francisco Márquez de la Rubia

Opinión

593 La visión estratégica de la Armada: «Armada 2050». Augusto Conte de los Ríos

614 El pensamiento estratégico de la República Islámica de Irán: ¿permanencia, evolución o cambio a partir de la guerra en Gaza? David Poza Cano

639 De Gaza a Damasco: reconfiguraciones en un nuevo Oriente Medio. Sonia Sánchez Díaz y Guillem Colom Piella

653 Cambio de paradigma de la seguridad y la defensa: capacidades futuras, ya presentes. Jorge Abad Soto

671 Japón se adentra en una era de turbulencias. Isidre Ambrós

685 El Sahel: ¿inestable por la existencia de un desmonopolio de la violencia? Yago Alonso-Alegre Sustacha

703 La guerra de Ucrania. Cuando aprender es lo importante. David Cuesta Vallina

715 Tayikistán, pieza clave en la política exterior regional de China. Rafael Santiago Orti

731 Confidencialidad y Transparencia en Seguridad, Defensa y Bioseguridad: Un Equilibrio Crítico. Alberto Cique Moya

749 Malasia, guía de la ASEAN en 2025: allanando el camino hacia la unidad. Mikel Herrera Pilar

762 Reflexiones sobre el Catálogo de recursos para la Seguridad Nacional. Ángel Andrés Ibarzo

777 Rusia. El reto de mantener un ejército de un millón de hombres. Javier Ruiz Arévalo

795 ¿Hacia un nuevo New START? Desarme y disuasión en un mundo multipolar. Fernando Alarcón López

813 ¿El mar del Sur de China o el futuro de la geopolítica global? Alba Sanjuán Aberasturi

829 Indonesia: 100 días de gobierno del General Prabowo Subianto. Fco. Javier Saldaña Sagredo

846 Neo-eurasianismo en el Kremlin: influencia de la teoría de Dugin en la política exterior de Rusia (2014- febrero 2022). J. Luigi M. Kunz Saponaro

860 Soberanía Estratégica de la Defensa. Belén Domínguez Cebrián

879 Cómo legitimar la guerra: Un comentario de la Guerra de Tigray. Daniel Maldonado Rodríguez

895 ¿Es la multiplicidad de actores el combustible del conflicto en el Sahel? Yago Alonso-Alegre Sustacha

913 Como terminan las guerras. Guillem Colom Piella

926 Contexto y repercusión del «Informe Draghi» desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad. Gonzalo León Serrano

960 Revolución cuántica, disrupción inimaginable. David Corral Hernández

975 Uso de activos y capacidades OTAN en una posible operación europea de paz en Ucrania. Fernando del Pozo

Marco

989 La nueva globalización y las oportunidades para Iberoamérica: friendshoring y nearshoring. Ramón Casilda Béjar

Investigación

1013 Geopolítica y finanzas internacionales. Eduardo Olier

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

ANÁLISIS



índice

Documentos

ANÁLISIS

9 Análisis de la geopolítica mundial mediante inteligencia artificial (IA) y big data. Álvaro Ortiz y Tomasa Rodrigo

37 ¡Siglo XXI, reconfiguración geopolítica!: ¿Y el Sahel destacamento avanzado de la misma? Pedro Sánchez Herráez

56 La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria. José Ignacio Castro Torres

72 Universalismo y geopolítica. José Pardo de Santayana

86 Panorama internacional de la inteligencia artificial en las actividades de defensa y seguridad. Eduardo Olier Arenas

115 El gran reto geopolítico del siglo XXI: La multipolaridad desequilibrada. Federico Aznar Fernández-Montesinos

146 La huella medioambiental de la IA. David Ramírez Morán

170 Navegando aguas turbulentas: Soberanía panameña frente al desafío de Donald Trump. Rocío de los Reyes Ramírez

190 Inteligencia artificial en apoyo a la inteligencia militar. Eje fundamental del éxito o fracaso en la competición estratégica entre grandes potencias. Juan Luis Sánchez Sánchez

240 El futuro de las armas químicas de Siria con el nuevo gobierno: desafíos y... ¿oportunidades? Mar Hidalgo García

259 Una asociación estratégica: cooperación en seguridad entre India y la Unión Europea. Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

276 Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz? (reedición). Ignacio Fuente Cobo

319 La diplomacia militar ruandesa: un modelo de éxito securitario y económico. Óscar Garrido Guijarro

339 Israel frente a sus rivales externos e internos. El conflicto de Gaza. José Ignacio Castro Torres

361 El difícil equilibrio en el triángulo transatlántico: la nueva temporada. Juan C. Castilla Barea

382 La crisis del mar Rojo. Análisis desde una dimensión marítima. Abel Romero Junquera

412 Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel. Ignacio Fuente Cobo

434 Disputas regionales en la costa africana del mar Rojo y del golfo de Adén. Blanca Palacián de Inza

461 Los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el Estado ruso en el contexto de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil

477 El Sahel: ¿también epicentro de la reconfiguración global? Pedro Sánchez Herráez

505 El dragón y el tigre en América Latina: competencia geopolítica entre China e India. Javier Fernández Aparicio

521 El conflicto en Cabo Delgado, Mozambique: yihad, marginación y gas. Óscar Garrido Guijarro

546 La batalla por la supremacía tecnológica: EE. UU. vs. China. Francisco Márquez de la Rubia

Documento
Análisis

01/2025 7 de enero de 2025

Álvaro Ortiz y Tomasa Rodrigo

Análisis de la geopolítica mundial mediante inteligencia artificial (IA) y big data



Análisis de la geopolítica mundial mediante inteligencia artificial (IA) y big data

Publicado originalmente en:

La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos

Editado en junio de 2024

Resumen:

La digitalización de la información y el desarrollo de la inteligencia artificial está propiciando un cambio sin precedentes en la disponibilidad de nueva información de manera no-estructurada (texto, vídeo...). Gracias al desarrollo de los modelos de procesamiento de lenguaje natural (NLP), el texto se ha convertido en una de las principales fuentes de información, y la posibilidad de trasladar «Texto a Números» se está convirtiendo en una poderosa herramienta de análisis en el campo de la ciencia política y las relaciones internacionales. En este artículo repasamos los distintos modelos y bases de datos que extraen y procesan texto de los medios de comunicación locales e internacionales para su uso en el análisis de las relaciones internacionales, incluyendo el seguimiento en tiempo real y la previsión de conflictos. Entre ellos, presentamos varios ejemplos desarrollados por el sistema de seguimiento geopolítico desarrollado en BBVA Research, incluyendo el análisis de flujos migratorios a Europa tras la crisis en Siria, la guerra entre Rusia y Ucrania, el conflicto armado Israel-Hamas y el impacto de los cuellos de botella y tensiones entre China y Taiwán en el sector de los semiconductores.

Palabras clave:

Big data, Inteligencia artificial, Procesamiento del lenguaje natural, Geopolítica, Modelos de alerta temprana.

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.

Analysis of global geopolitics through artificial intelligence (AI) and big data

Abstract:

The digitisation of information and the development of artificial intelligence is bringing about an unprecedented change in the availability of new information in an unstructured form (text, video...). Thanks to the development of natural language processing (NLP) models, text has become one of the main sources of information, and the possibility of translating "Text to Numbers" is becoming a powerful tool for analysis in the field of political science and international relations. In this article we review the various models and databases that extract and process text from local and international media for use in the analysis of international relations, including real-time monitoring and conflict forecasting. Among them, we present several examples developed by the geopolitical monitoring system developed at BBVA Research, including the analysis of migration flows to Europe after the Syrian crisis, the war between Russia and Ukraine, the armed conflict between Israel and Hamas and the impact of shortgates and tensions between China and Taiwan in the strategic semiconductor sector.

Keywords:

Big data, Inteligencia artificial, Natural Language Processing, Geopolitics, Early warning models.

La revolución en la inteligencia artificial y los modelos de procesamiento del lenguaje natural

El rápido desarrollo del proceso de digitalización y los crecientes avances en el campo de la inteligencia artificial (IA) están propiciando una revolución en el análisis de las ciencias sociales. Lo que conocemos como *big data* es el resultado de diferentes fuerzas que han venido operando simultáneamente desde hace tiempo y que se refuerzan entre sí: el rápido desarrollo de la capacidad de procesamiento de los ordenadores, el creciente volumen de información y el veloz desarrollo de los algoritmos.

La primera de ellas, la capacidad de procesar información de las computadoras, ha sido clave en el desarrollo de la IA. El rápido desarrollo de los ordenadores en las últimas décadas ha sido un fenómeno asombroso en el que el número de transistores, tal y como predijo Gordon Moore (1965: 114) hace seis décadas, ha venido casi doblándose cada dos años aproximadamente. Esto ha supuesto un aumento exponencial en el rendimiento y la capacidad de procesamiento, que ha venido acompañada de un descenso de tamaño considerable de los mismos (desde los primeros que ocupaban habitaciones enteras hasta los modernos dispositivos móviles que caben en la palma de nuestra mano), así como una disminución notable en su coste.

La mayor potencia de los ordenadores ha facilitado también el desarrollo de la gestión, procesamiento y análisis de cantidades masivas de datos a una velocidad antes inimaginable. Esto ha sido fundamental para la evolución y expansión de internet, que ha actuado como catalizador de la digitalización de la información. Entre otras cosas, internet ha supuesto una digitalización casi total de la información existente, facilitando el acceso a la misma, su distribución y su compartición a través de las redes globales.

El desarrollo de internet no solo ha mejorado la eficiencia, en términos de almacenamiento y distribución de la información, sino que también ha abierto nuevas vías para el análisis de datos como, por ejemplo, las tecnologías de computación en la nube. Estas han facilitado el acceso a una capacidad de procesamiento y almacenamiento de datos que hace años era simplemente inalcanzable. Todo ello, junto al rápido descenso de los costes de los ordenadores y dispositivos, ha permitido una democratización del acceso a tecnologías avanzadas sin precedentes.

Por último, el desarrollo de nuevos algoritmos está contribuyendo también al rápido avance de la inteligencia artificial (IA). Los algoritmos proporcionan las reglas y procedimientos que guían el aprendizaje y la toma de decisiones de las computadoras. A medida que evolucionan, también lo hace su capacidad de realizar tareas cada vez más complejas. Los algoritmos de aprendizaje profundo, por ejemplo, han permitido avances significativos en áreas como el reconocimiento de voz, de imágenes, la conducción autónoma... Los recientes desarrollos en los grandes modelos del lenguaje (LLM) e inteligencia generativa aventuran avances sin precedentes en el ámbito de análisis de las ciencias sociales, incluyendo el análisis geopolítico.

Todo ello forma parte de lo que, en este artículo, entendemos como *big data*. Esto es, el acceso al procesamiento de datos masivos gracias al desarrollo de la capacidad de procesamiento de los ordenadores y a los nuevos algoritmos que nos permite convertir esta información, muchas veces no estructurada, en datos que podemos utilizar para analizar cuestiones complejas en las ciencias sociales.

Dentro del amplio espectro de información no estructurada con potencial para ser utilizada en el campo del análisis de las ciencias sociales (imágenes, vídeo, audio etc.), y en particular de las relaciones internacionales, la información proveniente de los textos ha jugado un papel relevante. Aquí, el desarrollo de un conjunto de algoritmos conocidos como modelos de procesamiento del lenguaje natural (NLP) han permitido extraer texto en forma no estructurada y convertirlo en información estructurada numérica susceptible de ser procesada para el análisis de las relaciones internacionales.

El avance en los modelos de procesamiento del lenguaje natural ha sido también relativamente rápido y ha ido evolucionando en complejidad, desde el análisis de palabras individuales y su distribución en temas, a encontrar sentido a las palabras según el contexto que los acompaña; hasta inferir o predecir texto como en el caso de los nuevos modelos de procesamiento del lenguaje natural.

Los primeros modelos se centraron básicamente en palabras o *tokens* individuales. Estos primeros modelos se caracterizan por analizar la frecuencia de las palabras en las búsquedas booleanas. Aunque simples, estos algoritmos nos permiten, por ejemplo, analizar cuestiones como el grado de incertidumbre, simplemente analizando búsquedas de palabras como «Incertidumbre» y el conjunto del campo de palabras asociadas al

fenómeno que queremos aplicar. En el caso de la incertidumbre de política económica, un buen ejemplo de ello es el trabajo de Baker, Bloom y Davis (2016), mientras que, en el ámbito de las relaciones internacionales, Caldara y Iacovello (2022) han desarrollado índices de incertidumbre geopolítica al estilo de los que describiremos en los siguientes apartados.

Otros algoritmos sencillos hacen uso de técnicas asistidas por diccionarios específicos para interpretar el sentimiento de los textos. Estos algoritmos supervisados pueden ser utilizados para clasificar el carácter positivo o negativo de los textos, la polarización o armonía, etc... Existen múltiples diccionarios, desde aquellos más generales a diccionarios con terminologías específicas (economía, relaciones internacionales, medicina, legales...) desarrollados por expertos. Dentro del campo de las relaciones internacionales, algunos artículos se han centrado en la polarización de los discursos políticos (Gennaro y Ash, 2021), mientras otros autores han mostrado, por ejemplo, cómo la combinación de técnicas y análisis del sentimiento pueden ser utilizado para diseñar un modelo de radicalización en las redes sociales (Bermingam *et al*., 2009).

Con el tiempo, los algoritmos se sofisticaron y comenzaron a tener en cuenta el contexto global del texto a analizar. Nacieron así los modelos dinámicos de temas desarrollados por David Blei (2003), que resumen el texto en estructuras semánticas o temas latentes. Los analistas políticos o de relaciones internacionales han analizado varios textos como discursos, debates, iniciativas legales, contenido de los medios, etc. Son modelos probabilísticos cuyo resultado lo forman grupos de palabras con mayor o menor probabilidad de pertenecer a un grupo. La mayoría de esos modelos son de carácter no supervisado, pues es el analista el que debe etiquetar manualmente el conjunto de palabras incluidas en un grupo. Existen numerosos trabajos que utilizan los modelos temáticos dentro del ámbito de las relaciones internacionales o la ciencia política. Entre ellos cabe destacar los trabajos de Mueller y Rauh (2018), que utilizan la variación en los temas en periódicos nacionales para predecir conflictos armados y violencia política en distintos países, o Martin y McCrain (2019), que utilizan un modelo de temas para analizar cómo los cambios en la propiedad conducen a cambios en la cobertura de la política nacional o sesgos de orientación.

Un importante avance en los modelos de procesamiento del lenguaje natural se produjo con el desarrollo de los modelos de incrustación de palabras (*word embeddings*), que

son el germen a los modelos generativos del lenguaje natural. Estos modelos están basados en la hipótesis de la distribución del lenguaje[1]. Esta hipótesis sostiene que las palabras que aparecen en contextos similares tienden a tener significados similares y es normalmente el contexto lo que proporciona a las palabras su significado. Esta propiedad se ha convertido en un concepto fundamental en el campo de la lingüística computacional y el procesamiento del lenguaje natural (NLP).

Una de sus aplicaciones más populares ha sido para el diseño de diccionarios y clasificación de sentimientos o temas de una manera semiautomática. De acuerdo con varios autores (Rodriguez y Stewart, 2023), los resultados en el campo de la ciencia política son satisfactorios y, en términos generales, estos modelos obtienen resultados relativamente buenos, a veces incluso mejores, que los que proporcionan los codificadores o etiquetadores humanos.

Si bien los modelos de incrustación de palabras avanzaron significativamente en la comprensión y análisis de las palabras con significados similares (sinónimos), tuvimos que esperar al desarrollo de los «Transformadores» (Vaswani *et al*., 2017) y los grandes modelos de lenguaje para poder distinguir significados distintos para una misma palabra (polisemia). Para ello, estos modelos necesitan «prestar atención»[2], lo que en términos computacionales significa poder valorar la importancia de cada vector de palabras incrustadas en cada caso. Estos modelos utilizan estructuras similares a las de las redes neuronales, capaces de valorar cuales son las palabras clave del contexto para averiguar la siguiente palabra o aquella que queremos interpretar[3].

Los grandes modelos de lenguaje (LLM) han comenzado ya a utilizarse con éxito en el ámbito de las relaciones internacionales. Estos modelos han entrado recientemente en el debate público sobre inteligencia artificial, ya que posibilitan el uso de una nueva metodología fácil de usar para el estudio del lenguaje. Básicamente, los modelos LLM aprovechan técnicas de aprendizaje profundo, recursos computacionales a gran escala

[1] Este concepto se basa en el trabajo del lingüista Zellig Harris, quien en la década de 1950 propuso que la similitud semántica entre palabras podía ser determinada por sus patrones de ocurrencia conjunta en el lenguaje. La idea es que el significado de una palabra se construye y se refleja a través de su uso, y, por lo tanto, analizando los patrones de cómo las palabras se distribuyen en grandes cantidades de texto, se puede inferir su significado y sus relaciones semánticas con otras palabras.

[2] El título en inglés del famoso artículo de Vaswani (2017) es «Todo lo que necesitas es atención» (*Attention is all you need*).

[3] Un buen ejemplo de ello es el desarrollo y aplicación de los *Transformers* a la codificación automática de los modelos de alerta temprana de eventos de conflicto como «Polecat» que serán explicados en la próxima sección.

y enormes cantidades de datos de entrenamiento para generar textos coherentes y contextualmente relevantes. Su principal diferencia respecto a los anteriores modelos es que su objetivo es la predicción.

Mientras que los modelos LLM como GPT-3, BERT, LlaMA, BARD... han sido ampliamente utilizados en muchas aplicaciones, el reciente lanzamiento público de ChatGPT desarrollado por la empresa americana OpenAI ha abierto un debate sobre los posibles usos y abusos de los modelos de ciencia política y relaciones internacionales[4].

Análisis geopolítico con modelos de procesamiento del lenguaje natural: clasificación de eventos y sistemas de alerta temprana

La utilización de la inteligencia artificial para el campo de las relaciones internacionales está íntimamente ligado al desarrollo de los modelos de alerta temprana para conflictos. Este es un campo que ha evolucionado significativamente a lo largo del tiempo, integrando avances en tecnología, análisis de datos y teoría de relaciones internacionales.

El concepto de sistemas de alerta temprana ganó relevancia durante la Guerra Fría, enfocándose principalmente en amenazas militares. Estos sistemas fueron diseñados inicialmente para detectar y poder responder con anticipación a ataques nucleares.

Uno de los primeros esfuerzos académicos en alerta temprana de conflictos fue el *Conflict and Peace Data Bank* (COPDAB), desarrollado por Edward Azar (1980), a comienzos de la década de 1970 y finalmente publicado en 1980. Su objetivo era crear una base de datos completa de eventos de conflicto y cooperación internacionales y domésticos. El proyecto recopilaba datos de informes de noticias y cobertura mediática, abarcando una amplia gama de eventos políticos desde disputas diplomáticas hasta conflictos armados. COPDAB empleaba su propio sistema de codificación que clasificaba las interacciones entre actores (como Estados, organizaciones internacionales y grupos no estatales) en una escala de conflicto a cooperación.

A COPDAB le siguieron los proyectos como WEIS (McLellland, 1976) y KEDs (Schrodt, 1994), desarrollado por Philip Schrodt en la década de 1990. Ambos fueron significativos

[4] Para un resumen del estado de la cuestión véase Linnegard (2023).

en la automatización del código de datos de eventos a partir de fuentes de noticias. A comienzos del siglo XXI se desarrollaron varios proyectos como el Programa de Datos de Conflictos de Uppsala (UCDP), desarrollado por Sundberg y Melander (2013), el sistema de alerta temprana integrado de crisis (ICEWS) financiado por DARPA en 2007 y desarrollado por la empresa Lockeed Martin, bajo la dirección de Paul O'Brien (2010) y que ha sido mejorado y rebautizado como POLECAT (Haltermann *et al*., 2023) y actualmente financiado por la CIA, y el proyecto de la Base de Datos Global de Eventos, Lenguaje y Tono (GDELT), iniciado en 2011 y publicado en 2013 por Leetaru y Schrodt (2013), que utilizaremos posteriormente como base al sistema de seguimiento geopolítico desarrollado por BBVA Research y que utilizaremos en el resto del artículo.

Los programas UCDP (Programa de Datos de Conflictos de Uppsala), GDELT (Base de Datos Global de Eventos, Lenguaje y Tono), ICEWS (Sistema Integrado de Alerta Temprana de Crisis) y POLECAT son proyectos significativos en el campo de datos de eventos globales y análisis de conflictos, pero difieren en su enfoque, metodología y aplicaciones. Entre las principales diferencias:

- El programa de datos de conflictos de la Universidad de Uppsala (UCDP), se centra en datos de conflictos armados y eventos similares. Proporciona información detallada sobre guerras, conflictos no estatales y violencia unilateral y combina la información de expertos con la de los medios de comunicación para la recopilación y categorización de datos. Los datos son de frecuencia anual y se han utilizado ampliamente en investigaciones académicas sobre conflictos y relaciones internacionales. Mueller y Rauh (2018) utilizan por ejemplo la base de datos de UCDP en su trabajo sobre la relevancia de la información de los medios para la predicción de conflictos.
- La base de datos Global de Eventos, Lenguaje y Tono (GDELT), es una vasta base de datos que rastrea eventos, lenguaje y tono de los medios de comunicación globales. Cubre una amplia gama de eventos, incluidos, pero no limitados a conflictos. Como en el caso de ICEWS utiliza técnicas computacionales avanzadas para procesar datos de medios a gran escala, incluyendo las técnicas de los modelos de procesamiento del lenguaje natural y análisis de *big data*. GDELT utiliza un sistema de codificación de eventos basado en el esquema

CAMEO (del inglés *Conflict and Mediation Event Observations*), desarrollado por Gerner *et al*. (2002), para categorizar los eventos políticos. Sus aplicaciones son diversas, desde investigación académica en ciencias sociales hasta usos prácticos en periodismo, inteligencia empresarial y análisis de políticas.

- El Sistema Integrado de Alerta Temprana de Crisis (ICEWS), está diseñado como un sistema de alerta temprana para predecir crisis políticas. Cubre una gama más amplia de eventos políticos, no limitados a conflictos armados. Combina la recopilación de datos automatizada (usando PNL y aprendizaje automático) con análisis de expertos y, como GDELT, utiliza el esquema CAMEO para categorizar los eventos. Utiliza la base de datos para orientar a los *policymaker* en las políticas y para el desarrollo de modelos para anticipar y responder a crisis internacionales.
- El Sistema de clasificación de Eventos Políticos, Atributos y Tipos (POLECAT), ha reemplazado recientemente a ICEWS (Halterrmann *et al*., 2023). Utiliza la ontología PLOVER (*Political Language Ontology for Verifiable Event Records*) para la codificación de eventos, en lugar de CAMEO. De acuerdo con sus autores, esta ontología es más flexible y adaptable, permitiendo una clasificación más detallada y variada de los eventos. POLECAT integra tecnologías avanzadas de procesamiento del lenguaje natural, incluyendo la base de los más avanzados modelos de lenguaje (*Transformers*) al análisis automatizado de eventos, buscando mejorar la precisión y la cobertura de los datos. Aunque también es útil en la formalización de políticas y análisis de Defensa, tiene un enfoque más amplio que puede ser de interés para investigadores académicos, organizaciones internacionales y otros usuarios interesados en el análisis político global.

La información subyacente a los diferentes sistemas es diferente. En el caso de UCDP se utilizan varios criterios para la inclusión de eventos, normalmente conflicto y violencia, junto a una amplia gama de fuentes de información proveniente de informes de organizaciones internacionales, gobiernos, ONGs, medios de comunicación y estudios académicos. Los datos son sometidos a un riguroso proceso de verificación para asegurar su precisión. La base de datos se actualiza anualmente, proporcionando una perspectiva actualizada de los conflictos en curso y recientes.

En el caso de GDELT, ICEWS y POLECAT se utiliza el sistema de codificación de eventos de CAMEO. Este sistema está diseñado para clasificar y analizar eventos políticos y particularmente a los relacionados con conflictos y mediación. Utiliza una estructura jerárquica para clasificar eventos, dividida en categorías y subcategorías, que describen la naturaleza de la acción política o del conflicto. Las categorías de eventos en CAMEO varían desde niveles muy generales hasta más específicos. No solo identifica eventos, sino también actores y acciones. Los actores involucrados en eventos pueden ser estados, organizaciones internacionales, grupos no estatales, líderes políticos, grupos terroristas, etc.… mientras que las acciones que realizan estos actores son codificadas según la naturaleza del evento, como declaraciones diplomáticas, acciones militares, protestas, atentados, acuerdos, etc.

El Sistema de codificación de CAMEO está asociado a la escala de Goldstein (2002) y suelen utilizarse conjuntamente. El proceso de codificación en CAMEO se realiza en distintas fases. En una primera fase se analiza el texto, que normalmente proviene de noticias. En ellas, el sistema de codificación identifica los actores y las acciones descritas en el texto asignándoles el código correspondiente en la clasificación, mediante la utilización de técnicas de procesamiento de lenguaje natural. Esta clasificación tiene una estructura jerárquica, desde categorías generales hasta acciones más específicas. En su estructura más amplia consta de cuatro grupos o categorías que podemos ordenar desde cooperación material, cooperación verbal, conflicto verbal y conflicto material. Cada una de estas categorías consta de diferentes eventos, que, a su vez, pueden descomponerse en subcategorías con eventos más detallados.

El gráfico 1 nos ayuda a entender la clasificación. En la primera escala vemos las cuatro categorías ordenadas de mayor a menor relevancia en términos de violencia. En el ejemplo podemos apreciar cómo dentro del gran grupo de violencia verbal encontramos la agrupación de protesta. Esta se puede subdividir en varias categorías de protesta, ordenadas según su intensidad. Una vez los eventos y acciones están clasificadas, la escala de Goldstein asigna valores numéricos a diferentes tipos de eventos políticos, reflejando el potencial de cada tipo de evento para contribuir a la estabilidad o inestabilidad política. Los valores en la escala varían desde mayores puntuaciones en las acciones cooperativas materiales y verbales (con valores positivos) a acciones con valores negativos asociados al conflicto verbal y al material. El conflicto material se

asocia a los valores más negativos y, en su caso, por la utilización de armas de destrucción masiva.

Agrupaciones	Eventos	Codigo	Escala de Goldstein
Cooperacion Material	Establecer Cooperación Material (6)	6	6
	Proporcionar Ayuda (7)	7	7
	Producir (26)	8	5
	Investigar (6)	9	-2
Cooperación Verbal	Realizar Anuncio Público (11)	1	0
	Apelar (28)	2	3
	Expresar intencion de Cooperar (29)	3	4
	Consultar (8)	4	1
	Establecer Cooperación Diplomática (9)	5	3.5
Conflicto Verbal	Demandar (27)	10	-5
	Desaprobar (13)	11	-2
	Rechazar (27)	12	-4
	Amenazar (23)	13	-6
	Protestar (27)	14	-6.5
Conflicto Material	Exhibir Postura de Fuerza (6)	15	-7.2
	Reducir relaciones (14)	16	-4
	Coaccionar (13)	17	-7
	Asaltar (14)	18	-9
	Luchar (8)	19	-10
	Usar Armas de Destrucción Masiva (8)	20	-10

Fuente: GDELT y Goldstein

Más allá de clasificar los eventos, poder evaluar la intensidad de estos y geolocalizarlos con precisión, las técnicas de procesamiento del lenguaje natural permiten desarrollar multitud de análisis en diferentes campos de las ciencias sociales. Entre ellas, nos permite evaluar el sentimiento con que se producen los eventos, con la ayuda de diccionarios especializados o la descomposición de grandes corpus de información de texto en los temas más relevantes. Los nuevos modelos de procesamiento de lenguaje natural ofrecen oportunidades que son difíciles de imaginar.

De texto a números: seguimiento y análisis geopolítico en BBVA Research

En la sección anterior hemos mostrado cómo podemos utilizar las técnicas de procesamiento de lenguaje natural para examinar y analizar multitud de eventos. Esto nos ha ayudado a entender mejor una situación geopolítica cambiante y cada vez más compleja. En BBVA Research hemos estado trabajando durante la última década con esta metodología. El proyecto comenzó con la idea de usar datos cuantitativos para observar y examinar conflictos geopolíticos, especialmente aquellos que podrían tener un impacto significativo en la economía mundial. Este sistema nos ha proporcionado una descripción de los eventos casi en tiempo real y en alta definición o granularidad. En este sentido, la combinación de *big data* de noticias mundiales y las técnicas de procesamiento del lenguaje natural nos han dado como resultado una herramienta de análisis muy valiosa para analizar las relaciones internacionales.

El sistema que hemos desarrollado está basado en la Base de Datos Global de Eventos, Lenguaje y Tono (GDELT) descrita en la sección anterior. GDELT es una fuente de código abierto que analiza noticias digitales en más de cien idiomas. Además, clasifica la información utilizando miles de taxonomías y temas, identificando emociones, organizaciones, ubicaciones y eventos, así como el tono promedio de las noticias, que varía de -100 a +100, indicando sentimientos negativos o positivos, respectivamente.

Para construir los índices capturamos tanto la cobertura como el sentimiento de los artículos de noticias diarios que mencionan conflictos y protestas. Hemos desarrollado un amplio conjunto de índices que incluyen el riesgo geopolítico, la estabilidad política, los índices de conflicto y protesta, el índice de incertidumbre de política económica y nuestro índice de sentimiento bilateral entre países. Para algunos de estos índices también podemos distinguir entre fuentes de medios extranjeros o locales. En esencia, capturamos cómo los medios de comunicación mundiales perciben la situación geopolítica[5].

Durante estos años hemos utilizado este conjunto de indicadores para el seguimiento de diferentes conflictos. En la siguiente sección mostramos algunos ejemplos, como el seguimiento del impacto de la crisis de Siria, en la emigración hacia Europa, las guerras

[5] Todos nuestros índices están normalizados, lo que significa que muestran su rendimiento relativo en comparación con su propio historial, a lo que definimos como «señales». Además, les aplicamos una media móvil geométrica de 28 días para reducir el ruido, dando más peso a la información diaria más reciente.

entre Rusia y Ucrania y, la más reciente, entre Israel y Hamas, así como la evolución del sentimiento mundial del mercado de los semiconductores y su relación con las tensiones entre China y Taiwán.

El conflicto sirio y la crisis migratoria a Europa

Una de las primeras aplicaciones que llevamos a cabo fue el impacto de la guerra civil en Siria en el flujo de emigrantes hacia Europa. Una de las fuentes que se han utilizado para el seguimiento de los flujos migratorios son las noticias y su geolocalización (Ahmed, 2016). Para capturar información sobre el impacto de conflictos, cambios en políticas (por ejemplo, el cierre de fronteras) y otros eventos externos, los datos de noticias proporcionados por GDELT son muy útiles.

La geolocalización de los eventos permite al analista monitorear las noticias digitalizadas en todo el mundo y extraer información valiosa de los textos. Esta incluye información sobre entidades como, personas, lugares, organizaciones etc., en más de cien idiomas diferentes. Los documentos están anotados, aplicando técnicas de procesamiento de lenguaje natural de última generación. Entre las categorías monitorizadas en la base de datos de GDELT se puede realizar un conteo de arrestos, muertes, protestas, heridos y refugiados entre otros. Además, para cada artículo, se proporcionan las ubicaciones del evento y se utilizan algoritmos para corregir el conteo múltiple. Procesada correctamente, esta información es muy valiosa para el seguimiento de los flujos de refugiados.

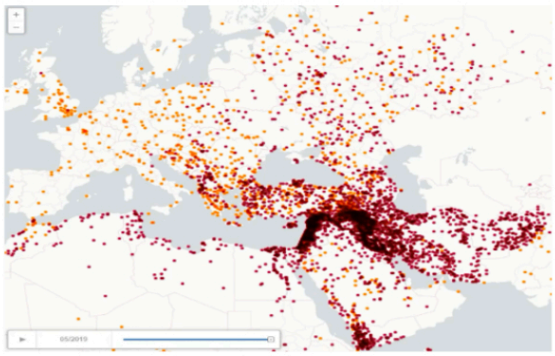
La guerra civil siria comenzó en marzo de 2011 como parte de la Primavera Árabe. Inició con protestas a gran escala y manifestaciones prodemocracia contra el gobierno de Bashar al-Assad, que rápidamente se reprimieron violentamente, llevando a la formación de grupos rebeldes armados y escalando hacia una guerra civil completa. Los rebeldes lograron hacer avances significativos, pero la intervención militar de Rusia, en 2015, cambió el equilibrio del conflicto a favor del gobierno. Además, el Estado Islámico tomó control de grandes partes de Siria, lo que llevó a una campaña de bombardeos liderada por EE. UU. y el apoyo a las milicias kurdas YPG y sus aliados. Turquía, preocupada por la influencia kurda en sus fronteras, lanzó operaciones transfronterizas para combatir tanto al Estado Islámico como a las fuerzas kurdas.

El conflicto generó una crisis de refugiados masiva, con millones de sirios desplazados, tanto internamente como hacia países vecinos como Turquía, Líbano y Jordania. Muchos también han buscado asilo en Europa, contribuyendo a la crisis migratoria europea. La crisis ha sido descrita como una de las mayores crisis de refugiados en la historia, exacerbada por violaciones de derechos humanos y condiciones severas en los campos de refugiados. La situación sigue siendo una crisis humanitaria significativa con millones de personas desplazadas y en necesidad de asistencia.

La figura 2 muestra la magnitud de esta crisis de refugiados en relación con la intensificación del conflicto. Utilizando GDELT hemos desarrollado dos gráficos. El primero de ellos muestra geográficamente aquellas zonas donde los conflictos, en relación con el total de eventos, han sido más intensos. Dentro de Europa y Oriente Medio, los focos de conflicto más intenso se concentran en Siria, Irak y Yemen, con focos de conflicto aislados en Egipto y algunas de las ciudades importantes del Norte de África y menor tensión acumulada en Turquía y Grecia. En el segundo, acumulamos las noticias sobre refugiados discriminando entre origen de los refugiados (color granate) y destino (amarillo) para visualizar el origen y destino de los refugiados.



Fuente: BBVA Research



Los principales destinos de los refugiados de la guerra civil siria han sido países vecinos y más allá, enfrentando una de las mayores crisis de refugiados en la historia. Turquía ha sido el país anfitrión más grande, albergando a más de 3,7 millones de refugiados

sirios. Además, Líbano y Jordania recibieron incluso más en términos de porcentaje de la población, asentados, sobre todo, en campos de refugiados y comunidades urbanas.

Más allá de los países vecinos, los refugiados sirios buscaron asilo sobre todo en Europa, contribuyendo a la crisis migratoria europea. Estos países, y otros, han enfrentado desafíos significativos al tratar de acomodar y asistir a los refugiados sirios, lidiando con cuestiones de infraestructura, empleo, educación y tensiones sociales. Dentro de Europa, los principales destinos de los refugiados sirios fueron aquellos países que ofrecieron políticas de asilo más accesibles y mejores condiciones de vida. Entre ellos destacan los países centroeuropeos (Alemania, Austria, Países Bajos y Francia), Escandinavia y el Reino Unido. Dentro de los países mediterráneos, Grecia e Italia experimentaron los mayores flujos de refugiados.

Turquía ha sido el principal receptor de refugiados sirios, con millones de sirios buscando refugio allí desde el comienzo del conflicto. El gobierno turco ha establecido campamentos de refugiados y ha ofrecido diferentes grados de apoyo y servicios a los refugiados, aunque las condiciones y el acceso a los derechos y servicios pueden variar considerablemente. En marzo de 2016, Turquía y la Unión Europea firmaron un acuerdo para frenar el flujo de migrantes hacia Europa. Según este acuerdo, Turquía aceptaría la devolución de todos los migrantes y refugiados que llegan a Grecia desde Turquía y, a cambio, la UE reaceptaría a un sirio de Turquía por cada sirio devuelto de las islas griegas.

Aunque la crisis se estabilizó a medida que el número de nuevos refugiados fue descendiendo en Siria, y que Isis comenzaba a perder influencia, muchos de los refugiados continúan en campos de refugiados o establecidos en países fuera de sus fronteras de origen.

El conflicto Rusia-Ucrania

Otra de las aplicaciones que se pueden desarrollar con GDELT es un análisis detallado de la evolución de los diferentes eventos dentro de un conflicto. En particular es posible monitorear, en tiempo real, las noticias sobre el enfrentamiento, tanto en términos generales o agregados como el análisis más detallado de eventos, de acuerdo con la clasificación de CAMEO, en términos de cooperación y conflicto material y verbal.

Además, podemos monitorear la intensidad del conflicto a través de la escala de Goldstein.

Un ejemplo de esta aplicación en BBVA Research ha sido el monitoreo de eventos y su intensidad durante la guerra entre Rusia y Ucrania. Este ha sido un conflicto prolongado y complejo que ha evolucionado significativamente desde su inicio hace casi una década. En 2014, la tensión en la región se intensificó dramáticamente después de la anexión de Crimea por parte de Rusia y el estallido de la guerra en el este de Ucrania, en las regiones de Donetsk y Luhansk. Estos eventos marcaron un cambio drástico en las relaciones entre Rusia y Ucrania, con un aumento en la intervención militar y una serie de sanciones internacionales impuestas a Rusia.

A lo largo de los años siguientes, el conflicto en el este de Ucrania se mantuvo en un estado de conflicto latente e intermitente. A pesar de los acuerdos de paz y los esfuerzos diplomáticos, como los Acuerdos de Minsk, las violaciones al alto el fuego fueron constantes y la región permaneció en un estado de inestabilidad crónica.

A lo largo de 2021 y principios de 2022, la situación se agravó significativamente cuando Rusia comenzó a acumular tropas en la frontera con Ucrania. Este movimiento generó una alarma internacional y temores de una invasión a gran escala. Las tensiones alcanzaron su punto máximo en febrero de 2022, cuando Rusia lanzó una operación militar a gran escala en Ucrania, marcando una escalada dramática en el conflicto. Esta acción fue condenada por la comunidad internacional y llevó a una nueva ola de sanciones contra Rusia, así como a un aumento significativo en el apoyo militar y humanitario a Ucrania por parte de países occidentales.

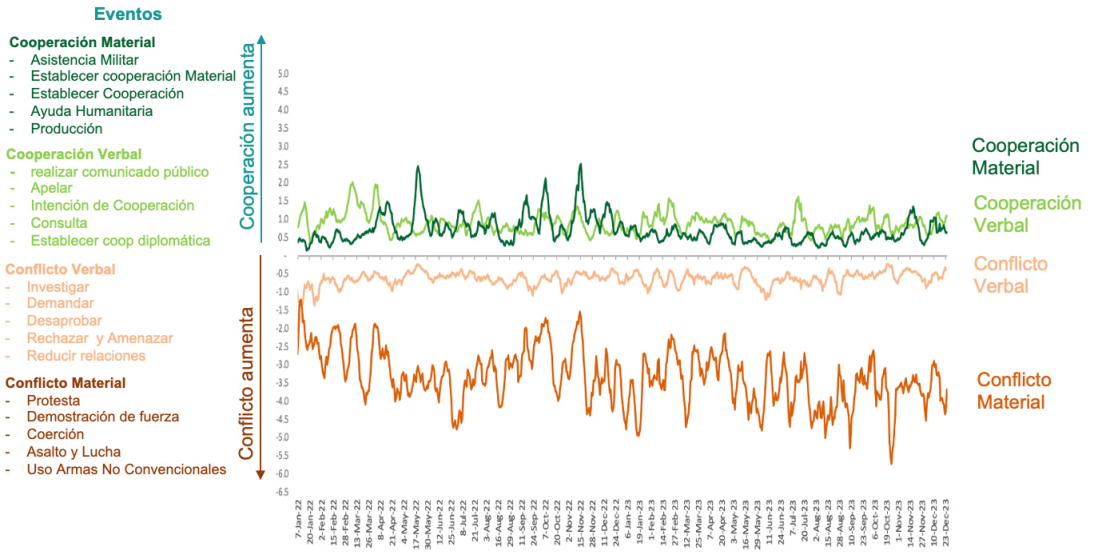
El siguiente gráfico resume la evolución de los distintos tipos de eventos en el conflicto desde la invasión de Rusia en febrero de 2022. Los cuatro índices reflejan la evolución ponderada de las cuatro grandes categorías de la escala de Goldstein (cooperación material y verbal y conflicto verbal y material). De acuerdo con esta clasificación, su intensidad y su evolución, las fases del conflicto han sido las siguientes:

- Inicio de la invasión (febrero a mayo 2022): con la invasión a gran escala de Ucrania en febrero de 2022 por parte de Rusia, el conflicto se disparó a los niveles más deteriorados de la escala de Goldstein, a medida que el número de eventos de conflicto material y su intensidad aumentaban. La reacción internacional fue en

un principio de carácter verbal y pasó rápidamente a convertirse en material tras la ayuda, sobre todo, por EE. UU., pero también de Polonia, Reino Unido, Canadá, Noruega, Estonia y Letonia.

- Estabilización del conflicto y guerra de desgaste (primavera 2022 a finales de 2022): a medida que avanzaba la primavera de 2022, el conflicto se estabilizó en una guerra de desgaste, con un aumento inicial del índice de conflicto material y vaivenes en la intensidad de los enfrentamientos en la segunda mitad del año. Como refleja el índice de cooperación material, se produjo una segunda ola de asistencia material a Ucrania y se intensificaron las sanciones a Rusia. A pesar de los esfuerzos diplomáticos internacionales, las negociaciones de paz no lograron detener el conflicto.
- Niveles de conflicto máximo (invierno de 2023): los primeros meses de 2023 fueron duros. El apoyo y la cooperación verbal sustituyó al material, mientras que el número e intensidad de los conflictos materiales alcanzaron niveles de máximo deterioro.
- Estancamiento del conflicto (finales 2023): los niveles de conflicto material continuaron en niveles de máxima tensión mientras comenzaba a apreciarse cierta mejora en los índices de cooperación material, tras haber permanecido en niveles mínimos durante todo el invierno.

En resumen, el conflicto se ha mantenido intenso, con esporádicos y limitados intentos de diálogo. En términos materiales, el continuo enfrentamiento militar y los ataques indican un sostenido nivel de conflicto material con oscilaciones alrededor de niveles de tensión elevados (aunque sin llegar a los niveles máximos de armamento no convencional). Verbalmente, aunque se hayan producido declaraciones ocasionales que sugieren la posibilidad de negociaciones, estas han estado a menudo acompañadas de condiciones previas y acusaciones mutuas, manteniendo un nivel bajo en la escala verbal de Goldstein. La guerra continuaba siendo un claro ejemplo de conflicto material y verbal, con pocas señales de cooperación significativa en cualquiera de los frentes.



Fuente: BBVA Research & Gdelt Project y Goldstein

El conflicto entre Hamas e Israel

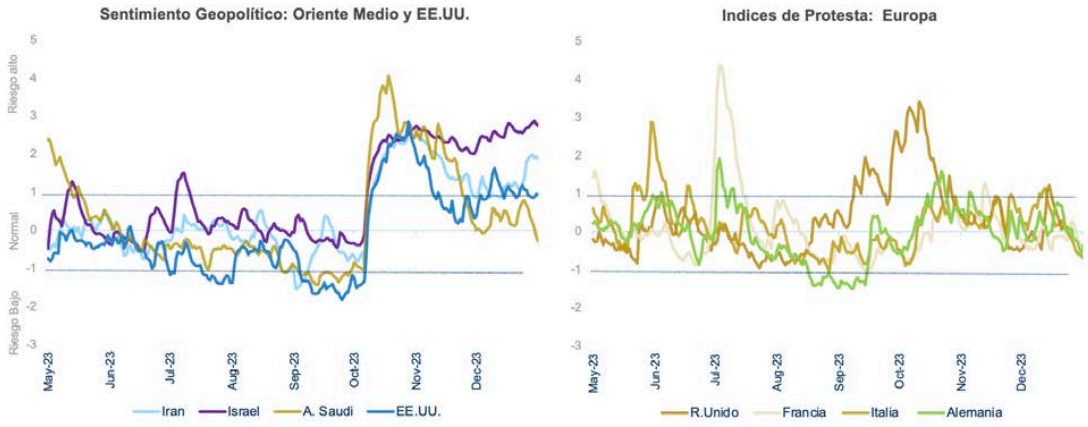
Una de las propiedades del sistema de alerta de señales geopolítico de BBVA Research es que incluye multitud de países y de índices de sentimiento extraídos de la base de datos GDELT. Esto supone una ventaja en aquellos conflictos en los que su situación estratégica puede tener implicaciones globales. Para capturar estas implicaciones, y su grado de transmisión o contagio, el sistema incluye índices de sentimiento geopolíticos, políticos, de incertidumbre de política económica, protesta y conflicto. Todo ello nos permite llevar a cabo un análisis detallado de las implicaciones de determinados conflictos en varias dimensiones y países, capturado en los diferentes medios de comunicación. Como hemos explicado anteriormente, este sistema de alerta nos permite analizar el sentimiento mediático según el origen de los medios de comunicación (local o extranjero), así como las relaciones bilaterales de los países.

Cuando Hamas atacó por sorpresa a Israel el pasado 7 de octubre de 2023, el sentimiento geopolítico mundial en los medios de comunicación era relativamente tranquilo. Desde el punto de vista geopolítico y en relación con el pasado reciente, el conflicto entre Rusia-Ucrania estaba todavía presente, pero su impacto mediático se había relajado notablemente. Como se aprecia en el gráfico 4, la mayoría de nuestros indicadores de sentimiento (geopolítico, político, incertidumbre de política económica,

conflicto y protesta) mostraban una anormal neutralidad o tranquilidad tras meses de elevado riesgo durante los períodos más tensos del conflicto entre Rusia y Ucrania.

El efecto sorpresa también fue notorio en las noticias mundiales y, salvo una situación de conflicto histórico entre Israel y Hamas y los acuerdos Abrahams, que acercaban posturas entre Israel y Arabia Saudí, nada hacía presagiar un desenlace tan crítico.

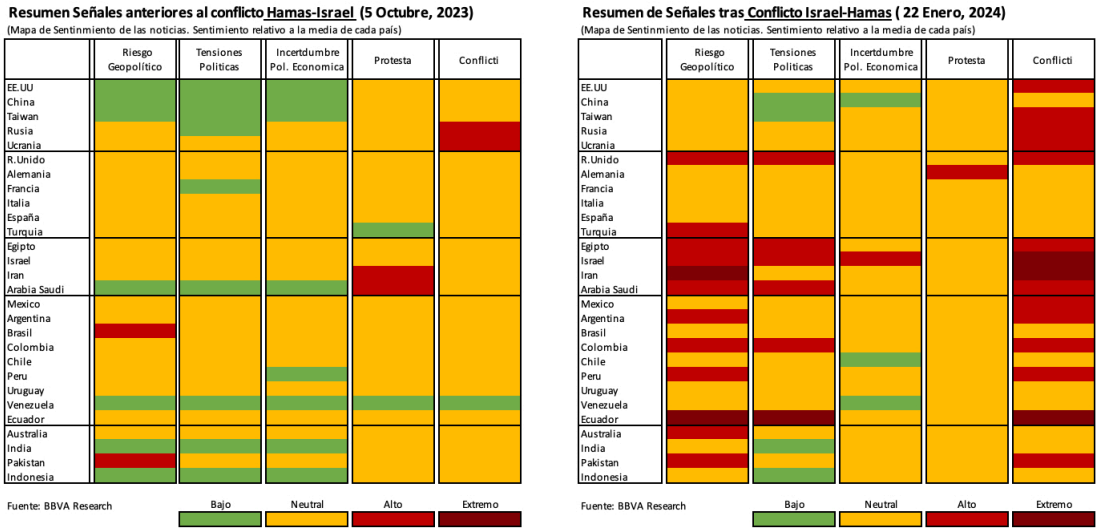
El gráfico 4 muestra cómo los índices de sentimiento geopolítico de los países de Oriente Medio y de EE. UU. aumentaron súbitamente y alcanzaron niveles de riesgo extremo en cuestión de días. A excepción de EE. UU., cuyo índice de sentimiento geopolítico se fue moderando hacia un sentimiento más neutral a medida que las noticias comenzaron a digerirse tras la sorpresa inicial, la mayoría de los países del golfo han permanecido en zona de riesgo con algunos vaivenes alrededor de las treguas temporales.



Los efectos secundarios del conflicto en Europa también fueron evidentes desde el comienzo de la crisis, con estallidos de protesta en muchos países europeos, como se puede observar en el segundo gráfico 4b. El sentimiento se polarizó y el desencanto social comenzó a hacerse eco en las calles. Esto ha sido particularmente relevante en el Reino Unido y, en menor medida, en Francia, donde hemos asistido a una cierta polarización en el apoyo a los contendientes.

Pero no todos los indicadores reaccionaron de igual manera. Los siguientes diagramas en el gráfico 5 muestran un resumen gráfico de cómo evolucionaron los diferentes índices

de sentimiento, incluyendo riesgo geopolítico, tensiones políticas, incertidumbre de política económica y protesta y conflicto desde el comienzo del conflicto.



El riesgo geopolítico, la inestabilidad política, el conflicto y la protesta aumentaron en los países de Oriente Medio a niveles altos o extremos. Una excepción importante ha sido el sentimiento de protesta en Irán, que se mantuvo neutral. Esto es particularmente importante, ya que algunos analistas comentaron sobre la posibilidad de que la crisis movilizara al pueblo iraní y desestabilizara el régimen.

La crisis se extendió rápidamente a algunos de los índices occidentales. De hecho, los indicadores geopolíticos y de conflicto se movieron deprisa hacia el área de alto riesgo en EE. UU. y algunos países europeos.

Afortunadamente, el índice de incertidumbre de política económica ha permanecido resiliente. Este ha sido un patrón generalizado. Hay algunas explicaciones aquí. Primero, el lenguaje del conflicto ha desplazado al económico. Segundo, el conflicto ha coincidido en tiempo con los Bancos Centrales clave, manteniéndose al margen después de un ciclo de endurecimiento muy agresivo y condiciones económicas razonables, lo que también ha impulsado un momento muy positivo en el mercado de valores.

Las relaciones bilaterales entre países y los semiconductores: China, Taiwán y EE. UU.

Dentro del Sistema de Alerta diseñado en BBVA Research, una herramienta de análisis interesante es la posibilidad de analizar las tensiones en las relaciones entre países. Un ejemplo de ello es el análisis llevado a cabo sobre la crisis de los semiconductores provocada, entre otros factores, aunque no fue el único, por las tensas relaciones entre China y Taiwán y, por ende, entre China y EE. UU.[6].

La crisis de los semiconductores, que se extendió desde 2018 hasta finales de 2023, ha estado originada por varios factores a lo largo del tiempo. Para analizar el sentimiento mundial hacia la industria de semiconductores desarrollamos un indicador para monitorear el sentimiento mediático sobre los semiconductores a nivel mundial utilizando la base de datos GDELT para construir el índice de sentimiento de semiconductores de BBVA Research. Capturamos tanto la cobertura como el sentimiento de los artículos de noticias por día que incluyen cualquier mención de este tema.

La evolución del Índice Global de Sentimiento de Semiconductores de BBVA Research se resume en el gráfico 6. Como se puede observar, la crisis de semiconductores y su posterior normalización han sido impulsadas por varios factores, como la guerra comercial entre EE. UU. y China, las escaseces relacionadas con el COVID-19 y los problemas de capacidad, el mal tiempo, las tensiones geopolíticas, pero también los avances en la diplomacia internacional que han operado con distinta intensidad durante los últimos años.

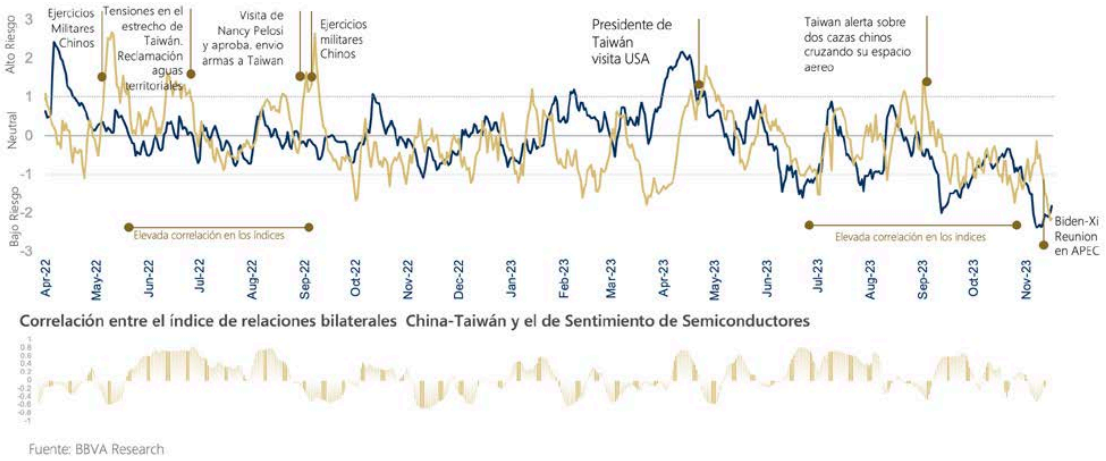


Fuente: BBVA Research

[6] Para un análisis detallado de este apartado véase Hsu *et al.* (2023).

Para entender mejor el impacto de los factores geopolíticos en la industria global de semiconductores, examinamos las interacciones entre China, Taiwán y Estados Unidos, centrándonos en el período entre 2022 y 2023. Este marco temporal nos ayuda a separar la influencia de estas relaciones de otros problemas como los problemas de capacidad relacionados con el COVID-19 y las interrupciones climáticas experimentadas durante 2020 y 2021. Los años 2022 y 2023 se caracterizaron por tensiones crecientes y complejas interacciones entre China, Taiwán y Estados Unidos, impulsadas por conflictos políticos arraigados e intereses estratégicos.

La relación entre China, Taiwán y Estados Unidos experimentó una tensión considerable en 2022. En abril, China intensificó su presencia militar cerca de Taiwán. Para junio, las tensiones escalaron aún más cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores de Taiwán criticó a Pekín por reclamar el Estrecho de Taiwán como parte de su zona económica exclusiva. La situación empeoró con el apoyo de Estados Unidos a Taiwán mediante ventas de armas y la visita de la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, en agosto, lo que llevó a China a realizar ejercicios militares en respuesta. Durante este período, el índice de relaciones bilaterales entre China y Taiwán pasó de neutral a una zona de mayor riesgo, mostrando una estrecha correlación con el índice global de semiconductores.



Fuente: BBVA Research

El año 2023 fue testigo de variados niveles de tensión. A principios de año, se observaron picos de tensión, particularmente alrededor de la visita de la presidenta Tsai a Estados

Unidos. Las tensiones militares resurgieron en septiembre. Sin embargo, asistimos a una notable mejora en las relaciones más adelante en el año, a medida que los esfuerzos diplomáticos entre China y Estados Unidos se intensificaron en preparación para la reunión de Xi Jinping y Biden en la cumbre de APEC en noviembre.

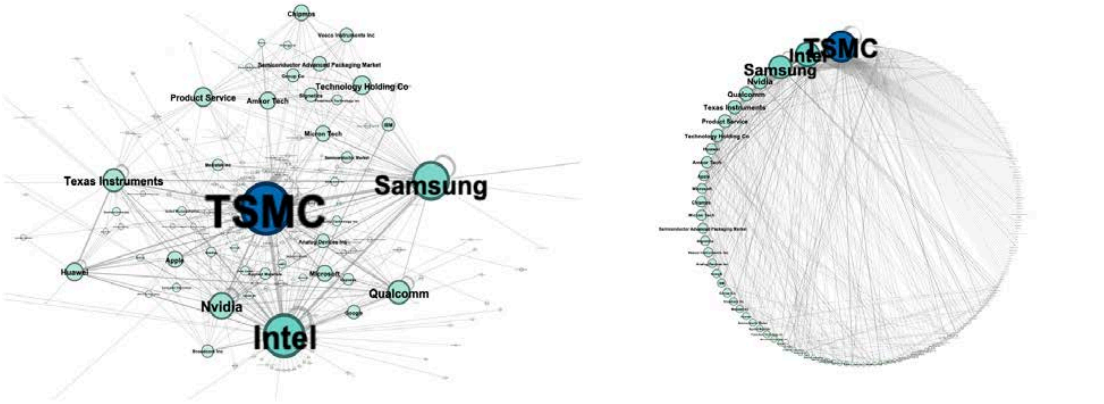
Estos desarrollos indican una fuerte correlación entre las relaciones China-Taiwán-EE. UU. y la estabilidad de la industria global de semiconductores. Comprender esta relación es crucial a la hora de diseñar políticas industriales que puedan limitar el impacto en una industria tan estratégica.

Los analistas de Ciencias Geopolíticas y Economía se han centrado en las posibles implicaciones económicas de un hipotético conflicto entre China y Taiwán. Un tema central en el análisis ha sido la relevancia de Taiwán en la industria mundial de semiconductores a través de la empresa Taiwán Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), lo cual es, en particular, relevante para producir chips para los dispositivos más sofisticados.

Más que la evolución de las noticias de forma aislada para analizar el papel sistémico de TSMC en la industria de semiconductores, construimos una red de noticias globales. Esta estrategia nos permite analizar las posibles relaciones en las noticias de la crisis de semiconductores de Taiwán con el resto de la industria. En esencia, analizamos quién está especialmente vinculado a TSMC en la industria de semiconductores. Para hacer esto, utilizamos la base de datos GDELT para analizar la co-ocurrencia de artículos de noticias de empresas de semiconductores, juntamente con TSMC.

Un gráfico de red o *Network* es una forma sencilla de representar datos de red donde los nodos (vértices) representan unidades (es decir, empresas) y una arista entre dos nodos indica que existe una relación entre ellos. Hay varias medidas de centralidad, incluyendo grados, cercanía e intermediación. Estas medidas evalúan el grado en que cada nodo juega un papel central en un gráfico. Como en este caso estamos interesados en analizar el papel sistémico de TSMC, implementamos un algoritmo para describir el tamaño de cada nodo, no solo en el número de aristas, sino también para considerar la relevancia de estas conexiones de aristas. La medida que usamos es la centralidad de auto vector, que tiene en cuenta la influencia transitiva de los nodos. Una alta puntuación de auto

vector significa que un nodo está conectado a muchos nodos, que a su vez tienen altas puntuaciones, reflejando así mejor la naturaleza sistémica.



* La centralidad de vector es un algoritmo que mide la influencia transitiva de los nodos. Las relaciones que provienen de nodos con puntuaciones altas contribuyen más a la puntuación de un nodo que las conexiones de nodos con puntuaciones bajas. Una puntuación alta de vector propio significa que un nodo está conectado a muchos nodos que a su vez tienen puntuaciones altas

Fuente: BBVA Research

Los resultados de las noticias de 2022 revelan la importancia sistémica de TSMC y su relación con otras corporaciones en la industria de semiconductores. Grandes IDMs como Intel, Samsung, Texas Instruments y Micron Tech lideran, en términos de relevancia, subcontratando parte de su producción a TSMC para tecnologías avanzadas. Empresas *fabless* como Nvidia y Qualcomm, seguidas por Broadcom y AMD, son clientes significativos de TSMC, diseñando y vendiendo *hardware* y chips mientras externalizan la fabricación. Grandes tecnológicas como Apple, Huawei y Microsoft dependen de TSMC para chips personalizados, aunque Huawei ha sido afectada por restricciones de EE. UU. Empresas OSAT[7] como Amkor Tech y Chipmos proporcionan servicios de empaquetado y pruebas para los semiconductores de TSMC, con Amkor recientemente anunciando que empaquetará chips fabricados en Arizona.

En resumen, la red de noticias muestra la centralidad de TSMC en la industria de semiconductores y su interconexión con importantes actores globales. La relación entre TSMC y estas empresas refleja la complejidad y la interdependencia del sector,

[7] *Outsourced Semiconductor Assembly and Test.*

destacando la influencia de TSMC en la cadena de suministro global y su papel crítico en la producción de tecnologías avanzadas. Estos vínculos son fundamentales para entender la dinámica del mercado y las posibles repercusiones de cualquier perturbación en la industria.

Conclusiones

En este artículo mostramos cómo la evolución de la digitalización de la información y el desarrollo de la inteligencia artificial, especialmente en el campo del procesamiento de lenguaje natural, están transformando radicalmente el análisis en las ciencias políticas y relaciones internacionales.

Hemos explorado diversos modelos que utilizan y procesan información no estructurada originada por los medios de comunicación internacionales y locales, a través de algoritmos de procesamiento de lenguaje natural y análisis de texto, que la convierten en valiosa información numérica, aplicable en el análisis geopolítico.

Adicionalmente, y basándonos en nuestra propia experiencia, mostramos cómo hemos utilizado este tipo de técnicas e información en BBVA Research a través de distintas herramientas aplicadas a diversos conflictos y eventos.

Desde el análisis de los flujos migratorios a Europa tras la crisis de Siria, al conflicto entre Rusia y Ucrania, las tensiones Israel-Hamas, y las implicaciones de las disputas entre China y Taiwán para el sector mundial de los semiconductores, estos ejemplos y otros en la literatura ilustran la capacidad de estos modelos para proporcionar análisis, realizar seguimientos detallados de los conflictos y, en algunos casos, llegar a poder a desarrollar sistemas de alerta temprana para anticipar conflictos.

La transformación del texto a números se perfila como una herramienta poderosa, ofreciendo una nueva perspectiva en el análisis político y de relaciones internacionales. Todo ello destaca la relevancia de las fuentes no estructuradas como herramientas analíticas en tiempo real. Este avance no solo permite un seguimiento en tiempo real de situaciones geopolíticas complejas, sino que también posibilita una comprensión más profunda de las dinámicas globales y regionales, contribuyendo significativamente a la formulación de políticas y estrategias más informadas y efectivas.

En conclusión, la integración de tecnologías avanzadas de IA y el procesamiento de lenguaje natural en el análisis de relaciones internacionales y las ciencias políticas abre un campo prometedor para investigaciones futuras y para la toma de decisiones estratégicas más informadas a nivel global.

Álvaro Ortiz y Tomasa Rodrigo *

Álvaro Ortiz
BBVA research
Responsable de análisis económico con IA y Big Data

Tomasa Rodrigo
BBVA research
Lead economist de análisis económico con IA y Big Data

Bibliografía

Ahmed, M. N. *et al.* (2016). A Multi-Scale Approach to Data-Driven Mass Migration Analysis. En: *SoGood@ECML-PKDD*.

Azar, E. E. (1980). The Conflict and Peace Data Bank (COPDAB) Project. *Journal of Conflict Resolution.* Vol. 24, n.º 1, pp. 143-152.

Baker, S. R., Bloom, N. y Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 131, n.º 4, pp. 1593-1636.

Bermingham, A. *et al.* (2009). Combining Social Network Analysis and Sentiment Analysis to Explore the Potential for Online Radicalisation. En: *2009 International Conference on Advances in Social Network Analysis and Mining*.

Blei, D. M., Ng, A. Y. y Jordan, M. I. (2003). Latent Dirichlet Allocation. *Journal of Machine Learning Research.* Vol. 3, pp. 993-1022.

Caldara, D. y Iacoviello, M. (2022). Measuring Geopolitical Risk. *American Economic Review*. Vol. 112, n.º 4.

Gennaro, G. y Ash, E. (2021). Emotion and Reason in Political Language. *The Economic Journal.* Vol. 132, n.º 643, pp. 1037-1059.

Gerner, D. J. *et al.* (2002). Conflict and Mediation Event Observations (CAMEO): A New Event Data Framework for the Analysis of Foreign Policy Interactions. En: Goldstein, J. S. A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data. *Journal of Conflict Resolution.* Vol. 36, n.º 2, pp. 369-385.

Halterman, A. *et. al.* (2023). *PLOVER and POLECAT: A New Political Event Ontology and Dataset*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://osf.io/preprints/socarxiv/rm5dw.

Leetaru, K. y Schrodt, P. (2013). GDELT: Global data on events, location, and tone. En: *ISA Annual Convention*.

Martin, G. J. y McCrain, J. (2019). Local News and National Politics. *American Political Science Review.* Vol. 113, n.º 2, pp. 372-384.

Mclelland, C. A. (1976). World Event/Interaction Survey Codebook. *Ann Arbor: Inter-University Consortium for Political and Social Research.* ICPSR5211(4).

Moore, G. E. (1965). Cramming more components onto integrated circuits. *Electronics.* Vol. 38, n.º 8, p. 114.

Mueller, H. y Rauh, C. (2018). Reading Between the Lines: Prediction of Political Violence Using Newspaper Text. *American Political Science Review.* Vol. 112, n.º 2, pp. 358-375.

O'Brien, S. P. (2010). Crisis Early Warning and Decision Support: Contemporary Approaches and Thoughts on Future Research. *International Studies Review.* Vol. 12, n.º 1, pp. 87-104.

Rodriguez, P. L., Spirling, A. y Stewart, B. M. (2023). Embedding Regression: Models for Context-Specific Description and Inference. *American Political Science Review.* Vol. 117, n.º 4, pp. 1255-1274.

Schrodt, P. A., Davis, S. G. y Weddle, J. L. (1994). Political Science: KEDS—A Program for the Machine Coding of Event Data. *Social Science Computer Review.* Vol. 12, n.º 4, pp. 561-587.

Sundberg, R. y Melander, E. (2013). Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset. *Journal of Peace Research.* Vol. 50, n.º 4, pp. 523-532.

Vaswani, A. *et al.* (2017). Attention is all you need. *Advances in neural information processing systems.* Vol. 30.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

02/2025 8 de enero de 2025



Pedro Sánchez Herráez

¡Siglo XXI, reconfiguración geopolítica!: ¿Y el Sahel destacamento avanzado de la misma?

¡Siglo XXI, reconfiguración geopolítica!: ¿Y el Sahel destacamento avanzado de la misma?

Resumen:

En un entorno global de reconfiguración geopolítica, las potencias emplean poderosas fuerzas para lograr cumplir con sus intereses, de una manera más o menos patente, de una manera más o menos soterrada. En la era actual, en una nueva era realista, el interés de las naciones y potencias constituye el factor clave de las relaciones internacionales.
En ese complejo entorno, Rusia intenta, una vez más, evitar lo que siente como un cerco a su territorio, e intenta crear una especie de «destacamento avanzado» en el Sahel, desde el cual pretende, además de obtener otra serie de ventajas, amenazar y contribuir a quebrar el anillo terrestre que circunvala su país, el denominado secularmente «Rimland».
Y, en el marco de esa reconfiguración geopolítica quizás nada sea por azar, y los eventos y acontecimientos —Ucrania, Sahel, Siria, Libia…—, por remotos e inconexos que puedan parecer, se suceden como en una partida de cartas, donde apuestas y jugadas, con una lógica aparente —o no— responden al propósito de cada jugador de maximizar su beneficio, más allá de otras cuestiones.
Una reflexión final al respecto cierra el presente documento.

Palabras clave:

Reconfiguración geopolítica, Sahel, Siria, Libia, Rimland, Rusia, realismo.

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.

Pedro Sánchez Herráez

The 21st century, geopolitical reconfiguration!: And the Sahel as an outpost of it?

Abstract:

In a global environment of geopolitical reconfiguration, powers employ powerful forces to achieve their interests, more or less overtly, more or less covertly. In the current era, in a new realist era, the interests of nations and powers are the key factor in international relations.

In this complex environment, Russia is once again trying to avoid what it feels is an encirclement of its territory, and is attempting to create a kind of 'forward detachment' in the Sahel, from which it intends, in addition to gaining other advantages, to threaten and help break up the ring of land that encircles its country, the centuries-old 'Rimland'.

And, in the framework of this geopolitical reconfiguration, perhaps nothing is random, and events and developments - Ukraine, Sahel, Syria, Libya… - however remote and unconnected they may seem, follow one another as in a card game, where bets and moves, with an apparent logic - or not - respond to the purpose of each player to maximise his or her benefit, beyond other issues.

A final reflection on this subject concludes this paper.

Keywords:

Geopolitical reconfiguration, Sahel, Syria, Libya, Rimland, Russia, Realism.

Introducción: ¿Conflictos y escenarios remotos? ¿Y el Sahel lo es?

En esta pugna global actual, en esta reconfiguración geopolítica en curso, con potencias emergentes y potencias revisionistas de ese llamado orden global, no queda claro, ni puede esbozarse de forma realista en estos momentos, más allá de declaraciones grandilocuentes relacionadas con el final de la hegemonía estadounidense y el nacimiento de un mundo más justo —o con la lucha de las autocracias para poner fin a la libertad y democracia en el planeta— si la disputa tendrá como resultado[1] un nuevo orden mundial unipolar liderado por China —o por Estados Unidos—, un mundo bipolar liderado por Washington y Pekín o un mundo multipolar —o policéntrico, en palabras de Putin—, en el cual varias potencias convivan en una suerte de equilibrio a escala planetaria, con sus zonas de influencia y de seguridad distribuidas y repartidas.

La reconfiguración del orden global, de las propias relaciones internacionales, enmarcadas esencialmente en un ámbito realista —básicamente, intereses frente a ideales— y sobre todo para las potencias, para las viejas y para nuevas buscando todas «su lugar bajo el sol», la herramienta militar ha aparecido de nuevo sin ambages. Cuando se pensaba, hace solo unos pocos años, que un conflicto en Europa con cientos de miles de muertos sería del todo imposible, la guerra en Ucrania constituye la cruda realidad[2] de esta nueva era, en la que, en esencia, se busca un nuevo equilibrio de poder global.

Sea cual sea el objetivo final de cada contendiente en la liza, sea cual sea el resultado último de dicha pugna, parece razonable pensar que las disputas tienen lugar a escala planetaria —y, ciertamente, a poco que se reflexione, en qué momento en la historia, hablando de grandes conflictos, no ha sido así—; baste pensar en los diferentes entornos de batalla, pues además de los «clásicos» tierra, mar y aire, es preciso añadir, por mor de la tecnología, nuevos ámbitos como son el espacio, el ciberespacio, el ámbito cognitivo… la lucha se produce en todos los entornos en los cuales se puede obtener una posición de ventaja, y no solo en los espacios físicos y evidentes. Y por ello, y de nuevo como en otras ocasiones en el pasado, guerras aparentemente locales, conflictos

[1] En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0?* Documento de Análisis 28/2023. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 19 de abril de 2023. BIE3, número 30. 2023, pp. 43-59. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2023/BoletinIEEE30.pdf NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento están activos a fecha de cierre de este, 2 de enero de 2025.

[2] Si bien resulta imposible conocer los datos exactos, existen varias aproximaciones al respecto. Por ejemplo, *BBC*, «43.000 troops killed in war with Russia», Zelensky says, 5 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c5yv75nydy3o

con raíces más o menos profundas o disputas percibidas como remotas e inconexas pueden entenderse en mayor grado si se enmarcan adecuadamente en ese contexto de disputa global, en esa reconfiguración planetaria en curso.

Y, en un mundo global, hiperconectado y vinculado, nada es realmente remoto. Nada. Ni siquiera el Sahel, esa amplia franja de tierra que se extiende, cruzando África, desde el océano Atlántico al mar Rojo, a lo largo de cerca de 5.500 kilómetros y que cuenta con una anchura de unos 400 kilómetros; y como corresponde a su significado (Sahel quiere decir orilla), conforma la ribera sur del desierto del Sahara, esa faja de tierra que, desde el sur del mar de arena sahariano, ha constituido, desde hace siglos, el espacio de movilidad e interconexión entre África ecuatorial y el Mediterráneo y Europa. Y si lo fue en el pasado, en el mundo actual[3]…

Políticamente abarca una decena de países —con mayor o menor espacio «sabeliano» dentro de sus fronteras—, si bien normalmente al hablar de Sahel se hace mención al Sahel G5, a un grupo de 5 naciones (Mauritania, Malí, Níger, Burkina Faso y Chad) por presentar una serie de características comunes y encontrarse en África Occidental; y entre eso aspectos —y problemas— comunes, la inseguridad, el desmonopolio de la violencia, la gobernanza débil o ausencia de la misma en grandes espacios, junto a un escaso desarrollo económico y la percepción débil del concepto de ciudadanía frente al de etnia o la tribu, conforman un complejo panorama al que el añadido de un crecimiento demográfico exponencial —la población se duplica cada veinte años— y el cambio climático —que afecta a las tres cuartas partes de sus habitantes, que viven del sector primario—, conforman un panorama desolador, hasta tal punto que se habla de la «tormenta perfecta saheliana»[4].

Y esa debilidad institucional, esas complejidades estructurales pueden constituir el caldo de cultivo perfecto para que otros, haciendo bueno el adagio de «a río revuelto, ganancia de pescadores», intenten recalar en esa zona no tan remota como parece, pero sí plena de conflictos, y donde asentarse puede resultar, en principio, aparentemente más sencillo. ¿Cómo no aprovecharlo?

[3] MESA, Beatriz. «Los frentes abiertos de Europa en el Sahel», *Política Exterior*. 17 de julio de 2023. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/los-frentes-abiertos-de-europa-en-el-sahel/

[4] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Sahel: ¡Tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», en *Panorama Geopolítico de los conflictos 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2021, pp. 229-252. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_geopolitico_conflictos_2021.pdf

¿Intento de aislamiento? ¡Destacamento avanzado!

En esta era de reconfiguración geopolítica, resulta quizás necesario volver a la geopolítica clásica, a los análisis rigurosos y contrastados valorando la pugna por el poder a escala planetaria; y el intento de aislamiento de la llamada «Tierra Corazón» —en terminología de Mackinder—, de esa inmensa masa de tierra (la sexta parte de la superficie emergida del mundo) esencialmente conformada por Rusia, ha sido una constante durante los siglos pasados; bien mediante el «Gran Juego» británico sostenido con el Imperio ruso durante el siglo XIX, bien mediante la «Teoría de la contención» durante la Guerra Fría ya en el siglo XX, el hecho es que las potencias navales —Reino Unido y los Estados Unidos respectivamente—, han realizado todo tipo de acciones —alianzas, guerras por delegación, creación de Estados tapón, etc.— para evitar que Moscú tuviera acceso a mares cálidos, a la autopista del planeta y, por tanto, a la capacidad y posibilidad de proyectar de una manera mucho más sencilla su poder, mediante el control, o la negación del mismo a Moscú, del llamado «Rimland», del amplio cinturón terrestre que rodea la Tierra Corazón desde China hasta Europa del Este, pasando por Oriente Medio y los Balcanes.

Por eso, en la actualidad, y en el marco de esa reconfiguración global antes citada, se apunta[5] que Rusia, el oso —como animal simbólico nacional— está intentando volver a salir de la taiga, pretende alcanzar el mar; pero otras naciones, y algunas ubicadas físicamente en ese Rimland, con su propia agenda y con un pasado real o mitificado, nuevas potencias revisionistas, intentan también lograr sus objetivos e intereses nacionales, más o menos confesables. Y según el axioma geopolítico «el enemigo de mi enemigo es mi amigo», colaboran con Moscú en ciertos espacios y ciertas cuestiones, en un complejo equilibrio, en una especie de dura y difícil partida «de cartas» donde estas se intercambian, siendo conscientes de que una alianza circunstancial, una «amistad» táctica no puede ocultar una disputa estratégica, de largo recorrido, como ocurre entre Rusia y Turquía, entre Rusia y China, por muchas declaraciones de amistad y cooperación estratégica que se formulen.

[5] En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿El retorno a la lucha por el Rimland?* Documento de Análisis 12/2021. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 17 de marzo de 2021. Disponible en: BIE[3], número 21, 2021, pp. 201-224. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7957059

Pero, y considerando que Turquía, «el lobo», pretende recuperar al menos influencia en los espacios del antiguo Imperio otomano —que se extendió por amplias regiones de África, Oriente Medio y Europa—, y considerando también que China, «el dragón», pretende ser la primera potencia mundial en el año 2049, centenario del nacimiento de la República Popular de Mao… todas estas naciones disputan, cooperan y compiten, cada una jugando sus bazas —presencia física, influencia, desarrollo de infraestructuras, acuerdos, etc.— por el control —o la consecución de una brecha segura, en el caso de Rusia— en el Rimland, a la par que Moscú intenta establecer una «punta de lanza» en el Sahel, una suerte de «destacamento avanzado» que no solo le permita hacer uso directo de las enormes posibilidades africanas —recursos, población, etc.— sino de poner un pie firme más allá del cerco que puede suponer, como ha sido durante décadas o siglos, el Rimland; y, por ende, y atendiendo a la necesidad de crear un camino hasta ese destacamento avanzado, precisa asegurar un paso hasta dicha posición «a vanguardia». De esta manera, es factible disfrutar de las ventajas geopolíticas de la región saheliana, y, además, negárselas al adversario, al tener presencia y actividad en su retaguardia.

La creación de ese «destacamento avanzado» podría asociarse a parte de lo que en ocasiones se menciona como el intento de «reimperialización»[6] de Rusia, al afán de recuperar las grandezas —reales o imaginadas— del pasado, de esos tiempos más gloriosos que, en momentos de cambio —y, por tanto, de oportunidades—, se anhela con restaurar; y resulta imprescindible para dicho proceso contar con una poderosa herramienta militar, un gobierno efectivo y una fuerte economía; y si existen condiciones previas tales como vínculos del pasado y/o fuertes relaciones institucionales, el proceso resulta más sencillo. Quizás.

Pero también es preciso considerar los Estados que poseen capacidad de actuación en dichos espacios en disputa. Y además de las potencias rivales clásicas —las potencias marítimas, Reino Unido y los Estados Unidos— incluso las nuevas potencias revisionistas, los «aliados tácticos» pueden no estar del todo de acuerdo con la implantación de ese poderoso destacamento avanzado, de ese pie firme que pueda

[6] MOTYL, Alexander J. «The inevitable fall of Putin´s new Russian Empire», *Foreign Policy*. 5 de noviembre de 2023. https://foreignpolicy.com/2023/11/05/russia-ukraine-empire-imperialism-war/

contribuir a abrir una brecha en el Rimland por parte de Rusia, empleando para ello[7], esencialmente, al grupo Wagner —luego llamado Africa Korps— y el apoyo a los gobiernos que surgen de golpes de Estado.

Una muestra patente de esa visión realista la conforma la aparente «paradoja geopolítica» relativa a que potencias enfrentadas, o incluso potencias «aliadas» coincidan en el escaso interés sentido por la consecución de una brecha en el Rimland por parte de Rusia —basta en este sentido recordar como Turquía, si bien es miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tiene una agenda particular muy patente y potente que la lleva a cooperar y competir con Moscú en varios campos— .Por ello, y en la pretensión de degradar las posibilidades de Rusia, a las sanciones económicas occidentales aplicadas a Moscú, desde la anexión de Crimea en el año 2014, se le suma la degradación de capacidades militares por el conflicto en Ucrania —donde muchas naciones occidentales han proporcionado armas a Kiev— junto con el desprestigio constante mediático y político del régimen de Putin… la pretensión, lógicamente desde la otra óptica, es quebrar esos pilares necesarios para la reimperialización; y si a eso se le suma la presencia en suelo saheliano, y en proporciones crecientes, de otras naciones[8], las disputas, además de las apuntadas debido al desmonopolio de la violencia existente en el Sahel —la presencia de grupos terroristas y de crimen organizado, de milicias de autodefensa…—, también reflejan esa pugna global.

Por tanto ¿solo se lucha en el «destacamento avanzado» o también se lucha por él?

[7] DE LEÓN COBO, Beatriz. «Influencia rusa en el Sahel: Wagner y el apoyo de las juntas militares*», Friedrich Naumaan Foundation*. 17 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.freiheit.org/es/espana-italia-portugal-y-dialogo-mediterraneo/influencia-rusa-en-el-sahel-wagner-y-el-apoyo-de-las

[8] En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio», en *África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente*, *Cuaderno de Estrategia 220*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2023, pp. 13-59. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/_/f/_frica_la_ambici_n_potencias_sobre_el_continente.pdf

¡Lucha en y por el destacamento avanzado!

El reciente anuncio del Chad[9] relativo a la marcha de las tropas francesas de su territorio, así como el de Senegal[10], implica que tras la marcha de los efectivos galos de Burkina Faso, Malí y Níger la presencia no solo de tropas francesas, sino de efectivos internacionales —las misiones de las Naciones Unidas (MINUSMA) y de la Unión Europea (EUTM-Malí) también fueron invitadas a replegar— es cada vez menor en el Sahel, generándose un vacío que Rusia y China, desde diferentes ópticas y ámbitos, van paulatinamente llenando… El Sahel, espacio enclavado —lejano en su mayor parte del mar— pero como espacio de movilidad secular que es, puede posibilitar el acceso, caso de control de una parte de su territorio, hacia el océano Atlántico, bien sea por la fachada oeste de África Occidental o a través del golfo de Guinea… como ya aconteció, hace siglos, para los imperios saheliano del pasado.

Y para ello —lograrlo o impedirlo—, las naciones foráneas maniobran y, para alcanzar sus fines, emplean diferentes medios y modos; desde el intento de desplegar fuerzas en otras naciones del entorno —como los Estados Unidos pretenden hacer en países el golfo de Guinea ¿para crear una suerte de nuevo anillo exterior al Sahel?— al empleo de fuerzas *proxy* —fuerzas delegadas— instrumentalizando —y apoyando, de manera más o menos soterrada— la causa de cualquiera del amplio abanico de actores capaces de ejercer la violencia en la región para que su lucha contribuya al fin de alguna potencia. O como Francia, que expulsada del Sahel intenta establecer una nueva estrategia hacia África, redireccionando[11] la misión de su base en Yibuti (en el cuerno de África), tradicionalmente orientada hacia el Índico y el Pacífico y que pasará a constituir el nuevo punto de proyección para las misiones en África.

Como simple ejemplo de esas reales o supuestas «fuerzas delegadas», señalar que en este marco tremendamente complejo, los grupos separatistas tuareg, con la pretensión de crear un Estado independiente en la Azawad, en el norte de Mali, han creado una

[9] INTERNATIONAL PRESS AGENCY. «Chad y Senegal se alían para expulsar a Francia del Sahel». 2 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.pressenza.com/es/2024/12/chad-y-senegal-se-alian-para-expulsar-a-francia-del-sahel/

[10] SWI. «Senegal anuncia que 2025 marcará el fin de la presencia militar extranjera». https://www.swissinfo.ch/spa/senegal-anuncia-que-2025-marcar%C3%A1-el-fin-de-la-presencia-militar-extranjera/88663661

[11] INFOBAE. «Macron ensalza la base militar francesa en Yibuti como "punto de proyección" para misiones en África». 21 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.infobae.com/america/agencias/2024/12/21/macron-ensalza-la-base-militar-francesa-en-yibuti-como-punto-de-proyeccion-para-misiones-en-africa/

nueva entidad denominada Frente de Liberación del Azawad[12], con la que intentan hacer frente al gobierno, a las tropas de Malí y a sus aliados rusos —de hecho, en julio de 2024, en una emboscada[13] realizada por rebeldes tuareg y yihadistas en Tinzawaténe, en el norte de Malí, murieron casi un centenar de efectivos de Wagner/Africa Korps muchos de ellos veteranos ya fogueados en múltiples combates— y cerca de medio centenar de soldados del ejército de Malí. Las acusaciones relativas a que naciones foráneas apoyan a estos —y otros— grupos son constantes.

De hecho, la posición de Rusia respecto al Sahel fue definida por el jefe de Estado Mayor ruso, el general Guerasimov, que señaló que «las organizaciones terroristas apoyadas por Ucrania suponen una amenaza especial para la seguridad de la región del Sahel. Estamos hablando de adiestramiento de terroristas en el uso de vehículos aéreos no tripulados y de formación en actividades subversivas contra civiles»[14], así como que Occidente persiste en mantener enfoques neocolonialistas y pensando en África esencialmente como una fuente de recursos estratégicos. Las acusaciones por parte de Moscú son constantes y relativas a señalar cómo el régimen de Kiev apoya de manera abierta la acción, presencia e influencia de grupos terroristas en África[15], lo cual, desde la óptica rusa, constituye una práctica absolutamente inaceptable, considerando que el terrorismo internacional es considerado una amenaza formal por la mayor parte de las naciones del planeta.

Y, tras el ataque a las fuerzas de Wagner/Africa Korps y al ejército maliense anteriormente citado, se afirma que ya no se trata solo de una guerra por delegación entre potencias librada en suelo de Malí —país muy distante de Ucrania—, sino que se trata de una «verdadera guerra fría cuyo nuevo terreno de juego se desarrolla en la

[12] LA RAZÓN. «Los independentistas de Azawad se unifican bajo un mismo grupo para enfrentarse a la junta militar de Malí». 1 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/independentistas-azawad-unifican-nuevo-grupo-enfrentarse-junta-militar-mali_20241201674cc2847337f20001b1d0f0.html

[13] YAHOO. «Wagner pierde veteranos en una emboscada en Malí, un revés para la campaña rusa en África». 11 de septiembre de 2024. Disponible en: https://es-us.noticias.yahoo.com/wagner-pierde-veteranos-emboscada-mal%C3%AD-082851503.html

[14] RESUMEN LATINOAMERICANO. Rusia. «Jefe de Estado Mayor ruso denuncia el apoyo de Ucrania a grupos terroristas en el Sahel». 18 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.resumenlatinoamericano.org/2024/12/18/rusia-jefe-del-estado-mayor-ruso-denuncia-el-apoyo-de-ucrania-a-grupos-terroristas-en-el-sahel/

[15] SWI. «Rusia reitera a África su condena el apoyo ucraniano a grupos terroristas africanos». 9 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/rusia-reitera-a-%C3%81frica-su-condena-al-apoyo-ucraniano-a-grupos-terroristas-africanos/88055695

región saheliana»[16], y que lleva a los países de la llamada Alianza de Estados del Sahel (Malí, Burkina Faso y Níger) a romper relaciones diplomáticas con Ucrania.

Por lo tanto, en suelo maliense —y saheliano— se están disputando muchos de los diferendos, retos y amenazas de alcance e impacto global: desde el crecimiento del terrorismo de corte yihadista en África Occidental a la génesis de parte de los flujos migratorios con dirección al continente europeo pasando por el creciente tránsito de drogas hacía Europa y los países ricos del mundo árabe, entre otros. Y, de la misma manera, se aprecia el nacimiento y crecimiento de un renovado panafricanismo, que bajo la égida de gobiernos militares[17] tiende a extenderse por África, así como a constituirse en la punta de lanza no solo de la presencia de Rusia en el flanco sur de la OTAN, sino también en ese intento de consolidar un destacamento avanzado y contribuir a generar una potencial brecha en el Rimland. Por eso lo que ocurre en el Sahel resulta importante, no solo a escala regional, no solo a escala continental, sino también a escala global.

Pero no solo se lucha en el campo de batalla… también en el de las narrativas y percepciones, en el del modelo de orden regional y global a establecer. Y es preciso empezar por alguna parte, por un núcleo, por pequeño que sea.

¡Destacamento avanzado frente al orden establecido!

El camino hacia un «nuevo orden», quebrando el «viejo», pasa también por el Sahel; de hecho, los países que conforman la llamada Alianza de Estados del Sahel (AES) —Malí, Burkina Faso y Níger—, nacida en septiembre de 2023, han rechazado expresamente la moratoria de seis meses concedida por la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) para reconsiderar su decisión de salida de dicha organización, declarando[18] que la fecha del 29 de enero de 2025 es irreversible, además de acusar a la misma de instigar maniobras de desestabilización apoyadas por países extranjeros,

[16] GLOBAL VOICES. «Nueva línea de conflicto pasa del Dombás ucraniano al Sahel maliense». 29 de agosto de 2024. Disponible en: https://es.globalvoices.org/2024/08/29/nueva-linea-de-conflicto-pasa-del-donbas-ucraniano-al-sahel-maliense/

[17] En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¡El Sahel en llamas!: ¿Vuelta al caudillismo?* Documento de Análisis 61/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 5 de octubre de 2022. BIE[3], número 27, 2022, pp. 247-259. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2022/BoletinIEEE27.pdf

[18] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Alianza Sahel-CEDEAO*. 23 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/ultima-hora/alianza-sahel-cedeao

así como señalar a Francia en sus intentos de poner fin al camino propio elegido libremente por la AES.

Tanto es así, que de manera un tanto sensacionalista, pero reflejando una cierta realidad percibida, se apunta que «comienza la cuenta atrás para un acontecimiento que cambiará para siempre el mapa de África Occidental»[19], pues tras la salida de estas tres naciones de una organización con 30 años de vida, con 14 países miembros y que ofrecía un modelo de cierto éxito entre las organizaciones internacionales africanas, esta puede verse en un brete, pues en ese marco que permitía una cierta movilidad de personas y mercancías, la posición central en la CEDEAO de los Estados de la AES, los que marchan, supone no solo un duro golpe político, sino incluso una fractura física de ese espacio.

Se realizan esfuerzos de todo tipo para evitar ese duro varapalo, esa fractura de la CEDEAO; por ejemplo, Alemania refuerza su acción diplomática para resaltar[20] la importancia que tiene para Burkina Faso, Malí y Níger el hecho de mantenerse en la CEDEAO, y apunta a las graves consecuencias económicas y de seguridad que tendrá salir de dicha organización para esas naciones.

Pero la narrativa empleada por los países de la AES —y de otros que van siendo tentados a unirse a esa nueva confederación— está impregnada, en gran parte, de poderosas semblanzas del pasado, de aspectos y elementos que mueven a intentar un cambio de las condiciones vitales, de las expectativas y posibilidades; de hecho, expresiones como «una revolución patriótica, una lucha por la segunda independencia»[21] o los llamados al panafricanismo son constantes, como también lo son las críticas a la acción de Francia y de Occidente en su conjunto.

Y esa narrativa, en ocasiones rayana o plenamente cayendo en el ámbito de la desinformación, es alentada por las potencias revisionistas —en este caso, esencialmente Rusia y China, en diferentes grados y niveles—, reforzando la idea del

[19] LA RAZÓN. «Comienza la cuenta atrás para un acontecimiento que cambiará para siempre el mapa de África Occidental». 21 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/comienza-cuenta-atras-acontecimiento-que-cambiara-siempre-mapa-africa-occidental_202412216766bfbb4f1fb7000199181e.html
[20] INFOBAE. «Alemania apoya la vía diplomática para que Níger, Burkina Faso y Malí vuelvan a la CEDEAO». 11 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/alemania-apoya-la-v%C3%ADa-diplom%C3%A1tica-para-que-n%C3%ADger,-burkina-faso-y-mali-vuelvan-a-la-cedeao/88578464
[21] RESUMEN LATINOAMERICANO. «África. Hay que mirar al Sahel y a la segunda independencia africana». 31 de diciembre de 2034. Disponible en: https://www.resumenlatinoamericano.org/2024/12/31/africa-hay-que-mirar-al-sahel-y-a-la-segunda-independencia-africana/

modelo agotado[22] del propio Occidente y de que, pese a los años de presencia en el Sahel de las naciones extranjeras más poderosas del planeta, las poblaciones locales continúan, y pese a las riquezas existentes, encontrándose entre las más pobres del planeta.

Crecen las acusaciones hacia Occidente de poseer una doble moral —del tipo «haz lo que yo digo pero no lo que yo hago», del tipo «a Ucrania le dais armas pero a mí, para luchar contra los terroristas, no me las disteis»—, de intentar implantar un modelo social cada vez más cuestionado desde dentro —ante la polarización y radicalización creciente de las propias sociedades occidentales—, de la paradoja que supone que sociedades que han sido esclavistas y colonialistas en el pasado pretendan emplear en la actualidad narrativas de derechos humanos y libertad, pero que en el fondo no constituyen más que intentos neoimperialistas de imponer valores y usos que no son los propios.

Por lo tanto, y como corolario, resulta imprescindible, resulta imperativo para estas poblaciones locales, para estas naciones, luchar para «recuperar la soberanía» y hacerlo en todos los órdenes, en todos los ámbitos[23]: económico, financiero, político, securitario… hasta en el lingüístico —desde la creación de una moneda diferente al CFA (franco de África Central, cuya cotización se encuentra ligada al franco francés por una tasa de cambio fija) al abandono paulatino del francés como «lengua franca» en la región—. Todo por la consecución de una «soberanía real».

Y por ello, y pese a las dificultades, parece que el destacamento avanzado (ruso) se va consolidando y va alcanzado alguno de los objetivos planteados. Pero una de las vulnerabilidades de los destacamentos avanzados es su relativo aislamiento, y por ello resulta imprescindible asegurar rutas y líneas de enlace y comunicaciones …y eso lo saben todos, todas las potencias, todos los actores que cuentan con una cierta capacidad de acción.

¿Cuál será la respuesta?

[22] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza?* Documento de Análisis 02/2024. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 10 de enero de 2024. BIE[3] número 33, 2024, pp. 65-82. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2024/BoletinIEEE33.pdf

[23] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¡Obras son amores y no buenas razones!* Documento de Análisis 51/2024. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 4 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA51_2024_PEDSAN_Reconfiguracion.pdf

¡Aislar el destacamento!: Siria

La sorprendente y rápida caída del régimen de Al Asad en Siria —en menos de dos semanas[24]— ha generado un serio problema para Rusia, que contempla cómo puede dificultarse la línea de comunicaciones y suministro con el Sahel. Por ello, Moscú se encuentra en pleno proceso de negociación con las nuevas autoridades del país, a las cuales, o al menos a parte de ellas, combatió en épocas previas. Rusia posee dos bases militares en Siria, una base aérea en Latakia y una base naval en Tartús, en el Mediterráneo oriental, siendo esta la única base rusa fuera del territorio nacional[25].

No solo se trata del impacto real en la capacidad militar —y logística— rusa en la región, tanto en lo relativo al abastecimiento de Wagner/África Korps como a la capacidad de operar en Siria y en su conjunto en toda el África subsahariana y occidental[26], sino también, y no menos importante, el hecho de perder las bases militares puede suponer un poderoso impacto en el prestigio de Moscú. En todo caso, considerando la inestabilidad en la zona, el entramado de grupos que conforman la alianza que ha derrocado al régimen sirio y a la luz de las poderosas fuerzas en juego en la región, resulta complejo realizar algún tipo de predicción o que esta vaya a tener una cierta validez a medio plazo, pues esa inestabilidad siria podría también ser empleada por Moscú, apoyando a unas facciones frente a otras y obteniendo así, quizás, algunas potenciales ventajas de la nueva situación generada.

En la caída de Al Asad Turquía ha sido un actor de primera magnitud[27]; la compleja ecuación siria, con múltiples variables: unas ligadas al mar Negro —Turquía teme que este se convierta en un «lago ruso», pero desde que Moscú ha retirado la mayor parte de flota de Crimea por el riesgo de sufrir ataques en el conflicto en curso en Ucrania, la situación ha mejorado desde la óptica de Ankara—; otras, a la energía, para la cual Turquía depende en gran medida de Rusia, pero a la vez Rusia depende del gasoducto

[24] EURONEWS. «Tras 14 años de conflicto, la caída de Al Asad pone fin al dominio dinástico en Siria». 5 de diciembre de 2024. Disponible en: https://es.euronews.com/2024/12/08/tras-14-anos-de-conflicto-la-caida-de-al-assad-pone-fin-al-dominio-dinastico-de-siria

[25] INFOBAE. «El Kremlin negociará el futuro de sus bases militares en Siria con nuevas autoridades». 9 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.infobae.com/america/agencias/2024/12/09/el-kremlin-negociara-el-futuro-de-sus-bases-militares-en-siria-con-nuevas-autoridades/

[26] EUROPA PRESS. «Rusia trata de preservar las bases militares Siria tras caída de Al Assad». 9 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-rusia-trata-preservar-bases-militares-siria-caida-assad-20241209143535.html

[27] BECHEV, Dimitar. «What does regime change in Syria mean for Russian-Turkish relations?», *Carnegie Politika*. 13 de diciembre de 2024. Disponible en: https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/12/syria-russia-turkiye-relationships?lang=en

South Stream como vía alternativa a Ucrania para suministrar a Europa —y más desde la voladura en septiembre de 2022 de los gasoductos Nordstream I y II, unos meses después de comenzada la guerra en Ucrania, voladura cuya investigación de la autoría prosigue con múltiples dificultades[28]—.

Y todo ello sin olvidar otras variables como la posición de Moscú y Ankara en el Cáucaso, espacio que se ha ido decantando a favor de Azerbaiyán —proturca— frente a Armenia —apoyada por Rusia—[29] y que también tiene connotaciones, además de la presencia y hegemonía en ese corredor clave del Rimland, relacionadas con la energía, por la posibilidad de tendidos de gasoductos procedentes de Asia central o de Oriente Medio al margen del suelo ruso… las variables, como las cartas en una partida compleja, se pueden jugar de muchas maneras, y por ello la relación causa-efecto tomada de manera simplista no siempre responde del todo a la realidad.

Incluso, en esa complejidad, se apunta que Ucrania podría haber enviado, poco antes del comienzo de la ofensiva contra Asad, drones y operadores de dichos artefactos para apoyar la misma, intentando, como en el Sahel, golpear a Rusia[30].

En cualquier caso, la derrota de Al Assad supone un duro varapalo para Moscú, pues, y para más inri, contando Rusia con bases militares en el país, la rapidez en la caída del régimen se produjo sin que se produjera una poderosa reacción del principal aliado del líder sirio, lo cual ha contribuido a, quizás, sembrar una cierta duda sobre la capacidad de Moscú para apoyar a los regímenes afines, sobre la posibilidad de la existencia de una cierta «debilidad estratégica» rusa, y se llega a afirmar que «los regímenes africanos que han confiado en la protección de Moscú no se sentirán tranquilos con lo que han visto en Siria»[31].

[28] https://onu.delegfrance.org/explosions-of-nord-stream-i-and-ii-the-investigation-must-be-completed-without
[29] En este sentido ARSLANIAN, Beatriz. «A un año del desplazamiento forzado, una paz incierta en Nagorno Karabaj», *France24*. 19 de septiembre de 2024. Disponible en: https://afrique.lalibre.be/79356/les-positions-russes-en-afrique-menacees-par-la-chute-du-regime-syrien/https://www.france24.com/es/europa/20240919-a-un-a%C3%B1o-del-desplazamiento-forzado-una-paz-incierta-en-nagorno-karabaj
[30] THE WASHINGTON POST. «Syrian rebels had help from Ukraine in humiliating Russia». 10 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/12/10/ukraine-syria-russia-war/
[31] LECLERQ, Hubert. «Les positions ruses en Afrique menacées par la chute du régime syrien», *La Libre Afrique*. 11 de diciembre de 2024. Disponible en: https://afrique.lalibre.be/79356/les-positions-russes-en-afrique-menacees-par-la-chute-du-regime-syrien/

Por ello, quizás, Moscú puede perder mucho de su ascendente y prestigio en otras zonas, especialmente en el Sahel[32] y en otras partes de África, donde también apoya a regímenes que en gran medida dependen de Rusia para sostenerse en el poder; así, el Sahel y la República Centroafricana[33] podrían pensar que su aliado puede encontrarse débil debido al largo conflicto en Ucrania, y echar sus cuentas sobre una base un tanto diferente a la de hace solo unas semanas; o que naciones que contribuyen a burlar las sanciones económicas impuestas a Moscú se replanteen la capacidad rusa para seguir apoyándolas frente a Occidente.

Y no se descarta que en el marco de las conversaciones y contactos previos al relevo de la Presidencia en los Estados Unidos a primeros de 2025, con la llegada de Trump al despacho oval, la vinculación de la presencia rusa en Siria no haya sido una de las bazas, una de las «cartas» que se hayan intercambiado entre Washington y Moscú con respeto a un potencial acuerdo de alto el fuego en Ucrania[34] y la situación resultante tras el mismo.

En esos giros —uno más— que ponen de manifiesto como el interés supone el argumento geopolítico capital actual, y en la misma línea que los gobiernos de otras naciones, el nuevo líder sirio y gran parte de los grupos que le apoyan han pasado de ser llamados terroristas a grupos antes en la oposición, o simplemente rebeldes, desde los medios oficiales extranjeros. En esa misma línea, Estados Unidos, que había puesto, en 2017, precio a la cabeza de Ahmad Al Sharaa —el nuevo líder de Siria— una recompensa de 10 millones de dólares, ha retirado la misma[35].

En cualquier caso, Rusia comenzó el repliegue de material y personal de sus bases en Siria, así como de determinadas zonas y posiciones de mayoría alauita —y con el apoyo en ese repliegue por parte de Turquía, la misma Turquía que sin ambages ha apoyado el derrocamiento de Asad—; pero como una de las prioridades para Moscú es mantener

[32] AUDIJE, Paco. «El ejemplo de Siria erosiona la presencia rusa en el Sahel», *Periodistas en Español*. 21 de diciembre de 2024. Disponible en: https://periodistas-es.com/el-ejemplo-de-siria-erosiona-la-presencia-rusa-en-el-sahel-184321

[33] SOFUOGLU, Murat. «Cómo la caída de Assad impacta a Rusia en Ucrania y en otros lugares», *TRT español*. 17 de diciembre de 2024. Disponible en: https://trtespanol.com/oriente-medio/como-la-caida-de-assad-impacta-a-rusia-en-ucrania-y-en-otros-lugares-14933541

[34] BOULAICH, Koussay. «Oriente Próximo, EE. UU., Rusia e Irán después de Al Assad». 10 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/oriente-proximo-eeuu-rusia-e-iran-despues-de-al-asad/

[35] CNN. «EE. UU. retira una antigua recompensa de US$ 10 millones a cambio del líder rebelde sirio». 20 de diciembre de 2024. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2024/12/20/mundo/eeuu-elimina-recompensa-lider-rebelde-sirio-trax

las bases en la región, mantener puntos de apoyo que permitan garantizar el paso hasta el destacamento avanzado, no deja de barajar posibilidades y alternativas.

Y, entre las posibilidades y alternativas, una de ellas podría ser Libia.

¡Búsqueda de un nuevo camino! ¿Libia? ¿…?

Libia, desde la guerra civil acontecida tras la caída de Gadafi en el año 2011, se encuentra dividida entre varios actores sobre el terreno, cada uno con una serie de aliados exteriores[36]; así, Turquía lleva tiempo intentando incrementar su peso en la zona —que es capital pues el gobierno «legítimo» del país y el internacionalmente reconocido cuenta con el apoyo de Ankara, y sin ese apoyo quizás el devenir de Libia hubiera sido otro durante la guerra civil—, si bien las opciones son complejas[37], pues en la «ecuación» de alianzas y apoyos, de disputas y rivales naciones como Egipto, Emiratos Árabes, Rusia… con las cuales existen intereses compartidos y contrapuestos en diferentes áreas y distintos ámbitos, motiva que «el cambio de cartas», constituya una actividad tremendamente compleja por el equilibrio de intereses a balancear y contrapesar.

La presencia de Turquía y Rusia en Libia se mantiene, y para Rusia, que lleva tiempo minorando su visibilidad en el país —que no su actividad— las posiciones con las que cuenta son capitales para proporcionar apoyo al grupo Wagner/Africa Korps y la acción y presencia en toda la región —recordemos que Libia tiene salida al mar y frontera terrestre con Níger y Chad, lo cual convierte al país en un punto de tránsito muy adecuado para mantener las cadenas y flujos de y hacia el Sahel—, generando, consecuentemente, la necesidad de un equilibrio complejo[38] entre dos naciones —Rusia y Turquía— en el suelo de otra —Libia—.

[36] En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI?* Documento de Análisis 21/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 3 de julio de 2019. Disponible en: BIE[3] Boletín 15, 2019, pp. 7-22. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2019/boletinieee15.pdf

[37] GURBUZ, Mustafa. «Turkey Faces a Dilemma in its Foreign Policy Toward Libya», *Arab Center Washington DC*. 24 de enero de 2023. Disponible en: https://arabcenterdc.org/resource/turkey-faces-a-dilemma-in-its-foreign-policy-toward-libya/

[38] LACHER, Wolfram. «Invisible occupation: Turkey y Russia in Libya». 10 de julio de 2024. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/publikation/mta-spotlight-35-invisible-occupation-turkey-and-russia-in-libya

Existen especulaciones relativas a que si Rusia debe finalmente abandonar sus bases de Siria, marcharía y/o reforzaría su presencia en Libia[39], convirtiéndose así este país en un nuevo punto clave para el apoyo al Sahel y mantener así una presencia permanente en el Mediterráneo y en África, planteándose la posibilidad de desplegar parte del material que está siendo evacuado de Siria en Libia, en la zona de Libia ocupada por el Ejército Nacional Libio mandado por el mariscal Haftar[40], incluyendo el puerto de Bengasi, zona que está fuera del control del gobierno legítimo del país.

Libia parece, *a priori*, una opción relativamente sencilla —si es que en geopolítica hay algo sencillo—. Pero, y a otro perfil, no es la única.

Argelia, el país de mayor tamaño de África y con frontera terrestre con Mauritania, Malí y Níger, constituye un significativo potencial punto de apoyo para Moscú en relación con el Sahel, al mediterráneo y a toda África Occidental. Por ello, Argelia, país clave en el acceso al Sahel y con una larga tradición de vinculación con Moscú —si bien desde hace años, no con carácter exclusivo ni excluyente—, y del que recibe la mayor parte de su equipamiento miliar y armamento, recibió la visita del representante especial de Rusia para Oriente Medio y África, viceministro de asuntos exteriores Mikhail Bogdanov, donde se abordó la situación en el Sahel[41] y el impacto que podrían tener los últimos acontecimientos de Siria en la región.

Igualmente, es necesario destacar el acercamiento y estrechamiento de lazos entre Argelia y Burkina Faso apoyando los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y en la consecución y mantenimiento de la estabilidad nacional y regional[42], en el marco de un impulso renovado de la actividad hacia África del ejecutivo argelino. Para Moscú, el camino al Sahel puede tener diferentes trazados…

… incluso desde zonas más remotas; así, es preciso también entender los afanes rusos de establecer una base naval en Sudán, en el mar Rojo, en el extremo oriental del Sahel,

[39] SPEAKMAN CORDALL, Simon. «"More bullets": analysts mull whether Russia will move to Libya after Syria», *Aljaazera*. 24 de Decembre de 2024. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2024/12/24/more-bullets-analysts-mull-whether-russia-will-move-to-libya-from-syria

[40] CNN. «El ejército ruso inició una retirada a gran escala de Siria, según funcionarios estadounidenses y occidentales». 16 de diciembre de 2024. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2024/12/16/mundo/ejercito-ruso-retirada-siria-trax

[41] SWI. «El viceministro ruso trata con el presidente argelino la situación en el Sahel». 19 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/el-viceministro-ruso-trata-con-el-presidente-argelino-la-situaci%C3%B3n-en-el-sahel/88617532

[42] KAOS EN LA RED. «Argelia y el Sahel». 23 de diciembre de 2024. Disponible en: https://kaosenlared.net/argelia-y-el-sahel/

—negociaciones que llevan tiempo produciéndose, pues se pueden remontar al año 2017, y que parece que han recobrado un nuevo impulso—, y donde se llega a hablar de unas instalaciones con capacidad para unos centenares de efectivos y cuatro buques de guerra[43].

No es factible dejar un destacamento avanzado sin enlace, no es posible poner un pie firme al otro lado del «cerco»… y luego dejar que muera de inanición. Y, para ello, las opciones y las variables, los espacios y las herramientas, los medios y los modos son diversos y complejos, incluso hablando de lugares aparentemente remotos y de conflictos aparentemente menores.

La geopolítica es compleja …compleja como lo es la vida misma.

¿A modo de reflexión?

Puede que todo sea una simple ficción, puede que todo no sea más que una manera de forzar el encaje de «las piezas del rompecabezas», pero puede que, y si bien las variables en el tablero mundial son muchas, en una época realista, el concepto de interés resulta clave para interpretar las acciones —e inacciones— de los actores racionales, como —errores aparte— suelen ser los Estados y las potencias. Otra cosa es que se entienda, que sea patente y notorio el interés que subyace, la razón de determinados hechos o dejaciones.

Pero, y desde luego, en un mundo global y globalizado, en una era de reconfiguración geopolítica, pensar que ciertas cosas pasan por azar suele conducir a la no comprensión real de la magnitud de los cambios que se están produciendo y gestando en el planeta.

Ciertamente, hay oportunidades, ocasiones inesperadas de donde obtener ventaja… pero normalmente, a este nivel, todo suele proceder de un análisis riguroso, de alinear convenientemente fines, medios y modos, en el lugar y momento preciso… y también de «cambiar cartas» en determinadas ocasiones.

[43] KNIPP, Kersten. «Russian military presence in Sudan boots Africa strategy», *DW*. 16 de junio de 2024. Disponible en: https://www.dw.com/en/russias-military-presence-in-sudan-boosts-africa-strategy/a-69354272

Mientras se cuente con más —y mejores— cartas, más bazas se podrán jugar y ganar.

Confiar en que, al acabar la partida, el ganador (o ganadores) van a repartir los beneficios entre todos, puede resultar un poco ilusorio.

O, en un mundo idealizado, quizás no.

¿Ese es el mundo de hoy?

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

Documento
Análisis

03/2025 14 de enero de 2025

José Ignacio Castro Torres

La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria



La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria

Resumen:

La región del Oriente Próximo ha sido fuente de disputas entre potencias globales y regionales, siendo objeto de reparto en cada configuración mundial que se ha producido a lo largo de la historia. En el comienzo del segundo cuarto de siglo el fenómeno de la globalización comienza a mostrar unos nuevos realineamientos geopolíticos, en el que los recientes sucesos de Siria no son más que una muestra de una pugna por el poder entre actores internacionales. La desestabilización y fragmentación causadas por las luchas entre las facciones internas, apoyadas por los diferentes intereses exteriores, han llevado a que el país se encuentre en una situación de Estado fallido. Sin embargo, en el trasfondo de estas disputas se encuentran las líneas de comunicación por las que pueden discurrir los productos energéticos.

Palabras clave:

Siria, Gas, Oriente Próximo, Cinturón de Quiebra, Hayat Tahrir al-Sham

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 third Middle East partition and the Syrian question

Abstract:

The Middle East region has been a clash source between global and regional powers and has it been plundered in every world configuration throughout history. At the beginning of the second quarter of this century, globalization phenomenon is beginning to show new geopolitical realignments, in which Syria´s recent events are only one trace of a power struggle between international actors. Destabilisation and fragmentation caused by internal factional fighting, supported by various external interests, has led to a failure state situation. However, lines of communication through which energy commodities can flow, are in these disputes´ backstage.

Keywords:

Syria, Gas, Middle East, Shatter Belt, Hayat Tahrir al-Sham

La repartición del Oriente Próximo a lo largo de la historia

La división de los territorios del Oriente Próximo entre las potencias interesadas en esta área geográfica ha sido una constante a lo largo de la historia. Para el geógrafo Saul B. Cohen esta región se encontraba atrapada entre el dominio marítimo y el dominio continental euroasiático, sin que llegase a pertenecer a ninguno de ellos. Por esta razón constituía lo que se podría denominar un *Cinturón de Quiebra*. Este concepto se puede definir como el de una región fragmentada políticamente y de interés estratégico, por lo que sería objeto de competición de los grandes dominios, que además se encontrarían relativamente equilibrados, por lo que buscarían constantemente alianzas[1]. Por ello, las potencias regionales jugarían un importante papel, decantándose hacia uno u otro dominio y actuando en favor de sus intereses particulares en cada momento.

No es de extrañar que precisamente en esta región se datase el primer documento del que se tiene constancia de unas incipientes relaciones internacionales, reflejadas en el tratado de Qadesh. En este acuerdo se establecían los límites entre los imperios egipcio e hitita en el río Orontes, a la vez se contemplaba la extradición para los que se rebelasen contra los dirigentes de ambos imperios y la asistencia mutua en materia comercial y en caso de agresión por un tercer actor[2].

Interpretando históricamente los postulados de Cohen se comprende como el acuerdo estaba dirigido contra los posibles rivales de ambos imperios, pues los egipcios temían la agresión de las potencias marítimas de la zona, mientras que los hititas se sentían preocupados por lo que podría hacer el imperio Asirio, que constituía la potencia terrestre que se cernía como amenaza desde el Este[3].

Sin embargo, esta referencia histórica, aunque significativa queda demasiado lejana en el tiempo como para tomarla como la primera partición de la zona en un mundo de potencias globales y regionales, por lo que se considera más adecuado comenzar el

[1] COHEN, Saul B. Global geopolitical change in the post-Cold War era. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(4), 1991. pp. 553-554 y 568.
[2] GUO, Zhiyun. How Well Did the “Eternal Treaty” Function? An Appraisal by the Correspondence Between Hattusili III and Ramesses II. *DABIR*, 2022, vol. 9, no 1, p. 37.
[3] LANGDON, Stephen; GARDINER, Alan H. The Treaty of Alliance between Ḫattušili, King of the Hittites, and the Pharaoh Ramesses II of Egypt. *The Journal of Egyptian Archaeology*, 1920, vol. 6, no 1, pp. 201-205.

análisis del área de interés en el reparto del mundo que hicieran las potencias coloniales a caballo de la Primera Guerra Mundial.

En este caso, el acuerdo secreto Sykes-Picot de 1916 adjudicaba áreas de influencia sobre los despojos del antiguo Imperio Otomano, siendo especialmente beneficiados Francia y Reino Unido, traicionando las promesas británicas hechas a Hussein bin Ali, Gran Jerife de la Meca. Mientras, Rusia se asomaba a la región pretendiendo el control de los estrechos turcos, lo que no consiguió el nuevo gobierno bolchevique soviético, por lo que el pacto secreto fue publicado en 1917, dejando de manifiesto el reparto colonial[4,5].

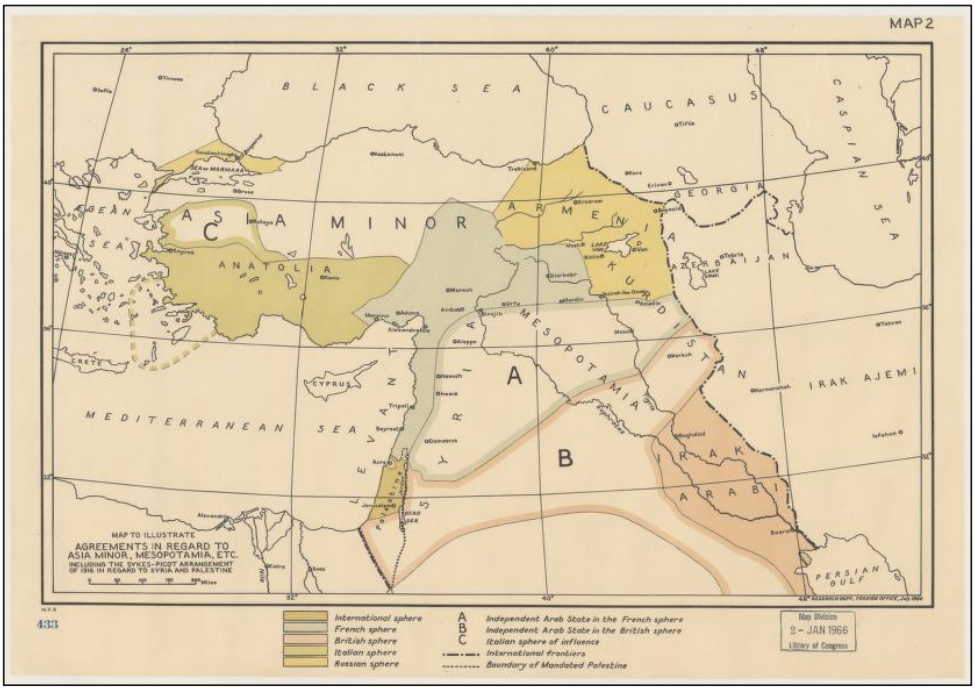


Ilustración 1. Reparto del Oriente Próximo durante la IGM. Fuente: Foreign Office. Research Department. Map to illustrate agreements in regard to Asia Minor, Mesopotamia, etc: including the Sykes-Picot arrangement of 1916 in regard to Syria and Palestine. 1964. https://www.loc.gov/resource/g7421s.ct011955/?r=-0.118,0.219,1.362,0.542,0

La segunda partición regional se debió fundamentalmente a otro cambio en el orden global, que tras la Segunda Guerra Mundial había dejado sobre la zona a las jóvenes naciones árabes y a un controvertido Estado de Israel. En 1956 los egipcios se

[4] ROGAN, Eugene. A century after Sykes-Picot. *The Cairo Review of Global Affairs*, 2015, vol. 19, pp. 100-103.
[5] GRAHAM, David A. "How Did the 'Secret' Sykes-Picot Agreement Become Public?". The Atlantic, May 16, 2016. https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/05/sykes-picot-centennial/482904/

encontraban en plena construcción de la presa de Asuán y necesitaban un aporte monetario extraordinario para tan faraónica obra de ingeniería, por lo que los préstamos monetarios estadounidenses se hacían esenciales. Las inclinaciones del presidente Nasser hacia el bando soviético y el cierre de los estrechos de Tirán a la navegación israelí ocasionó que los norteamericanos cancelasen sus contribuciones económicas, lo que llevó a Egipto a buscar nuevas fuentes de financiación a través de la nacionalización del Canal de Suez, que se encontraba en manos de la compañía anglo-francesa *Suez Canal*[6].

La reacción combinada de británicos, franceses e israelíes llevó a una nueva contienda en la región en la que los europeos ocuparon el canal mientras que los israelíes se extendieron por toda la península del Sinaí, llegando a sus proximidades[7]. Sin embargo, los éxitos operacionales y tácticos no tuvieron correspondencia en el plano estratégico, por lo que ante las presiones de los estadounidenses y soviéticos las antiguas potencias europeas tuvieron que abandonar la zona del canal al tiempo que Israel, sobreextendido en un gran espacio, se replegó del Sinaí aunque consiguiendo garantías para la navegación de los barcos con destino al puerto de Eliat. Había nacido un nuevo orden mundial en la región, en el que la Guerra Fría demostraba el nuevo cambio de las tendencias globales.[8]

[6] DAVIDI, Efraim. La crisis del canal de Suez en 1956: el fin de una época en el Medio Oriente y el comienzo de otra. *Historia actual online*, 2006, no 10, p. 145-153.
[7] RUST, Owen. “The Suez Canal Crisis of 1956 & The Rise of the US”. The Collector, Jul 1, 2023. https://www.thecollector.com/the-suez-canal-crisis-1956-explained/
[8] History.com Editors. “Suez Crisis” Updated: September 14, 2022 | Original: November 9, 2009. https://www.history.com/topics/cold-war/suez-crisis

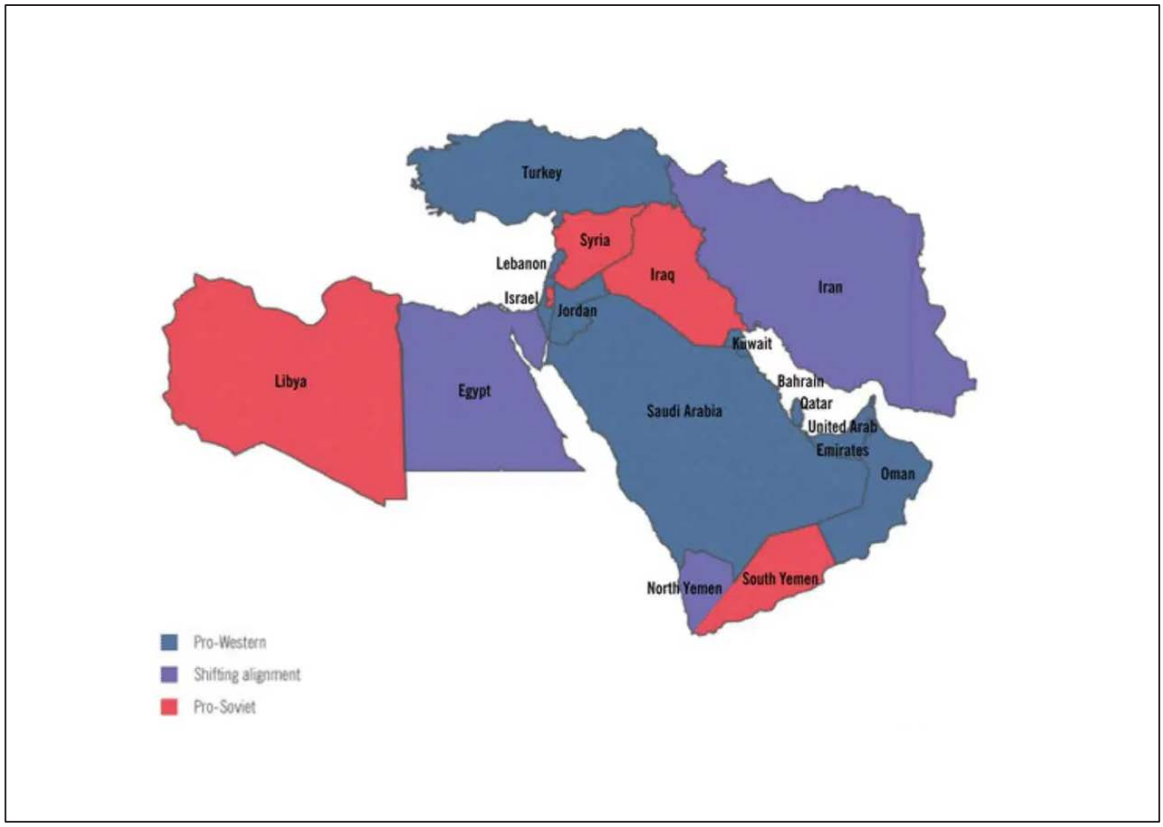


Ilustración 2. Alineamientos en el Oriente Próximo tras la crisis de Suez. Fuente: RUST, Owen. "The Suez Canal Crisis of 1956 & The Rise of the US". The Collector, Jul 1, 2023. https://www.thecollector.com/the-suez-canal-crisis-1956-explained/

El inestable reparto de poderes y corredores energéticos

El paso de un orden uni-multipolar a otro multipolar o multivectorial ha dejado otra vez a la región del Oriente Próximo en la tesitura de una tercera reconfiguración, acorde a los nuevos poderes globales y realineamientos regionales.

Con anterioridad a los atentados en Israel que en octubre de 2023 se perpetraron desde la Franja de Gaza y hasta la caída del régimen de Assad en Siria en diciembre de 2024, la potencia marítima estadounidense y la terrestre rusa mantenían sus respectivos intereses en la zona. EE.UU. tenía otras preocupaciones en la región Asia-Pacífico y en Europa y los últimos momentos de la Administración Biden se dedicaron a contener la expansión china en el continente africano[9]. Sin embargo, los norteamericanos han

[9] Para realizar un seguimiento de la última visita de Estado del presidente Biden en África, se sugiere la lectura del artículo: CASTRO TORRES, José Ignacio. La importancia de los corredores terrestres (V): el

favorecido tradicionalmente a Israel para garantizar sus intereses en la región al tiempo que, independientemente de sus bases, han tenido que mantener una presencia física en determinados puntos de Irak y Siria para contener la carrera iraní en dirección al Levante[10].

Rusia se encontraba embebida en la recuperación de la influencia en su extranjero inmediato, en el que el conflicto ucraniano constituía uno de sus principales quebraderos de cabeza, por lo que la cuestión siria pasaba a un segundo plano en comparación con una amenaza que podría ser considerada existencial por parte del presidente Putin. Por parte de Ucrania, el comienzo de 2025 suponía la finalización de sus compromisos para permitir el paso del gas ruso por su territorio en dirección a Europa Central y del Este. Por ello, la aparición de una alternativa podría ser muy interesante para los europeos, sus posibles proveedores y los gobernantes de los territorios de tránsito[11].

Al mismo tiempo China ha influido cada vez más en la región a través de unas excelentes diplomacia y gestión comercial, que le han abierto diversas opciones para su proyecto de la *Franja y la Ruta*. China es altamente dependiente de las importaciones de productos energéticos de los países de esta área global, por lo que necesita la estabilidad de la producción y la seguridad del transporte de los hidrocarburos. Para ello Pekín ha optado por una "tradicional diplomacia de equilibrios", mediante el mantenimiento de una distancia prudencial y no involucrarse en los conflictos de los actores regionales[12]. Aunque las relaciones chinas con el régimen de Assad fueran cordiales, no parece que por el momento la nueva situación altere la relación entre los chinos y sus socios comerciales en la región[13].

Corredor de Lobito contra la Línea de Tazara. Documento de Análisis IEEE núm. 80/2024. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2278118/la_importancia_de_los_corredores_terrestres_v.pdf

[10] Para profundizar en la contención estadounidense a Irán en dirección Oeste se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo. Documento de Análisis IEEE 26/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf

[11] SOLDATKIN, Vladimir; PELESCHUK, Dan. "Russian gas era in Europe ends as Ukraine stops transit". Reuters, January 1, 2025. https://www.reuters.com/business/energy/russia-halts-gas-exports-europe-via-ukraine-2025-01-01/

[12] SUN, Yun. "Forecasting China's strategy in the Middle East over the next four years". Brookings,December 19, 2024. https://www.brookings.edu/articles/forecasting-chinas-strategy-in-the-middle-east-over-the-next-four-years/

[13] FULTON, Jonathan. "What the fall of the Assad regime really means for China". Atlantic Council, December 18, 2024. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/syria-assad-hts-china-future/

Las potencias regionales se encontraban igualmente alineadas a su conveniencia, con un *Eje de la Resistencia* liderado por Irán y que extendía sus tentáculos por la región apoyándose en las milicias chiitas afines o infiltrándose en las estructuras políticas, como podría ocurrir en Irak o el Líbano. El caso sirio era algo especial, pues desde las llamadas Primaveras Árabes de 2011, el régimen de Al Assad tuvo que ponerse en las manos iraníes para poder subsistir[14].

Irán ha mantenido una alianza de conveniencia con la potencia terrestre constituida por Rusia, quien también ha mantenido una importante presencia en Siria a través de la base naval de Tartus y la base aérea de Latakia, cuya continuidad se muestra ahora más que incierta[15]. Sin embargo, los iraníes también mantienen un importante vínculo con China, no solamente en el ámbito comercial, sino en aspectos diplomáticos, tecnológicos, militares o informativos[16].

Por su parte, Arabia Saudita había sido un rival histórico de los iraníes, hasta que en la primavera de 2023 sus divergencias fuesen atemperadas por la diplomacia china, quien consiguió restablecer las relaciones entre ambos. Aunque tradicionalmente las relaciones entre saudíes y estadounidenses han constituido un contrapunto a los intereses del Eje de la Resistencia, durante el mandato del presidente Biden se han enfriado notablemente, posiblemente por sus postulados idealistas. Esta situación ha conducido a que las relaciones de saudíes con rusos y chinos hayan sido más eficaces[17].

Respecto a Siria, Arabia Saudita fue un valedor de los intereses de la oposición al régimen de Al Assad, aunque a través de la mediación rusa fue atemperando sus posturas iniciales. La mediación saudita permitió el regreso de Siria a la Liga Árabe en 2023 y en la primavera de 2024 reabrió su embajada en Damasco. Sin embargo, la caída del régimen de Al Assad ha colocado a los saudíes en una buena posición de partida

[14] GRAJEWSKI, Nicole. “The Evolution of Russian and Iranian Cooperation in Syria”. Center for Strategic and International Studies, November 17, 2021. https://www.csis.org/analysis/evolution-russian-and-iranian-cooperation-syria

[15] RFE/RL. “Assad Breaks Silence, Says He Left Syria As Russian Base Came Under Attack”. December 16, 2024. https://www.rferl.org/a/assad-claims-russia-forced-evacuation-after-syria-regime-collapse/33242024.html

[16] LIANGXIANG, Jin. “China-Iran relations entering into stage of mutual political trust. Theran Times, January 5, 2025. https://www.tehrantimes.com/news/508340/China-Iran-relations-entering-into-stage-of-mutual-political

[17] Para un estudio en mayor detalle de las relaciones de Arabia Saudita con China y EE.UU. se sugiere la lectura del artículo CASTRO TORRES, José Ignacio. *La consolidación de China en el Oriente Medio*. Documento de Análisis IEEE 32/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA32_2023_JOSCAS_China.pdf

respecto al nuevo gobierno de transición, pues los antiguos rebeldes sirios han recordado el apoyo que tradicionalmente los saudíes habían brindado a su causa. Arabia Saudita ha sabido aprovechar sabiamente este momento y ha establecido un puente aéreo de ayuda humanitaria con Damasco, que piensa ampliar con comunicaciones terrestres[18]. En correspondencia, a primeros de 2025 el nuevo ministro de exteriores sirio, Asaad Hassan al-Shaybani, enviaba un auténtico mensaje diplomático al realizar su primera visita oficial a Riad[19].

Turquía ha sido un valedor constante de la oposición contra al Assad de la coalición rebelde que constituye el Ejército Nacional Sirio (SNA por sus siglas en inglés), y del grupo Hayat Tahir al-Sham (HTS). Esto le ha causado al régimen de Erdogan un desgaste interno debido a la avalancha de refugiados sirios, pero ahora puede darle buenos réditos. Posiblemente la influencia turca sobre el nuevo gobierno sirio otorgue a Turquía un importante papel de mediación con Rusia, cuya permanencia en el Mediterráneo Oriental podría depender de los dictámenes de Ankara[20].

Las fuerzas armadas turcas se han enfrentado con las milicias kurdas del YPG, grupo perteneciente a las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF) por considerarles socios de los separatistas del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que en Turquía son calificados como terroristas. Turquía ha realizado varias operaciones en los últimos años sobre territorio sirio para contrarrestar la amenaza kurda, pero ahora pueden tener como valedores a las fuerzas del SNA desde el interior de la propia Siria[21].

La posición geográfica de Turquía le otorga la posibilidad de ser un auténtico puente de comunicación entre Oriente y Occidente y por dicha razón se encontraba muy cómoda en los parámetros de la iniciativa de la *Franja y la Ruta*. El anuncio del proyecto IMEC (*India-Middle East-European Union Corridor* por sus siglas en inglés) en septiembre de

[18] الحرة – دبي/Al Hurra – Dubái. "سوريا.. استئناف الرحلات الدولية في مطار دمشق الأسبوع المقبل/Siria: reanudación de los vuelos internacionales en el aeropuerto de Damasco la próxima semana". 04 enero 2025. https://www.alhurra.com/syria/2025/01/04/سوريا-استئناف-الرحلات-الدولية-في-مطار-دمشق-الأسبوع-المقبل

[19] Al Jazeera. "Syria FM in Saudi Arabia on maiden trip as new rulers reset regional ties". 2 Jan 2025. https://www.aljazeera.com/news/2025/1/2/syria-fm-in-saudi-arabia-on-maiden-trip-as-new-rulers-reset-regional-ties

[20] DALAY, Galip. "Turkey has emerged as a winner in Syria but must now use its influence to help build peace". Chattam House, 13 December 2024. https://www.chathamhouse.org/2024/12/turkey-has-emerged-winner-syria-must-now-use-its-influence-help-build-peace

[21] QEREMAN, Orhan; PERRY, Tom; GUMRUKCU, Tuvan. "Syrian Kurdish groups on the back foot as power balance shifts". Reuters, December 22, 2024. https://www.reuters.com/world/middle-east/syrian-kurdish-groups-back-foot-power-balance-shifts-2024-12-21/

2023 alejaba a los turcos de su posición de privilegio, por lo que mostraron su descontento y anunciaron una iniciativa paralela denominada *Ruta del Desarrollo*, que uniría Turquía con el puerto iraquí de Great Faw y que contaba con el apoyo de Catar, aliado tradicional de Turquía[22].

La orientación del gobierno provisional sirio abre otra variante de comunicaciones muy interesante para la extracción del gas catarí a través de Arabia Saudita, Jordania y Siria, para llegar al *hub* de distribución de productos energéticos en el que se ha convertido Turquía. Este proyecto se planteó en 2009 con el nombre de *Gasoducto Catar-Turquía*, pero Al Assad lo había paralizado en Siria con la excusa de que perjudicaba las exportaciones de gas de sus aliados rusos a los mercados europeos. Nada más producirse la caída del régimen sirio, el ministro turco de Energía y Recursos Naturales, Alparslan Bayraktar, anunció su disposición a apoyar las inversiones energéticas en Siria, aunque afirmó que la ruta debe ser segura[23].



Ilustración 3. Propuesta del trazado del Gasoducto Catar-Turquía. Fuente: Turkiye Today. "Qatar-Syria-Türkiye gas pipeline project: Is it possible after Assad's fall?". Dec 10, 2024. https://www.turkiyetoday.com/business/qatar-syria-turkiye-gas-pipeline-project-is-it-possible-after-assads-fall-90981/

[22] Para una lectura en mayor detalle de lo que supuso para Turquía la iniciativa IMEC se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. La Importancia de los corredores terrestres (IV): El paso del
Golfo Pérsico al Mediterráneo Oriental. Documento de Análisis IEEE 06/2024.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA06_2024_JOSCAS_Corredores.pdf

[23] Turkiye Today. "Qatar-Syria-Türkiye gas pipeline project: Is it possible after Assad's fall?". Dec 10, 2024. https://www.turkiyetoday.com/business/qatar-syria-turkiye-gas-pipeline-project-is-it-possible-after-assads-fall-90981/

La construcción de este gasoducto y su conexión a la ya existente red árabe de gasoductos que se dirigen a Jordania y Egipto ofrecerían a los proveedores de gas del Mediterráneo Oriental, como pueden ser Egipto e Israel, una alternativa viable y barata para llegar a los mercados europeos a través de Turquía y no como actualmente lo están haciendo mediante gas natural licuado en buques metaneros[24].

Catar ha visto una excelente oportunidad en las relaciones con los nuevos dirigentes sirios, por lo que se ha apresurado a enviar una delegación diplomática en la que se encontraba el ministro de Estado Mohammed bin Abdulaziz Al Khulaifi[25]. Hay que tener en cuenta que Catar fue un valedor de los grupos armados que luchaban contra Assad, hasta que se vio forzado a mejorar sus relaciones con Irán y a través de este último con Rusia, durante el bloqueo a que Arabia Saudita y Emiratos sometieron a los cataríes entre 2017 y 2021. Ahora los líderes cataríes han declarado haber estado en "el lado correcto de la historia" y aparte del tema energético, se aprestan a establecerse como mediadores ante los posibles rivales que se ciernen sobre el nuevo régimen sirio. Por ello, se han ofrecido para establecer contactos con Irán y es posible que puedan hacerlo con Rusia. También el papel mediador de Catar con EE.UU. puede ser importante, pues si la nueva administración del presidente Trump no retira a HTS de la lista de grupos terroristas, el papel mediador de Doha podría ser similar al que posee con el régimen talibán de Afganistán[26].

Israel no solo ve oportunidades comerciales en Siria para su ingente capacidad gasística, sino que la nueva situación puede producir un importante cambio en su percepción de la seguridad que tanto necesita. Con la caída de Al Assad se abre una oportunidad para evitar que Siria sea empleada como base desde la que puedan ser abastecidos los grupos, tanto sunitas como chiitas, contra los que Israel se encuentra enfrentado.

La incertidumbre que plantea Siria para Israel llevó a que la rama militar de la inteligencia israelí (conocida con el acrónimo de AMAN) siguiese en detalle los acontecimientos que

[24] bne IntelliNews. "Turkey, Syria tandem could mean piped Qatari gas for Europe and a supercharged Middle East clean energy transition". December 21, 2024. https://www.intellinews.com/turkey-syria-tandem-could-mean-piped-qatari-gas-for-europe-and-a-supercharged-middle-east-clean-energy-transition-359574/

[25] bne Gulf bureau. "Qatar joins regional powers in Damascus diplomatic outreach". BNE intelnews, December 23, 2024. https://www.intellinews.com/qatar-joins-regional-powers-in-damascus-diplomatic-outreach-359602/?source=qatar

[26] CAFIERO, Giorgio. "Qatar's position in post-Assad Syria". Peoples´s dispatch, December 21, 2024. https://peoplesdispatch.org/2024/12/21/qatars-position-in-post-assad-syria/

se estaban produciendo, con lo que tras la caída de Assad las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF por sus siglas en inglés) tenían preparado un plan de contingencia para destruir el máximo posible de las capacidades militares de las fuerzas armadas sirias[27].

La previsión israelí le permitió lanzar con casi inmediatez la operación *Bashan Arrow*, que destruyó prácticamente toda la aviación siria, sus sistemas de defensa antiaérea, así como las temibles municiones merodeadoras. Además, las IDF lanzaron una incursión por tierra en área de los Altos del Golán, creando una zona de seguridad ante lo que el teniente general Herzi Halevi consideraba que podía ser una zona en la que los terroristas se podrían atrincherar. No obstante, Halevi afirmó que Israel no tiene ninguna intención de involucrase en Siria y al mismo tiempo el nuevo líder sirio, Ahmad al Sharaa, insistió en estar comprometido con el acuerdo de separación de fuerzas de 1974, entre ambos países y que no permitiría que se utilizase a Siria para atacar a Israel[28].

La operación israelí abre interrogantes sobre la continuidad de la integridad territorial de Siria, teniendo en cuenta los precedentes de Irak o Libia después de las respectivas caídas de Saddam y Gadafi. Hay que tener en cuenta que el despliegue actual de Israel deja a Damasco al alcance de las fuerzas terrestres israelíes y que no se han producido hasta ahora reacciones de condena en el mundo occidental por la ocupación de los territorios sirios. Sin embargo, la gran estrategia israelí en la región es la de debilitar o dividir a sus posibles rivales, por lo que ha manifestado abiertamente en varias ocasiones su apoyo al separatismo kurdo de Siria, en particular el YPG con quien Turquía mantiene la anteriormente referida hostilidad[29]. Por ello, las posibles relaciones entre Israel y Turquía con el trasfondo del conflicto sirio, pueden conducir a situaciones muy preocupantes teniendo en cuenta que parten de posiciones muy deterioradas por el conflicto de Gaza[30].

La Unión Europea también se ha manifestado en relación con la orientación del nuevo gobierno sirio. Por ello, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen ha

[27] DAOUD, David. “Israel’s Bashan Arrow operation in Syria continues”. FDD's Long War Journal. December 17, 2024. https://www.fdd.org/analysis/op_eds/2024/12/17/israels-bashan-arrow-operation-in-syria-continues/
[28] Ibid.
[29] BAKIR, Ali. “Israel’s attacks on Syria threaten regional stability and will ultimately backfire”. Middle East Eye, 31 December 2024. https://www.middleeasteye.net/opinion/syria-israel-attacks-threaten-regional-stability-backfire
[30] SETTON, Keren . “Erdogan empuja a Turquía e Israel hacia un conflicto en Siria”. The Jerusalem Post, January 6, 2025. https://www.jpost.com/spanish/noticias-del-mundo/article-836260

procedido a anunciar un puente aéreo de ayuda humanitaria para Siria condicionado a una transición pacífica. A primeros de 2025 se produjo la vista conjunta de los ministros de exteriores de Alemania y Francia, habida cuenta que este último país había reabierto su embajada a mediados de diciembre[31]. Hay que considerar que ambos Estados han sido los principales donantes europeos durante la guerra civil siria y que ahora pueden encontrarse en una excelente posición de partida para la reconstrucción. No obstante, el tradicional apoyo de Francia a las SDF en general y al YPG en particular es otra fuente de discordia en el tablero sirio[32].

El vacío de seguridad y la inestabilidad del nuevo régimen

Siria ha quedado en una delicadísima situación en cuanto a su integridad, puesto que en su territorio se encuentran estadounidenses, turcos, iraníes, rusos e israelíes. Además, el nuevo gobierno deja mucho que desear en cuanto a la cohesión interna, debido a que el SNA es una coalición que puede tener disputas entre sus miembros y que HTS no tiene tanto poder acumulado como para imponerse con facilidad al resto de sus socios. Por otro lado se encuentra el territorio de la Rojava, donde la mayoría kurda constituye una gran parte de las SDF. Es muy posible que también las milicias chiíes se encuentren a la espera para pasar a la insurgencia, en función de la actitud del nuevo gobierno y que además se reaviven las acciones encubiertas en las zonas en las que el Daesh tiene apoyos. Por su parte, ha aparecido un grupo armado pro-Assad que, con la denominación de Movimiento de la Resistencia Siria (SRM por sus siglas en inglés), ha empezado a operar en contra de los nuevos regidores[33].

[31] bnm Cairo bureau. “French and German Foreign Ministers meet Syria's new leader al-Sharaa”. BNE intel News. January 3, 2025. https://www.intellinews.com/french-and-german-foreign-ministers-meet-syria-s-new-leader-al-sharaa-359756/?source=syrian-arab-republic

[32] NIJKERK, Margaux. France’s Role in Syrian Reconstruction, and the Implications for Israel. *Strategic Assessment*, 2019, vol. 21, no 4, p. 58.

[33] VV.AA. “Iran Update, January 6, 2025”. ISW. https://understandingwar.org/backgrounder/iran-update-january-6-2025

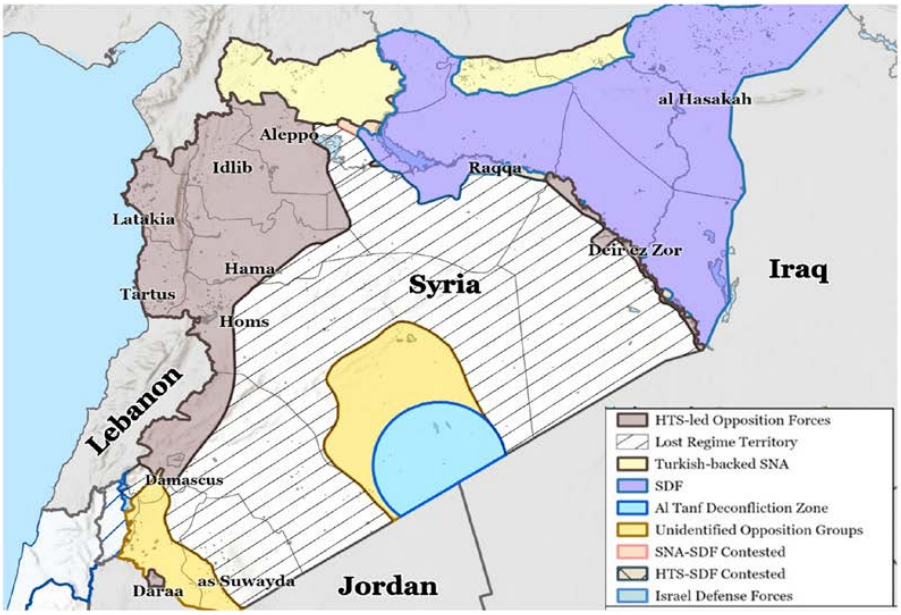


Ilustración 4. Posible control del territorio sirio por parte de los actores implicados sobre el terreno a día 6 de enero de 2025. Fuente: ISW. "Iran Update, January 6, 2025". https://understandingwar.org/backgrounder/iran-update-january-6-2025

El nuevo gobierno se encuentra entre dos corrientes internas que abogan por una parte por la reconstrucción del país y por otro por la liberación de los territorios ocupados, tanto por actores internos como externos. Si gana la opción de la reconstrucción los gobernantes pueden perder la legitimidad en amplios sectores de la sociedad, mientras que el territorio continúe en manos de estos actores. Por el contrario, si la opción es la de la recuperación de los territorios se perderían importantes esfuerzos que deberían ir dirigidos a paliar el sufrimiento de la población, por lo que el descontento podría ser fuente de conflicto interno. Además, no está claro el orden de prioridad contra quien dirigir las ofensivas y hay que tener muy en cuenta que su capacidad de combate es mínima, tras la destrucción a la que las IDF sometieron a las fuerzas armadas sirias[34].

Esta destrucción de capacidades militares deja el nuevo gobierno de Siria ante un vacío de seguridad que busca llenarse de algún modo, invitando a la proliferación de numerosos grupos internos, así como a la permanencia de los actores exteriores que

[34] BAKIR, Ali. "Israel's attacks on Syria threaten regional stability and will ultimately backfire". Op. Cit.

buscan consolidar su presencia en aras de garantizar su propia seguridad o de adquirir alguna situación de ventaja. Por tanto, el gobierno de transición tiene que buscar la reconstrucción de un ejército mínimamente funcional, atender las necesidades de una población dividida en tantas facciones como valles hay en el territorio y contener las ansias bélicas de los grupos más fanáticos y radicales. Al mismo tiempo tiene que buscar un punto de entendimiento y equilibrio con las potencias extranjeras antagónicas entre sí, que pueden estar interesadas en la desestabilización del nuevo régimen si no se cumplen sus objetivos.

Como ocurre en todo conflicto siempre hay desaprensivos que sacan partida de la situación de los desesperados. Si en algo se pueden obtener pingües beneficios económicos es en el contrabando de petróleo de las zonas al este del país y en el tráfico de captagon, droga sintetizada con profusión en Siria y que da una buena idea de la capacidad de actuación de los grupos del crimen organizado, que en muchas ocasiones tienen vínculos con grupos armados terroristas[35].

Conclusiones

La reconfiguración del Oriente Próximo se está produciendo en la era de la globalización al igual que lo hiciera en las etapas del colonialismo europeo y de la Guerra Fría. Sin embargo, no se puede en estos momentos concluir cómo se va a producir el reparto de poderes, pues el nuevo orden en la región es altamente dependiente del resultado de otros acontecimientos globales, en los que el conflicto ucraniano o la tensión en la región Asia-Pacífico van a ser determinantes.

El reflejo de la próxima reconfiguración de la región es la inestabilidad que se está produciendo por toda la geografía del Oriente Próximo, donde el conflicto palestino-israelí y el conflicto sirio son unos destacados exponentes.

El caso sirio es especialmente paradigmático, pues una de las causas del conflicto que se dirime en su territorio se debe a una pugna por el poder de los actores externos, tanto globales como regionales, que proyectan sus apetencias apoyando a los distintos

[35] AL-RASHED, Abdulrahman. “From oil to Captagon: How al-Assad’s failures fueled Syria’s collapse and a grim legacy” Al Arabiya News, 2025-01-03. https://english.alarabiya.net/views/2025/01/03/from-oil-to-captagon-how-al-assad-s-failures-fueled-syria-s-collapse-and-a-grim-legacy

actores internos. Sin embargo, el motivo económico basado en la producción y el tránsito del gas al corazón de Europa parece que puede ser una causa más que justificada de la crisis que se vive en este país.

En un momento histórico en el que el gas ruso ha dejado de circular por las tuberías ucranianas hacia Europa, la opción del gas del Oriente Próximo parece una alternativa viable. Aunque la posibilidad del transporte a través de buques metaneros desde Israel y Egipto parece una posible opción para complementar el suministro europeo, lo cierto es que es una posibilidad relativamente costosa en tiempo y recursos económicos. Por ello, el proyecto del transporte vía gasoducto a través de Siria de los recursos gasíferos de Catar así como del resto de los países citados hasta las conexiones turcas, se presenta como una solución al problema energético europeo.

Sin embargo, para que Siria se configure como un territorio viable para el paso de un gasoducto sur-norte necesita encontrase en una relativa situación de seguridad. Esto no quiere decir que todo el territorio sirio tenga que encontrarse controlado por las autoridades que vayan a regir el país, sino que con garantizar la seguridad de su franja oeste sería suficiente para asegurar este proyecto energético. No obstante, esta iniciativa se encuentra en contraposición con lo que hasta ahora ha pretendido Irán, quien ha visto como se ha disipado su sueño del alcanzar una salida al Mediterráneo para su ingente producción de gas. Si no puede cumplir sus objetivos, es más que posible que el régimen de los ayatolás, apoyado por sus *proxies* en la región, busque la desestabilización en aquellas zonas que no puedan controlar.

Debido a la contraposición de intereses de las potencias globales y regionales de la zona y a la existencia de diferentes facciones en el territorio sirio, apoyadas por los distintos actores exteriores, el espectro de una situación de Estado fallido prolongado se cierne cada vez con más profusión sobre Siria.

*José Ignacio Castro Torres**
COR. ET. INF. DEM
Analista Asociado del IEEE
Académico Correspondiente. Academia de las Artes y las Ciencias Militares

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

04/2025 15 de enero de 2025

José Pardo de Santayana

Universalismo y geopolítica



Universalismo y geopolítica

Resumen:

Occidente es universalista y, desde sus orígenes, siempre lo ha sido. Según las potencias europeas y, posteriormente, EE. UU. se fueron expandiendo por el mundo, también lo fueron occidentalizando. En la última década, el proceso se ha detenido en una tendencia de desoccidentalización impulsada por las potencias revisionistas.

En la pugna por la configuración del futuro orden internacional, el sur global, que reclama su legitima participación, se opone igualmente a que los valores occidentales se empleen como referencia universal.

En la actualidad, la creciente rivalidad entre las grandes potencias y el poder mucho más distribuido por todo el planeta impiden que ninguna de las partes pueda configurar el sistema global sin contar con las otras partes.

Empeñarse en que los valores de Occidente prevalezcan sobre los de los demás únicamente contribuirá a acercar entre sí a los demás actores del panorama mundial. Las naciones occidentales deberían abandonar el paternalismo y centrarse en la ejemplaridad.

Palabras clave:

Universalismo, valores, orden mundial, Occidente, potencias revisionistas, sur global.

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

Universalism and geopolitics

Abstract:

The West is universalist and has always been so since its origins. As the European powers, and later the US, expanded throughout the world, they also westernized it.

In the last decade, the process has come to a halt in a trend of Weslessness driven by the revisionist powers.

In the struggle for the configuration of the future international order, the Global South, which claims its legitimate participation, also opposes the use of Western values as a universal reference.

At present, the growing rivalry between the major powers and the much more widely distributed power throughout the planet prevents any of the parties from shaping the global system without the other parties.

Keywords:

Universalism, values, world order, West, revisionist powers, Global South.

Introducción

¿Existen unos valores universales aplicables a toda la humanidad?, ¿cuáles son estos valores?, ¿cómo y quién los determina?, ¿son los valores que Occidente defiende universales? Estas son cuestiones que han saltado del ámbito teórico y filosófico al de la geopolítica y están alcanzando enorme vigencia. Según se articule la respuesta, así también quedará condicionada la reacción estratégica a la gran contienda que enfrenta a las grandes potencias y sus aliados.

Hay un consenso bastante generalizado de que el mundo está pasando el momento más peligroso desde mediados de la Guerra Fría. Nuestro tiempo está siendo sometido a crecientes tensiones como consecuencia de las pugnas por la configuración del futuro orden internacional. Mientras desde Occidente se defiende un sistema global inspirado en valores universales, el resto del mundo rechaza tanto que las potencias occidentales lo configuren, como que estas determinen e impongan al resto del mundo su sistema de valores.

Desde su origen medieval, Occidente siempre ha tenido una concepción universalista de los valores que articulan su cultura y la vida de sus sociedades. A pesar de los vaivenes de la historia, esta convicción siempre ha permanecido. Ninguna otra civilización la ha igualado en la concepción de la misma dignidad, libertad y racionalidad de todos los seres humanos.

A ello hay que añadir que, desde hace cinco siglos y hasta hace menos de una década, el mundo ha vivido un proceso de progresiva occidentalización. La aplastante victoria del bloque capitalista sobre su alternativa socialista hizo pensar a muchos que el mundo marchaba inexorablemente hacia la adopción universal del modelo liberal democrático de inspiración occidental.

Sin embargo, en los últimos años, el proceso de occidentalización se ha detenido y ahora parece marchar en dirección contraria. En las potencias occidentales domina la idea de que hay que empeñarse en la defensa del orden liberal basado en reglas. Sin embargo, como afirmó tras la invasión rusa de Ucrania, Alexander Stubb, actual presidente de Finlandia, las tres décadas de vacaciones de la historia han acabado y ahora nos

encontramos en un nuevo desorden mundial[1]. Por otra parte, los valores y las creencias se pueden proponer, pero no imponer. Al intentarlo, se intensifica la resistencia del resto del mundo que coopera para oponerse.

Este documento pretende reflexionar sobre la arraigada convicción universalista de las naciones occidentales y buscar una respuesta que, sin renunciar al fondo de la cuestión, promueva un sistema internacional más pragmático que invierta la sintonía de todos contra el empeño de Occidente de imponer sus valores. Todo ello, además, en un momento donde parece que las sociedades occidentales hayan perdido la brújula de sus propias referencias. Asimismo, se afirma el derecho de todas las partes a participar en la configuración del sistema internacional para que sea propiamente eso, internacional.

Las raíces universalistas de Occidente

Rompiendo con su pasado mitológico y particularista, desde la revolución filosófica de la Grecia clásica, todas las raíces de la cultura occidental tienen un enfoque universalista. Aquellos griegos empezaron por darle al mundo su nombre propio y eligieron el término *kosmos*, que quiere decir belleza (de donde procede también la palabra cosmético) y orden o la belleza resultante del orden[2]. De ese orden admirable dedujeron un mundo regido por una ley natural de carácter universal dentro de una jerarquía cósmica. En oposición a los sofistas, Platón defendía que tanto las cuestiones de la ética (los ideales del bien, de la justicia, de la sabiduría…) como de la metafísica son objetivas, universales, necesarias e inmutables[3].

Para Aristóteles el cosmos era jerárquico y, aunque sometido a una ley natural universal, no era igualitario (la igualdad no aparece en el orden de la naturaleza), lo que, por ejemplo, justificaba la esclavitud.

La tradición griega se fusionó con la cristiana en el Imperio romano, iniciándose un maridaje de fe cristina y razón griega que duraría mil quinientos años. En la Edad Media el mundo cosmocéntrico dio paso a uno teocéntrico. En aquella época, se consideraba

[1] STUBB, Alexander. Vídeo «From Disorder to Disruption - The New World (Dis)Order», *STG Series*. The New World (Dis)Order with Alex Stubb. 8 de noviembre de 2023 (consultado 2025).
[2] BRAGUE, Rémi. *La sabiduría del mundo. Historia de la experiencia humana del universo.* Ediciones Encuentro, Madrid, 2008. Traducido de la versión original en francés (1999).
[3] KREEFT, Peter. *Socrates' Children. Ancient Philosophers*. World on Fire Institute, Elk Grove Village, 2019.

tanto al cosmos como al hombre en relación con el Dios creador. De ese modo, se utilizaba el término «creación» en vez de «cosmos» y se hablaba del ser humano como una criatura de Dios[4].

El mundo medieval era católico y para los cristianos todos los seres humanos son hermanos e hijos de un mismo Dios, sin distinguir creyentes de no creyentes. Según el cristianismo, no es el hecho de compartir una misma fe, sino la filiación divina la fuente de una misma dignidad como persona de todos los seres humanos. Por otra parte, el término «católico» en griego significa universal. Así, tanto por razones filosóficas como teológicas, Occidente nacerá con unas bases inequívocamente universalistas. De ese modo, el principio de igual dignidad humana aplicado con carácter universal se defenderá en Occidente con más fuerza y convicción que en ninguna otra civilización.

La revolución protestante rompió la unidad del orden medieval, pero mantuvo la vocación universalista, si bien la idea de predestinación calvinista debilita el principio de igual dignidad de todos los seres humanos.

En aquella misma época en que se conmocionaron los cimientos sobre los que se sustentaba la *república cristiana* y, como consecuencia del descubrimiento de América, se abrían nuevos horizontes al hombre moderno, Francisco de Vitoria y la Escuela de Salamanca dieron una respuesta concreta y universal al nuevo orbe global emergente.

> «Vitoria alumbró la idea innovadora y precursora, de que existen unas normas comunes a todas las naciones —un derecho internacional— y unas libertades y derechos fundamentales basados en la igual racionalidad humana. […] El teólogo y jurista salmantino fue el primer pensador de la globalización característica de la constelación moderna»[5].

La Revolución francesa rompió tanto con los fundamentos filosóficos de la Grecia clásica como con los teológicos del cristianismo y, no obstante, se mantuvo fiel a la concepción universalista en sus premisas ideológicas como un proceso emancipatorio con vocación global.

Sin embargo, el Occidente moderno no es una realidad monolítica y en su seno conviven diversas cosmovisiones: unas transformadoras, que se cuestionan a sí mismas según

[4] *Ibidem.*
[5] BENEYTO, José María. *La conquista, el imperio y la paz. Vitoria y Erasmo ante Carlos V.* Cátedra, Madrid, 2024.

evolucionan, y otras tradicionales. Jacques Barzun insiste en que la idea de cultura occidental como un bloque sólido con un solo significado es contraria a los hechos, «Occidente es la civilización mestiza por excelencia, […] es unidad combinada con diversidad». Como mejor se define es como «una innumerable secuencia de opuestos: en religión, en política, en arte, en moral y costumbres que perviven más allá del primer momento de conflicto»[6].

Con todo ello, el universalismo sigue siendo hasta nuestros días una característica propia de la cultura occidental. Cuando en estos países se filosofa o se debate con hondura sobre las cuestiones humanas, incluso dentro de la pluralidad de sus concepciones, se hace siempre con una perspectiva global y en su alcance no se distingue a unas culturas o razas de otras.

Ninguna otra civilización hace una afirmación tan categórica de esta materia. Quizá el islam sea el que más se acerque a ella. En el caso de China vemos como su partido comunista habla de socialismo «con características chinas» y utiliza ese mismo «estribillo» para otras muchas categorías, considerando que lo que es adecuado para dicho país no tiene por qué serlo para el resto del mundo. Los países de tradición ortodoxa, al tener la religión un carácter nacional, desdibujan la interpretación universalista propia del cristianismo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 fue un momento de gran lucidez, un logro asombroso y esperanzador que, aunque tiene una clara inspiración occidental, contó con un consenso muy amplio.

La progresiva occidentalización del mundo

Además de concebir el mundo en términos universales, los pequeños reinos del Viejo Continente se extendieron por el mundo en un proceso de progresiva occidentalización.

Desde el siglo XVI, gracias al dominio de los grandes océanos y al establecimiento de rutas comerciales a través de estos, los reinos europeos iniciaron un proceso de creciente globalización que, por primera vez en la historia, puso en contacto directo a las

[6] BARZUN, Jacques. *Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultural en Occidente (de 1500 a nuestros días), una radiografía del alma occidental*. Taurus, 2001. Traducido del original en inglés (2000).

poblaciones de Asia y Europa, además de, lógicamente, América y, con el tiempo, también África.

Gracias a la revolución científica, iniciada a mediados del aquel siglo, las potencias europeas se adelantaron al resto del mundo en innovación, lo que les dio una ventaja material y militar destacada. Antes de que irrumpiera la Revolución Industrial, los imperios europeos se habían hecho con el dominio de América y amplias zonas de Oceanía y Asia, incorporado a sus esferas de influencia territorios que, anteriormente, habían ejercido de tributarios del Imperio chino.

China, Corea y Japón se resistieron a la influencia occidental, pero, a mediados del siglo XIX, terminaron por claudicar ante las cañoneras británicas y norteamericanas. A partir de entonces, toda sociedad que quiso modernizarse, empezando por Japón, lo hizo siguiendo los patrones establecidos por las sociedades occidentales.

El mundo fue adoptando sus ideas y usos. Así, las grandes referencias que articulan la comunidad internacional son de origen europeo: usos como el modo de vestir, conceptos políticos como el Estado, instrumentos de relación como la diplomacia, métodos de conocimiento como la ciencia, medios de desplazamiento como el avión, expresiones artísticas como el cine, el inglés como la *lingua franca*…

En los siglos XIX y XX, la abrumadora pujanza material de las potencias occidentales permitió que estas terminaran por repartirse el mundo hasta que las guerras mundiales, y la consiguiente debilidad de las metrópolis, favorecieran el proceso de descolonización.

Tras la última de aquellas grandes guerras, el mundo quedó dividido en dos cosmovisiones rivales e irreconciliables. El abrupto final de la Guerra Fría creó un espejismo que hizo parecer que globalización, occidentalización y modernización eran categorías equivalentes y que la historia marchaba inexorablemente hacia la adopción universal del modelo liberal democrático de inspiración occidental, a lo que Fukuyama llamó el «fin de la historia».

Como consecuencia de lo anterior, en las sociedades occidentales ganó gran predicamento la interpretación que identifica los principios que Occidente representa con una visión del mundo más extensa.

> «La occidentalización del mundo tiende a fundirse en una agenda global más amplia en la que pierde sus contornos occidentales y en la que necesariamente deben participar actores extraoccidentales e incluso antioccidentales. Este enfoque nos sitúa ante la paradoja de que, en la medida en que los valores occidentales triunfan y se universalizan, dejan de ser propiamente occidentales»[7].

El punto débil de este planteamiento es que fuera de Occidente pocos lo entienden así. Además, desde finales de la década anterior, se ha puesto de manifiesto que la occidentalización del mundo no solo se ha detenido, sino que parece marchar en dirección contraria. Así, en 2020, la Conferencia de Seguridad de Múnich tituló su informe «Westlessness» (menos Occidente), poniendo de manifiesto que la ilusión de un mundo globalizado según los patrones occidentales se ha desvanecido.

Era evidente que en el mundo islámico, dentro de una gran variedad de casos, había gran resistencia a los valores occidentales, pero se trataba de países menos influyentes y la democratización exitosa de algunos de dichos países hacía pensar que las tornas podían cambiar. La clave estaba pues en lo que ocurriera en China, un país enorme con una posición central en Asia y llamado a seguir creciendo y a ganar en influencia global.

Pues bien, el Partido Comunista Chino había tomado hacía tiempo la decisión de modernizarse sin occidentalizarse, autorreferenciándose en su propia historia y cultura, tomando de los modelos foráneos solo aspectos parciales. Sin embargo, en las sociedades occidentales existía la convicción de que, para modernizarse plenamente, Pekín tendría que terminar democratizándose.

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

[7] LÓPEZ-ARANDA JAGU, R. «El futuro de Occidente en el orden global», *Panorama Estratégico*. IEEE, 2020. (consultado 2025).

dirigentes del PCCh y leer sus documentos clave, creímos lo que queríamos creer»[8].

La reacción del resto del mundo

Todas estas disquisiciones previas tienen ahora una relevancia geopolítica de primer orden porque estamos siendo testigos de una pugna por la configuración del futuro orden internacional[9] y el reconocimiento o rechazo de unos valores de carácter universal es una parte sustancial de dicha disputa. A la intensa rivalidad entre EE. UU. y las potencias revisionistas, China y Rusia, con sus respectivos sistemas de alianzas, se suman también otras potencias y regiones que reclaman que su voz sea también escuchada.

En las potencias occidentales todavía se sigue hablando de la defensa de un orden liberal basado en normas, a pesar de que este ha sido superado por la emergencia de un mundo multipolar. Ya en 2019, el *Strategic Survey* del IISS afirmaba que «un orden mundial basado en normas ya es solo objeto de nostalgia estratégica occidental»[10].

Occidente, que ha gozado durante mucho tiempo de una supremacía incontestable, ya no puede determinar por sí mismo el sistema internacional. Intentarlo es un esfuerzo baldío y contraproducente, porque, como muestran los hechos, aglutina a gran parte del resto del mundo en el sentido contrario.

Samir Puri en su reciente libro *Westlessness: The Great Global Rebalancing* afirma que es innegable que Occidente ha perdido poder e influencia sobre el resto del mundo y aunque seguirá teniendo gran peso en los asuntos globales no recuperará el grado de dominio del que disfrutó hasta hace pocos años[11]. El proceso de pérdida de poder relativo probablemente continuará, condicionado además por las tendencias demográficas desfavorables a la mayoría de las sociedades occidentales, siendo EE. UU. la gran excepción[12].

[8] O'BRIEN, Robert C. «How China Threatens American Democracy», *Foreign Affairs*. 21 de octubre de 2020. (consultado 2025).
[9] *US National Security Strategy*. The White House, octubre de 2022. Disponible en: 8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf
[10] «Strategic Survey», *IISS*. 2019.
[11] PURI, Samir. *Westlessness: The Great Global Rebalancing*. Hodder & Stoughton, Londres, 2024.
[12] EBERSTADT, Nicholas. «The Age of Depopulation: Surviving a World Gone Gray», *Foreign Affairs*. 10 de octubre de 2024 (consultado 2025).

A diferencia de la Guerra Fría en que el alineamiento estratégico suponía un posicionamiento ideológico, en la actualidad la oposición a Occidente se hace desde cosmovisiones muy distintas y en muchos casos opuestas. Lo que une a todos ellos es la idea de que cada sociedad tiene el derecho de elegir sus propios valores de referencia sin interferencia externa y la determinación de que en la configuración del futuro sistema internacional se cuente con las demás regiones del mundo.

Además, los valores de occidente se interpretan como una forma de dominio, lo que, en buena medida, no deja de ser cierto. Quién impone o determina los valores, gana poder e influencia sobre los demás.

Todo ello ha hecho que Pekín y Moscú encuentren un apoyo indirecto en las naciones del sur global para hacer resistencia a los designios estratégicos de las potencias occidentales. Ambas capitales se esfuerzan, además, en potenciar en aquellas naciones los resentimientos antioccidentales de la época imperialista y colonialista.

Raja Mohan advierte:

> «El sur global engloba países con intereses e ideologías tan variados que puede que el término ya no sea una herramienta útil. Sin embargo, si el mundo occidental espera contrarrestar la creciente agresividad de Rusia y China, reconstruir relaciones sólidas con estos países es más importante que nunca»[13].

Brzezinski ya había anticipado en 2008, en lo que denominó *The global political awakening*[14], la importancia geopolítica que el mundo en desarrollo estaba adquiriendo:

> «De la misma manera como la Revolución francesa hizo a la totalidad de la sociedad francesa consciente de su protagonismo político, la revolución de la globalización ha hecho que, por primera vez en la historia, la mayor parte de la humanidad esté políticamente activada, sea políticamente consciente y esté políticamente interconectada».

De ese modo, las naciones del nuevo sur se han vuelto conscientes de que son sujetos y no solo objetos del sistema internacional y quieren participar en su configuración.

[13] MOHAN, R. «Engaging With the Global South», *Foreign Policy*. Global Reboot podcast, 8 de diciembre, 2023.
[14] BRZEZINSKI, Zbigniew. «The global political awakening», *The New York Times*. 16 de diciembre de 2008.

Un problema suplementario es que para poder afirmar que unos valores son universales se necesita que ocurra al menos una de las dos siguientes condiciones: que sean considerados como tales por una mayoría significativa del mundo o que descansen sobre unos fundamentos sólidos de validez global basándose en la igual dignidad, libertad y racionalidad de todo ser humano.

Pues bien, la primera condición es obvio que no se cumple, y para que la segunda se cumpliera sería necesario que los valores que Occidente defiende fueran permanentes, algo que tampoco es el caso. Por el contrario, los valores de occidentales, más allá de la propia diversidad interna, han sufrido una importante evolución que se ha acelerado en las últimas décadas.

Ciertamente, la opinión dominante en las sociedades occidentales es que, partiendo de Kant, los valores son determinados desde la autonomía moral de la persona. Así, de la misma manera que se establecen, también se pueden modificar, haciendo que las sociedades progresen. A este planteamiento se le pueden hacer dos objeciones: por una parte, el progreso es un concepto bastante plural y habría que convenir quién lo determina o acordar a Occidente el principio de infalibilidad; por otra, no se puede pretender que, confundiendo a la parte con el todo, el resto del mundo acepte que la voluntad autónomamente manifestada en el seno de las sociedades occidentales tenga necesariamente que tener alcance universal. De ser así, todas las naciones quedarían jerárquicamente subordinadas al referente moral occidental, que es precisamente a lo que el resto del mundo se está resistiendo.

Otro punto débil de la vocación universalista de Occidente es que resulta contradictoria con su relativismo filosófico imperante. Alexader Dugin, por ejemplo, explota esta circunstancia en su *Cuarta teoría política*[15]. Tomando del posmodernismo occidental la idea de que la verdad es relativa, reclama el derecho de Rusia a tener su propia verdad, diferente a la de Occidente y a la de otros lugares del mundo. Desde dicha perspectiva, interpreta a la Federación Rusa como líder de un amplio espacio de civilización rusa y al mundo como un grupo diverso de civilizaciones que resisten al universalismo occidental.

[15] DUGIN, Alexander. *La cuarta teoría política*. Nueva República, Barcelona, 2013. Traducido del ruso (2009). Disponible en: Aleksandr Duguin - La Cuarta Teoria Política : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive (consultado 9/1/2025)

A todo ello hay que añadir que las diferencias ideológicas dentro de Occidente se están acentuando con disputas que alcanzan un carácter cada vez más bronco, dando lugar a una extrema polarización. En EE. UU. se habla incluso de una sociedad disfuncional:

> «Dos tercios de los estadounidenses creen que el país va por mal camino y casi el 70 % califica la economía de «no buena» o «mala». La confianza pública en el gobierno ha caído a la mitad, del 40 % en 2000 a solo el 20 % en la actualidad. El amor a la patria también se está desvaneciendo: solo el 38 % de los estadounidenses afirma que el patriotismo es «muy importante» para ellos, frente al 70 % en 2000. La polarización en el Congreso ha alcanzado su punto más alto desde la Reconstrucción y han aumentado las amenazas de violencia contra los políticos. El presidente Trump se enfrentó a dos intentos de asesinato en su camino para recuperar la Casa Blanca […]. Algunos estudiosos establecen paralelismos entre EE. UU. y la Alemania de Weimar, otros los comparan con la URSS en sus últimos años: una gerontocracia frágil que se pudre desde dentro y se afirma también que el país está al borde de una guerra civil»[16].

Esto no solo dificulta reconocer cuales son realmente los valores de Occidente, sino que debilita tanto su carácter universal como el atractivo que suponen para otras sociedades.

Posible respuesta

El mundo se ha vuelto mucho más complejo y, tal como indica el PIB PPA de las principales potencias (gráfico 1), con el poder crecientemente más repartido. Las potencias revisionistas están dispuestas a dar la batalla si esta se les ofrece y el sur global no desea verse arrastrado a las disputas entre los bloques enfrentados. La mayoría de los actores están reforzando su propia identidad, con un auge claro del nacionalismo, en algunos casos con nostalgias de un pasado imperial.

Los errores que se cometan en la gestión estratégica de este desorden mundial tendrán consecuencias mucho más graves por el contexto de rivalidad y las guerras que nos envuelven. Como norma general, no se deben dar las batallas que no se van a ganar. Hay que empezar por aceptar que vivimos en una época sustancialmente distinta a la

[16] BECKELEY, Michael. «The Strange Triumph of a Broken America: Why Power Abroad Comes With Dysfunction at Home», *Foreign Affairs*. 7 de enero de 2025.

anterior, en un periodo de transición hacia un sistema internacional todavía sin definir, sometido a las turbulencias de un proceso de gestación.

	País	FMI en 2424	Banco Mundial en 2023	CIA en 2023
	Mundo	***185 677 122***	***184 653 679***	***165 804 000***
1	China	37 070 000	34 643 706	31 227 000
2	EE. UU.	29 170 000	27 360 935	24 662 000
3	India	16 024 460	14 537 383	13 104 000
4	Rusia	6 910 000	6 452 309	5 816 000
5	Japón	6 570 000	6 251 558	5 761 000
6	Alemania	6 020 000	5 857 856	5 230 000
7	Brasil	4 702 004	4 456 611	4 016 000
8	Indonesia	4 661 542	4 333 084	3 906 000
9	Francia	4 360 000	4 169 071	3 764 000
10	Reino Unido	4 280 000	4 026 241	3 700 000

Gráfico 1. PIB de las principales potencias en paridad de poder adquisitivo (PPA), las de alineamiento occidental en azul claro. Fuente: elaboración propia

En estas circunstancias, lo esencial es recuperar la coherencia dentro de las propias sociedades y es allí donde hay que centrar el esfuerzo por preservar y desarrollar los valores propios de Occidente. Sin renunciar a la vocación universalista, el paternalismo de Occidente tendría que dar paso a una actitud de regeneración, ejemplaridad y virtud como principal modo de influencia, teniendo paciencia y confiando en que, cuando pase la tormenta, los mejores modelos terminen prevaleciendo.

Una prioridad debería ser recuperar la confianza y la complicidad con amplias regiones del mundo, cuya principal preocupación es el desarrollo de sus propias sociedades. Para ello se necesita mucha más empatía y llevar la relación a un plano de igualdad basado en los grandes retos comunes y los intereses legítimos de las partes. Un consenso de mínimos puede ser una buena manera de empezar. Allí donde las diferencias sean insalvables, se debe buscar una fórmula de coexistencia con medidas de confianza que eviten que las rivalidades sigan creciendo. Todo ello sin perder la fe en la humanidad y en la existencia de unos valores universales que se fundamentan en la dignidad e igualdad de todos los seres humanos.

Conclusión

Las sociedades occidentales son universalistas. Así ha sido desde sus orígenes medievales europeos y sus raíces clásicas y cristianas hasta nuestros días. Asimismo, desde el siglo XVI, las potencias europeas y, después, también EE. UU. han ido occidentalizando el mundo al ritmo que lo iban dominando. Sus valores y modelos se fueron adoptando cada vez a mayor escala, haciendo pensar que globalización, modernización y occidentalización eran categorías equivalentes.

Sin embargo, este proceso se ha detenido y ahora el mundo parece marchar en dirección contraria. La oposición enconada de China y Rusia al sistema internacional unipolar, vigente hasta hace unos pocos años, ha desembocado en un bronco sistema multipolar.

En la pugna por la definición del futuro orden mundial, el sur global reclama su lugar al sol y también se opone a que este se configure según los parámetros y referencias occidentales.

No obstante, las potencias occidentales, desde sus convicciones universalistas, no renuncian a que sus valores democráticos se constituyan como el referente del futuro orden global.

El hecho es que el mundo es cada vez más complejo y el poder está mucho más distribuido. Ninguna de las partes que lo constituyen, ni siquiera un gran bloque que agrupara a todas las naciones occidentales y sus más estrechos aliados, podría configurar el sistema internacional sin incorporar en el proceso a los otros actores.

Empeñarse en ello únicamente seguirá acercando entre si al resto del mundo para oponerse con determinación al designio occidental. Quizás haya llegado el momento de cambiar de estrategia, mirar al resto del mundo desde un plano de igualdad y, sin renunciar a la vocación universalista, buscar unos consensos mínimos sobre los que construir una entente internacional posibilista. Las profundas divisiones internas dentro de Occidente, que nacen de desavenencias en el ámbito de los valores, lo hacen aún más urgente.

*José Pardo de Santayana**
Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

Documento
Análisis

05/2025 21 de enero de 2025

Eduardo Olier Arenas

Panorama internacional de la inteligencia artificial en las actividades de defensa y seguridad



Panorama internacional de la inteligencia artificial en las actividades de defensa y seguridad

Publicado originalmente en:

La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos

Editado en junio de 2024

Resumen:

La inteligencia artificial (IA) se ha convertido en los últimos años en un elemento esencial en muchas actividades económicas y sociales. La aparición de nuevos sistemas de IA con sus múltiples aplicaciones ha puesto a este conjunto de tecnologías en el centro de muchas discusiones respecto a sus efectos positivos o negativos. Independientemente de esta discusión, hay un aspecto de la inteligencia artificial que afecta a los sistemas de defensa y seguridad. Un hecho que tiene ya un relevante papel en muchos países, que ven estas tecnologías como uno de los ejes de predominio geopolítico. Con esta perspectiva se ha establecido el presente Cuaderno de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que trata de un inicio que esperamos que se vaya complementando con otros análisis más específicos en el futuro.

Palabras clave:

Inteligencia artificial, defensa, seguridad, 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.

International panorama of artificial intelligence in defence and security activities

Abstract:

Artificial intelligence (AI) has become in recent years an essential element in many economic and social activities. The emergence of new AI systems with their multiple applications has put this set of technologies at the centre of many discussions regarding their positive or negative effects. Regardless of this discussion, there is one aspect of Artificial Intelligence that affects defence and security systems. A fact that already plays a relevant role in many countries, which see these technologies as one of the axes of geopolitical predominance. It is from this perspective that this Strategy Notebook of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE) has been established, which is intended as a beginning that we hope will be complemented by other more specific analyses in the future.

Keywords:

Artificial intelligence, defence, security, geopolitics.

Introducción

Dada la popularidad que ha alcanzado la inteligencia artificial, conviene, aunque sea un dominio muy conocido por los especialistas, hacer una somera síntesis de lo que encierra este, supuestamente, «nuevo» campo tecnológico.

Hay que remontarse al pasado siglo y considerar a John McCarthy, profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT), como el primero en usar el término de inteligencia artificial, en 1956, durante una conferencia en el Dartmouth College. Allí estuvo también otro profesor, Marvin Minsky de la Carnegie-Mellon University, que utilizó el mismo término para definirlo como «la ciencia de conseguir que las máquinas hagan tareas que requerirían inteligencia en caso de que fueran hechas por el ser humano». Dicho de otra manera, la inteligencia artificial era, para estos científicos pioneros, «la ciencia que construye programas informáticos que permiten a las máquinas llevar a cabo ciertas tareas más satisfactoriamente que los seres humanos». En definitiva: programas informáticos que utilizan técnicas como, por ejemplo: el aprendizaje perceptivo de las máquinas, la organización de la memoria electrónica o el razonamiento crítico de los sistemas informáticos. Una disciplina que, hoy, se conoce bajo el acrónimo de IA.

Ya se entiende, por tanto, que se trata de un conjunto de técnicas que incluyen diversas especialidades. Nada que ver con lo que se entiende hoy en día como una sola actividad tecnológica que hubiera surgido «de golpe».

Ciertamente, años antes, en 1950, Alan Turing, publicó un artículo en la revista *Mind* que puede ser considerado como el inicio de lo que entonces no se sospechaba que pudiera tener tanta trascendencia. Lo tituló: *Computing Machinery and Intelligence* (Turing, 1950; Hofstadter, 1987). Una indudable premonición de lo que ha venido después.

En dicho artículo Turing se planteaba la siguiente cuestión: «¿Pueden pensar las máquinas?» Una pregunta que, para aquel autor, le conducía a otras dos: definir, primero, que se entiende por «máquina»; y, segundo, qué significa «pensar».

Ante la aparente dificultad que tenía para Turing entrar en estos dos conceptos, decidía en su artículo dirigirse hacia otro problema que el describe como una suerte de juego que denomina «juego de imitación», que se daba en un escenario con tres personas, dos de las cuales, hombre y mujer, estaban en una sala y una tercera en otra habitación,

desde dónde les hacía preguntas a las otras dos para identificar el sexo de cada una de ellas. Para Turing, la pregunta de «si pueden pensar las máquinas» sería similar a cambiar una de las personas de la habitación —el hombre o la mujer— por una máquina y seguir el proceso de identificación. Entonces, el interrogador continuaría con las preguntas sin llegar nunca a la conclusión de que el hombre o la mujer fueran en realidad un computador digital. Es decir, la máquina en cuestión debería reaccionar como un ser humano persona ante las preguntas de la persona que se encuentra sóla en la otra habitación.

En definitiva, la máquina de Turing debería ser capaz, al menos, de resolver cuatro problemas de manera automática:

- Ser capaz de comunicarse en el idioma en que se la hicieran las preguntas (para lo cual debería ser capaz de procesar el lenguaje natural y proceder a responder en el idioma en que se hicieran las preguntas).
- Tener la posibilidad de representar el conocimiento a partir de lo que escuchara.
- Almacenar la información a fin de contestar razonablemente a las preguntas que se la hagan, sacando sus propias conclusiones de forma automática.
- Contar con la capacidad de adaptarse a nuevas situaciones con comportamientos coherentes; es decir, entre otras cosas, aprender.

Para lograr parecerse al comportamiento humano, tal máquina debería contar con la capacidad adicional de percibir visualmente objetos y, a la vez, poder moverse para manipular dichos objetos, lo que se entiende hoy como robótica. Una serie de atributos que, en el extremo, llevaría a tal computadora[1] a tomar decisiones y procesar la información recibida de manera similar a cómo funciona el cerebro y el sistema neuronal humano.

Actualmente, las aplicaciones de la inteligencia artificial (IA) son múltiples. Un conocido ejemplo serían los vehículos autónomos, que combinan decenas de sensores con cámaras, radares, y telémetros, para detectar el entorno; a lo que se añaden los necesarios desarrollos de *software* que permiten, con base en la información recibida,

[1] Utilizaremos de manera indistinta los términos computadora, computador u ordenador, para referirnos a máquinas programables, tal como se usa en idioma español en diferentes geografías.

controlar la dirección del vehículo, frenándolo o acelerándolo de manera correcta. Otra muestra, también conocida, sería el reconocimiento de voz, muy usado en ciertos servicios de atención de clientes mediante los cuales es posible tener una conversación guiada por un sistema automatizado de reconocimiento de voz y gestión del diálogo.

De la misma manera que existen sistemas de planificación y programación automáticos, usados, por ejemplo, en ingenios espaciales en los que «agentes remotos» pueden tomar decisiones a partir de objetivos preprogramados, teniendo la capacidad adicional de detectar y diagnosticar situaciones específicas sin el concurso humano.

En el contexto de este *Cuaderno de Estrategia* dedicado a la IA y sus aplicaciones a la defensa y la seguridad, es conveniente hablar de los sistemas de planificación logística y de operaciones, como el utilizado durante la crisis del Golfo allá por 1991. En aquel caso, el sistema DART fue capaz de realizar, de manera automátical la planificación logística de 50 000 vehículos, con sus cargas y transporte de personas, teniendo en cuenta puntos de partida, destinos, rutas y la resolución de conflictos entre todos los parámetros con que contaba el proceso. O, de manera similar, el sistema PackBot, desarrollado por la empresa iRobot Corporation, bien conocida por su aspirador doméstico Roomba, que puso en práctica un sistema robotizado para el ejército americano, que fue utilizado en Irak y Afganistán para manipular de manera automática materiales peligrosos, y retirar explosivos e, incluso, identificar la ubicación de francotiradores.

Lo anterior, aún sin mencionarlo, tiene su correspondencia con lo que en el contexto de la IA se denominan «agentes»: esos elementos que, a través de sensores, son capaces de actuar en un entorno determinado. Una circunstancia similar a un agente humano que utiliza como «sensores» los ojos, los oídos, y otros órganos del cuerpo, ejecutando sus acciones mediante las manos, las piernas, la voz, etc. Las órdenes del cerebro en este caso serían los programas de *software* que dictan las acciones que debe acometer el robot en cuestión.

En el caso de una máquina, el *software* deberá estar diseñado para que el agente se comporte «racionalmente»; es decir:

- Que tenga una medida de su capacidad de éxito.
- Que tenga suficiente «conocimiento» del entorno.

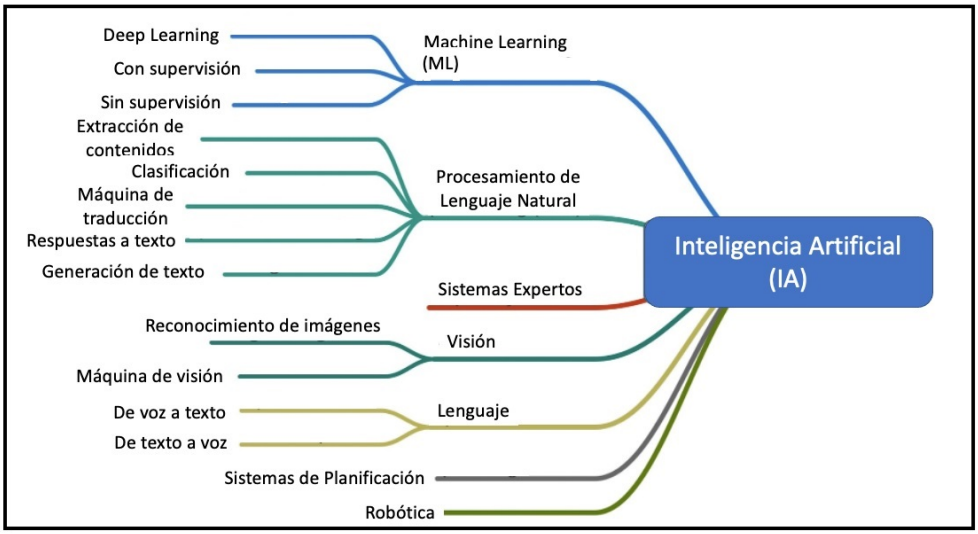
- Que sea capaz de realizar las acciones que se le soliciten.
- Que tenga un control de la secuencia de percepciones y acciones a llevar a cabo.

Lo que lleva a la necesidad de dotar a esa máquina de otras funcionalidades como son la autonomía y la capacidad de aprender. Aspectos que pueden ser implementados en la actualidad, pero que quedan aún lejos de las capacidades humanas como sería el caso de lo que se conoce como omnisciencia, que no es sino evaluar el resultado real de las acciones llevadas a cabo y actuar en consecuencia.

De manera general, lo anterior conduce a tener en cuenta que la IA es un conjunto de disciplinas que tienen cada una de ellas desarrollos independientes, aunque pueda darse el caso de complementariedades, en tanto que, de manera sintética, la IA se asienta en tres elementos fundamentales:

- Complejos sistemas de procesamiento electrónico, basados en avanzadas tecnologías digitales.
- Pueden procesar complejos algoritmos.
- Gestionan enormes volúmenes de datos (estructurados y no estructurados) a una enorme velocidad (Olier y Corchado, 2022).

Es decir: computadoras muy eficientes, algoritmos altamente complejos, y gran cantidad de datos, que se abren en una ramificación de tecnologías como muestra, a modo de ejemplo, la figura 1 (Russell y Norvig, 2004).



Aunque se comentará más adelante, el presente *Cuaderno de Estrategia* del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), es un primer análisis sobre las aplicaciones de la IA para la defensa y seguridad. En su ejecución se ha contado con reconocidos expertos, nacionales e internacionales, cuya visión ofrece un panorama general que deberá servir, si así se considera, para otros trabajos futuros más específicos.

En otro orden, cabe decir que las grandes potencias han apostado por la IA como un nuevo mecanismo de supremacía geopolítica y geoeconómica del que ningún país avanzado, como es el caso de España, debería quedarse atrás, ya que los nuevos ingenios de defensa y seguridad estarán, en el futuro, fundamentados en estas nuevas disciplinas que, como se ha apuntado más arriba, ofrecen diversas ramificaciones, todas ellas pilares esenciales en las nuevas estrategias de defensa y seguridad, en las cuales el elemento humano deberá estar altamente entrenado para ser capaz de gestionar de forma adecuada los nuevos tipos de conflictos, que serán más tecnológicos y más autónomos que en el pasado.

Breve comentario sobre las estrategias de IA

Plan estratégico de Estados Unidos

En mayo de 2023, bajo la dirección de Arati Prabhakar, director de la Oficina de Política de Ciencia y Tecnología del Gobierno de Estados Unidos (*Office of Science and Technology Policy,* OSTP), que asiste al presidente de Estados Unidos en los asuntos relacionados con ciencia y tecnología, se publicó el *Plan Estratégico Nacional de Investigación y Desarrollo de IA*[2], que cuenta con nueve elementos estratégicos que tratan, en concreto, de: inversiones (estrategia 1); colaboración entre seres humanos y la IA (estrategia 2); aspectos éticos, legales y sociales (estrategia 3); asuntos que aseguren la seguridad y protección de los sistemas de IA (estrategia 4); desarrollar entornos públicos y datos compartidos para entrenar la IA (estrategia 5); estándares y criterios de referencia (estrategia 6); evaluación de las necesidades de investigadores en el campo de la IA (estrategia 7); alianzas público-privadas para potenciar los desarrollos

[2] Véase: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/05/National-Artificial-Intelligence-Research-and-Development-Strategic-Plan-2023-Update.pdf. [Consulta: 11 de diciembre de 2023].

en IA (estrategia 8); y de desarrollo de programas de cooperación internacional (estrategia 9).

La estrategia 1 incorpora un interesante programa enfocado a la fabricación de semiconductores, que menciona la Ley aprobada en 2022 por el Congreso de Estados Unidos bajo la denominación: *Chips and Science Act*[3], que muestra de manera determinante la necesidad que tiene Estados Unidos, al igual que otros países, de mantener una independencia en este tipo de tecnologías, en tanto que la IA precisa de ordenadores digitales cada vez más potentes. Computadoras, en definitiva, que precisan de una enorme potencia de cálculo para gestionar los programas de IA, los algoritmos que los sostienen y la gran cantidad de datos que se han de manipular con técnicas de *big data*. Un aspecto que tiene unas consecuencias geoeconómicas para tener en cuenta.

La ley de ciencia y semiconductores estadounidense establece, entre otros aspectos, un importante programa de inversiones en cuatro apartados:

- *Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors (CHIPS) for America Fund*.
- *Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors (CHIPS) for America Defense Fund*.
- *Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors (CHIPS) for America International Technology Security and Innovation Fund*.
- *Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors (CHIPS) for America Workforce and Education Fund*.

Que totalizan, entre todos ellos, incluidos fondos y préstamos aportados por el Gobierno americano, unos 60 000 millones de dólares para el período 2023-2027. Una estrategia que, como puede verse, se dirige de manera inequívoca a dotar a Estados Unidos de mayores capacidades en defensa y seguridad alrededor de estas nuevas tecnologías y, fundamentalmente, de incorporar nuevas capacidades en IA. Toda una serie de iniciativas en las que no es ajeno el Departamento de Defensa

[3] Disponible en: https://www.congress.gov/117/plaws/publ167/PLAW-117publ167.pdf. [Consulta: 11 de diciembre de 2023].

americano que, en septiembre de 2023, llevó a cabo la creación de una nueva entidad[4] (*AI Security Center*) para supervisar el desarrollo e integración de las capacidades de inteligencia artificial de los sistemas de seguridad nacional del país. Un centro esencial para la seguridad de Estados Unidos que será el punto focal para el desarrollo de mejores prácticas, metodologías de evaluación y estrategias de riesgo, con el objetivo de promover la adopción segura de nuevas capacidades de IA en todo el contexto de seguridad nacional y, adicionalmente, constituir la base industrial de la defensa. Un centro que coordinará todas las actividades relacionadas con la inteligencia artificial y la seguridad. Unas iniciativas que, unidas a otras, dotarán a Estados Unidos de una potente estructura de IA para los complejos tiempos del siglo XXI.

Estrategias de China

Analizar las estrategias de China respecto de la IA puede hacerse de dos maneras distintas. La primera, sería ver lo que opinan los diversos organismos occidentales al respecto. Y, una segunda, ver lo que el propio Gobierno chino pretende, contando siempre con la dificultad de desentrañar lo que se encuentra detrás de estos planteamientos.

Yendo al segundo caso —la estrategia de IA de China desde China—, se puede encontrar que, al menos desde 2017, el Gobierno chino tiene en marcha un decidido plan de desarrollo de la IA. Aquel año, fue el Consejo de Estado de China quien publicó una circular denominada: *Plan de Desarrollo de la Nueva Generación de Inteligencia Artificial*[5]. En su preámbulo, este documento indica que:

> «El rápido desarrollo de la inteligencia artificial cambiará profundamente la vida de la sociedad humana y cambiará el mundo. Con el fin de aprovechar las grandes oportunidades estratégicas para el desarrollo de la inteligencia artificial, siguiendo los requisitos del Comité Central del PCCh[6] y del Consejo de Estado, se llevará a cabo la formulación de este plan para construir las ventajas de China como

[4] Véase: https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3541838/ai-security-center-to-open-at-national-security-agency/. [Consulta: 13 de diciembre de 2023].
[5] Disponible en: https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm. [Consulta: 19 de diciembre de 2023].
[6] Partido Comunista de China.

pionera en el desarrollo de la inteligencia artificial, acelerando la construcción de un país innovador y una potencia mundial en ciencia y tecnología».

Un planteamiento inicial que continúa diciendo:

> «La inteligencia artificial aporta nuevas oportunidades para la construcción social. China se encuentra en una fase decisiva en la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos, aunque los retos del envejecimiento de la población y las limitaciones de recursos, así como las medioambientales siguen siendo graves. La amplia aplicación de la IA en los campos de la educación, la atención médica, las pensiones, la protección medioambiental, el funcionamiento urbano y los servicios judiciales, mejorará enormemente el nivel de precisión de los servicios públicos y mejorará de forma integral la calidad de vida de las personas. Las tecnologías de inteligencia artificial pueden percibir, predecir y advertir con precisión, los principales acontecimientos en las operaciones de infraestructura y seguridad social, captar a tiempo los cambios cognitivos y psicológicos del grupo y tomar la iniciativa en la toma de decisiones y la respuesta, lo que mejorará significativamente la capacidad y el nivel de gobernanza social y desempeñará un papel insustituible en el mantenimiento eficaz de la estabilidad social».

El plan del Gobierno chino de IA continúa con una serie de propuestas que se mueven en todos los aspectos que rigen el desarrollo de potentes sistemas de inteligencia artificial, incluyendo nuevas tecnologías de *big data*, computación perceptiva, inteligencia híbrida aumentada, mecanismos de inteligencia en grupo, aprendizaje automático, investigaciones sobre el comportamiento del cerebro humano y los mecanismos complejos que gestiona, así como los nuevos ordenadores basados en la computación cuántica que, como es conocido, pueden manipular múltiples estados entre los típicos «1» o «0» (circuito abierto o cerrado) de la *computación booleana* que tienen los sistemas tradicionales.

En lo referente a la defensa y seguridad, China, de nuevo, al igual que Estados Unidos mantiene una estrategia definida. El propio Gobierno chino tiene publicada *su Estrategia*

de inteligencia artificial para defensa y seguridad[7], en cuyo texto se hacen afirmaciones como estas:

> «En el contexto de los desafíos multifacéticos a la paz y al desarrollo mundiales, todos los países deberían defender una visión común, integral, cooperativa y sostenible respecto de la seguridad global, buscando el consenso sobre cómo regular la aplicación militar de la IA mediante el diálogo y la cooperación, construyendo un mecanismo de gobernanza eficaz y evitando que la aplicación militar de la IA provoque daños significativos o incluso desastres a la humanidad».

Para continuar, en el mismo texto, con una serie de indicaciones[8]:

> «Para ello, pedimos:
>
> 1. En términos de seguridad estratégica, todos los países, especialmente las grandes potencias, deberían investigar, desarrollar y utilizar la tecnología de IA en el ámbito militar de forma prudente y responsable, sin buscar la superioridad militar absoluta, para evitar exacerbar los errores de cálculo estratégico, socavar la confianza mutua estratégica, desencadenar la escalada de conflictos y debilitar el equilibrio estratégico y la estabilidad mundiales.
> 2. En cuanto a la política militar, al desarrollar armas y equipos avanzados para mejorar las capacidades legítimas de defensa nacional, los países deben tener en cuenta que la aplicación militar de la IA no debe convertirse en una herramienta para hacer la guerra y perseguir la hegemonía, oponiéndose al uso de la superioridad tecnológica de la IA que pueda poner en peligro la soberanía y la seguridad territorial de otros países.
> 3. En términos de ética legal, la investigación y el desarrollo, el despliegue y el uso de los sistemas de armamento pertinentes por parte de todos

[7] Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/jks_674633/zclc_674645/rgzn/202206/t20220614_10702838.shtml. [Consulta: 20 de diciembre de 2023].
[8] *Ibid.*

los países deberían guiarse por los valores comunes de la humanidad, adherirse al principio centrado en las personas de “inteligencia para el bien” y cumplir las normas éticas y morales nacionales o regionales.

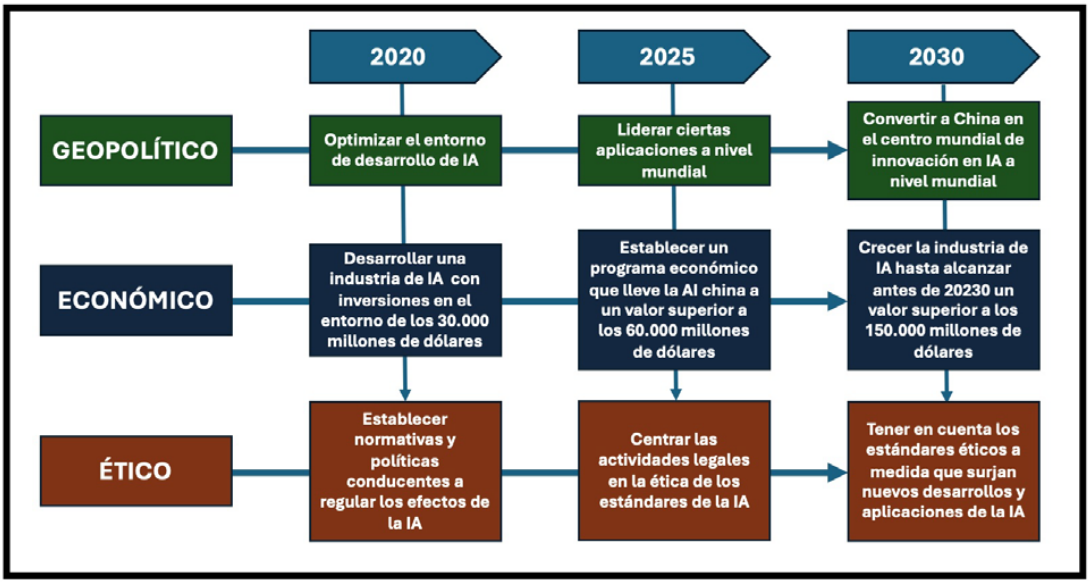
4. Se debería garantizar que las nuevas armas y sus medios de combate sean conformes con el derecho internacional humanitario y demás elementos del derecho internacional aplicable, esforzándose por reducir las víctimas colaterales y los daños a la propiedad de las personas, y evitar el uso indebido de los sistemas de armas con los consiguientes daños indiscriminados.
5. Seguridad tecnológica. Los Estados deben mejorar continuamente la seguridad, fiabilidad y controlabilidad de la tecnología de IA, mejorando su capacidad para evaluar y controlar la seguridad de la tecnología de IA, garantizando que los sistemas de armas estén siempre bajo control humano, y garantizando que los seres humanos puedan detener su funcionamiento en cualquier momento. Debe garantizarse la seguridad de los datos de IA y restringirse su uso militarizado.
6. Operaciones de investigación y desarrollo. Los Estados deben reforzar la autocontención en las actividades de investigación y desarrollo de sistemas de IA, e implementar la necesaria interacción humano-ordenador a lo largo de todo el ciclo de vida del arma sobre la base de una consideración exhaustiva del entorno operativo y las características del arma.
7. Los Estados deben insistir siempre en que el ser humano es el sujeto responsable en última instancia, estableciendo un mecanismo de rendición de cuentas en materia de IA y proporcionando la formación necesaria a los operadores.
8. Gestión y control de riesgos. Los Estados deberían reforzar la regulación de las aplicaciones militares de la IA, especialmente la implantación de una gestión graduada y categorizada, evitando el uso de tecnologías inmaduras que puedan traer graves consecuencias negativas.

9. Los Estados deben reforzar la investigación y el juicio de los riesgos potenciales de la IA, incluida la adopción de las medidas necesarias para reducir el riesgo de proliferación de las aplicaciones militares de la IA.
10. Los países deben adherirse a los principios de multilateralismo, apertura e inclusión, con el fin de seguir la tendencia de desarrollo de la tecnología y prevenir posibles riesgos para la seguridad.
11. Los países deberían llevar a cabo diálogos políticos, reforzando los intercambios con organizaciones internacionales, empresas de ciencia y tecnología, comunidades tecnológicas, instituciones civiles y otros organismos principales, mejorando el entendimiento y la colaboración, y comprometiéndose a regular conjuntamente la aplicación militar de la IA, estableciendo un mecanismo internacional universal participativo con el fin de promover la formación de un marco ampliamente consensuado de gobernanza de la IA, y sus estándares y normas.
12. En cuanto a la cooperación internacional, los países desarrollados deberían ayudar a los países en desarrollo a mejorar su nivel de gobernanza, teniendo en cuenta la naturaleza de doble uso de las tecnologías de IA y, al tiempo que refuerzan la regulación y la gobernanza, evitando adoptar la práctica de trazar líneas basadas en la ideología y generalizar el concepto de seguridad nacional, eliminando las barreras científicas y tecnológicas creadas artificialmente para garantizar que todos los países disfruten plenamente del derecho al desarrollo tecnológico y a su uso pacífico. Todos los países deberían disfrutar plenamente del derecho a los usos pacíficos de la tecnología».

Unos principios que, dadas las diferencias geopolíticas, serán de muy difícil aplicación, al menos, si no se establecen unos mecanismos de entendimiento globales en el uso y desarrollo de sistemas de IA.

En definitiva, en el caso chino, la estrategia de IA se dirige a tres capítulos como muestra la figura 2: geopolíticos, económicos y éticos, este último conectado de alguna manera

con los dos anteriores, ya que en su interior se dirige al control económico, social y político, no solo a nivel nacional, sino a nivel global.



Japón y la IA

Conocido es que Japón es un indiscutible aliado de Estados Unidos. Japón, ante el creciente uso de la inteligencia artificial en los sistemas de defensa, se ha unido, con otros 44 países, a la iniciativa liderada por Estados Unidos para limitar el uso militar de este tipo de tecnologías. En este sentido, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Tokio declaró, en noviembre de 2023, que comparte el objetivo americano de reducir los riesgos y las incertidumbres que plantea la introducción de la IA en el ámbito militar[9]. A esto se han unido, por ejemplo: Alemania, Francia, Gran Bretaña, Canadá, Singapur y Corea del Sur. China y otras potencias «no alineadas», como la Federación de Rusia, quedan excluidas de estos acuerdos.

[9] Aunque hay muchas informaciones al respecto, damos esta simple nota de *The Japan Times*: Japan join U.S.-led effort to regulate military use of AI, puede servir de orientación. Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2023/11/14/japan/politics/japan-us-ai-military-declaration/. [Consulta: 23 de diciembre de 2023].

En paralelo, el Ministerio de Defensa japonés confirmó, en 2020, una inversión de unos 240 millones de dólares en un esquema público-privado (con empresas como Mitsubishi, NEC, Pasco Corporation o Kobe Steel) para el desarrollo de herramientas de seguridad basadas en IA para contrarrestar ciberataques. Paralelo a esta cifra, dicho ministerio había puesto en marcha otro programa de inversiones para construir un sistema de recopilación de información cibernética, con el objetivo de recoger información sobre tácticas, técnicas y procedimientos de potenciales ciberataques a entidades gubernamentales y privadas del país, ampliando los efectivos humanos del grupo de ciberdefensa[10]. Unas actividades que se han ido ampliando a los espacios marítimos y aeroespaciales[11].

Adicionalmente, Japón mantiene un programa de colaboración en el contexto de la IA que se puso de manifiesto en la última cumbre del G7 mantenida en Hiroshima en mayo de 2023. Allí se instó a la creación del llamado *Proceso de IA de Hiroshima del G7* (*G7 Hiroshima AI Process*) para armonizar los distintos marcos normativos y promover la coordinación de la gobernanza de la IA (Arisa *et al.,* 2023), en especial en lo que respecta a la IA generativa (United Nations Office of Information and Communications Technology, s.f.), capaz de crear nuevos datos similares a los originales que resultan difíciles de distinguir de los que hayan podido crear personas humanas. Una nueva disciplina, la IA generativa, que precisará, en nuestra opinión, un nuevo modelo de gobernanza global, más allá del que tratan de poner en práctica los países del G7. Unas estrategias que demuestran la política de Japón a la hora de buscar alianzas en sus entornos geopolíticos.

La IA en Europa

En 2018, la Unión Europea (UE) creó un grupo de expertos para recabar su opinión y establecer las directrices éticas en el desarrollo e implementación de las diferentes estrategias y sistemas de IA en Europa. En principio, el grupo de expertos se apoyaba en la declaración del Grupo Europeo de Ética, de Ciencia, y de Nuevas Tecnologías de la Comisión Europea. Tres comisarios estaban involucrados: Andrus Ansip, vicepresidente de la comisión, responsable del Mercado Único Digital; Carlos Moedas,

[10] Véase: https://cisomag.com/japan-embraces-ai-tools-to-fight-cyberattacks-with-us237-mn-investment/. [Consulta: 23 de diciembre de 2023].
[11] Disponible en: https://www.foxnews.com/world/japan-embraces-ai-boost-cyber-defense-fight-disinformation. [Consulta: 23 de diciembre de 2023].

comisario responsable de Investigación, Ciencia e Innovación; y Mariya Gabriel, comisaria de Economía y Sociedad Digitales.

Después de este inicio, se pusieron en marcha una serie de iniciativas, manteniendo un diálogo en múltiples foros con diversos estamentos: sociedad civil, organizaciones empresariales y de consumidores, sindicatos, mundo académico, autoridades políticas, etc., a fin de abordar las posibilidades ofrecidas por la IA, así como los retos que se encuentran asociados a este tipo de nuevas tecnologías (European Commission, s.f.).

Todas esas acciones llevaron a establecer lo que se ha definido como la *Ley Europea de Inteligencia Artificial*, que se considera pionera en el mundo. Una ley que fue finalmente aprobada el 8 de diciembre de 2023, después de una maratoniana negociación que duró tres días —con la oposición inicial de los Gobiernos de Francia, Italia y Alemania—, en la que estuvieron involucrados el Consejo, la Comisión, y el Parlamento europeos. Una iniciativa legal que pretende regular todos los aspectos de la IA en los Estados de la Unión, yendo más allá del esquema de Directivas para establecer por vez primera una ley en el concierto europeo (European Parliament, 2023).

En principio, la ley se dirige a los aspectos de seguridad en las actividades económicas y sociales, sin entrar, dada la limitada capacidad de la Unión Europea, en los aspectos relacionados con la Defensa, ya que estos —salvo las limitadas acciones de la Agencia Europea de Defensa (AED), PESCO (*Permanent Structured Cooperation),* la European Defense Fund, unido al nuevo mecanismo determinado por la Brújula Estratégica de Defensa y Seguridad (Lozano Miralles, 2023)— quedan fuera de las competencias de la Unión Europea y son de responsabilidad de cada Estado miembro, así como su participación en otras organizaciones multilaterales como podría ser la OTAN.

De esta manera, la Ley Europea de Inteligencia Artificial se dirige en lo fundamental a regular los aspectos que puedan afectar negativamente a los derechos fundamentales de los europeos, ya sean aquellos sistemas de IA que se utilizan en productos que entran en el ámbito de la seguridad de la propia legislación comunitaria, o bien aquellos otros que atañen a sistemas tales como la gestión de infraestructuras críticas, educación, legislación europea, migración, asilo, etc.; con especial atención a los nuevos desarrollos

de IA generativa (el ejemplo, clásico sería ChatGPT y otros sistemas similares[12]), que deberían cumplir unos requisitos específicos de transparencia: contenido generado por los sistemas de IA, protección de actividades ilegales, derechos de autor, aprendizaje de los sistemas, errores o incidencias, mal funcionamiento, etc.

La India y su capacidad tecnológica

China y la India son en la actualidad los dos países más poblados del mundo: China tiene hoy una población de algo más de 1400 millones de personas, al igual que la India; mientras que, en 2050, China habrá comenzado su descenso poblacional (tendrá un poco más de 1300 millones de habitantes). La India, sin embargo, continuará su ascenso, llegando cerca de los 1700 millones de almas en 2050, para acabar el siglo por encima de los 1500 millones, momento en el que China habrá consolidado su descenso poblacional y contará con unos 775 millones de habitantes[13].

Con este panorama, considerando que la IA tiene como fundamento la manipulación de grandes cantidades de datos, es previsible que estos dos países —India y China— tengan a su disposición un campo de experimentación inigualable respecto de los comportamientos y actitudes de su población, mediante el uso de sistemas avanzados de IA. Así lo asegura, en su extenso libro —al menos en el caso de China—, Kai-Fu Lee, antiguo presidente de Google China antes de fundar su propia empresa de inversiones tecnológicas Sinovation Ventures (Lee, 2018)[14].

En el caso de la India, conocida su capacidad en los servicios informáticos y tecnológicos como soporte de muchas multinacionales estadounidenses y europeas, es preciso tener en cuenta su actual posicionamiento como una de las grandes potencias económicas del siglo XXI, así como su independencia geopolítica entre Estados Unidos y China, lo que convierte al país en un actor fundamental en el enclave Indo-Pacífico, esencial en el desarrollo económico y geoestratégico en este siglo. Allí se dan ya cita todos los

[12] Hay que tener en cuenta que, aparte de ChatGPT o los sistemas desarrollados por Apple, Google o Microsoft, existen actualmente en el mercado decenas de sistemas similares. Véase, por ejemplo: https://writesonic.com/blog/chatgpt-alternatives. De la misma manera, empresas tecnológicas chinas como Baidu, están desarrollando sus propios sistemas. Aunque se puede encontrar mucha información al respecto en: https://www.technologyreview.com/2023/08/30/1078714/chinese-chatgpt-ernie-government-approval/. [Consulta: 3 de enero de 2024].
[13] Véase: https://www.populationpyramid.net. Esta información se mantiene accesible de manera permanente.
[14] Existe versión en francés: *I.A. La plus grande mutation de l'Histoire.* (2019). Les Arènes. París.

posicionamientos geopolíticos actuales, sin olvidar otros escenarios como son el, siempre conflictivo, Oriente Medio y sus permanentes complicaciones, así como la frontera este de Europa, con la Federación de Rusia y el «inacabable» conflicto de Ucrania.

La India no tiene una estrategia nacional *per se* respecto de la IA. Existen, no obstante, algunas iniciativas como la establecida en 2018 por el NITI Aayog, un *think tank* vinculado con el Gobierno del país. Tales iniciativas incluyen, por ejemplo: una alianza con Microsoft; el establecimiento de un Centro Internacional de IA (*International Center for Transformative Artificial Intelligence*, ICTAI), en colaboración con Intel y la compañía india Tata; o un programa de «incubadoras tecnológicas» en colaboración con Google. Programas que se pretenden introducir horizontalmente en cualquier sector económico, incluyendo aspectos de ciberseguridad, seguridad, e impacto ético de la IA.

Igualmente, en febrero de 2021, NITI Aayog publicó el documento *Responsible AI: AI for all*[15], en el que se abordan una serie de cuestiones que centran la preocupación de las autoridades indias en el desarrollo e implementación de sistemas de IA, como son:

- Comprender el funcionamiento de los sistemas de IA para un despliegue seguro y fiable.
- Entender por qué, en un caso concreto, se tomó la decisión de lanzar un sistema de IA.
- Desarrollar los sistemas de IA, bajo principios de coherencia entre todos los implicados (*stakeholders*).
- Analizar errores de decisión para evitar la exclusión de personas o instituciones a servicios esenciales de IA.
- Establecer las responsabilidades concretas en la toma de decisiones.
- Analizar y prever los riesgos a la intimidad de personas o instituciones.
- Considerar los riesgos a la seguridad, particularmente considerando que los sistemas de IA son igualmente susceptibles de ataques, como podrían ser la

[15] Véase: https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-02/Responsible-AI-22022021.pdf. [Consulta: 7 de enero de 2024].

manipulación de los datos, o la manipulación del comportamiento de sistemas autónomos[16].

El sector de la Defensa no es ajeno a la evolución de las tecnologías de IA y sus aplicaciones militares. Se trata de tecnologías que pueden aplicarse a la formación militar, a las actividades de logística y vigilancia, a la ciberseguridad, y a otras funciones como vehículos autónomos de combate, UAVs, o los denominados LAWS (*Lethal Autonomous Weapon Systems*), sistemas de armas capaces de identificar, atacar y neutralizar un objetivo sin intervención humana. Nuevas armas que, es preciso decirlo, podrían plantear, cuando estén totalmente operativas, multitud de problemas morales, jurídicos y, evidentemente, operativos[17].

Para finalizar, sin ser exhaustivos, en 2023, del 9 al 11 de agosto, se organizó un *Workshop*, sobre «Inteligencia Artificial para la Flota del Futuro», patrocinado por el Indian Naval Ship (INS). El objetivo del simposio fue identificar las aplicaciones y analizar la importancia de los sistemas basados en IA para la flota naval india. Como es habitual en este país, el esquema se llevó a cabo en colaboración con entidades privadas, como fueron, por ejemplo: Digital India, Menrva Technologies, Indrones, Google Research, IBM Research India, IIT, o Microsoft Research, todos en colaboración con el Centro de Incubación de Inteligencia Artificial de la Marina de la India (INICAI).

Otras iniciativas, siempre en colaboración con entidades privadas, es la aplicación general de la IA en las necesidades militares. De la mano de Delhi Policy Group[18], un importante *think tank* del país, se llevó a cabo, en febrero de 2023, un análisis para estudiar las aplicaciones militares de la IA en las Fuerzas Armadas de la India (Dheli Policy Group, 2023).

Como se ha referido anteriormente, los datos son la clave en los sistemas de IA. En este sentido, este análisis soportado por Delhi Policy Group hizo énfasis en este importante tema, dado que los algoritmos, así como los computadores que los tratan, nada serían sin los datos. De manera que, cuando se estudian las potenciales aplicaciones militares

[16] Disponible en: https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2021-02/Responsible-AI-22022021.pdf. [Consulta: 7 de enero de 2024].
[17] El Consejo de Europa ha mostrado su preocupación antes este tipo de sistemas. Ver, por ejemplo, el informe del Committee of Legal Affairs and Human Rights: https://assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/TextesProvisoires/2022/20221116-LawsApprehension-EN.pdf
[18] Véase: https://www.delhipolicygroup.org

de la IA, los datos, provenientes de diversas fuentes, necesitan ser «depurados, transformados, agregados, y aplicados al entorno operativo concreto», para constituir la base de los sistemas militares de IA.

De nuevo, para la India, en sus aplicaciones militares, la ética es un elemento esencial, como también la interoperabilidad, la seguridad, la potencia de computación, y la experiencia y conocimiento de los operadores de estos sistemas, lo que lleva a la necesidad de formar cuadros militares que conozcan y sean capaces de manejar los sistemas de IA con eficacia.

Desarrollos en IA de la Federación de Rusia

La Federación de Rusia es actualmente el sexto país del mundo en valor de Producto Interior Bruto (PIB) medido en Paridad de Poder Adquisitivo[19] (PPA o PPP, en inglés: *Purchasing Power Parity*).

En octubre de 2023, Rusia[20], de acuerdo con los datos del Fondo Monetario Internacional[21] (FMI), tenía un PIB (en términos de PPA) de 5,23 billones de dólares, similar al de Alemania (5,72 billones), aunque detrás de las grandes economías mundiales: China (35,04 billones), Estados Unidos (27,97 billones), India (14,26 billones), y de Japón (6,71 billones), aunque muy por delante de otras economías europeas, como Francia (4,01 billones), Reino Unido (3,98 billones), o Italia (3,29 billones), y por encima de Brasil (4,26 billones) o Turquía (3,81 billones).

Esta breve introducción muestra cómo Rusia puede invertir en rublos más cantidad que otros países en dólares o en euros, de ahí, por ejemplo, su volumen de inversión (en rublos) en sus sistemas de defensa.

Respecto de la estrategia de Rusia en IA, independientemente de otros análisis más generales (Bendett, 2019), el 10 de octubre de 2019 se aprobó, mediante el Decreto

[19] EL PIB medido en paridad de poder adquisitivo (PPA) determina el Producto Interior Bruto de los países, considerando el poder adquisitivo de sus distintas monedas, eliminando, en consecuencia, las diferencias de niveles de precios entre ellos. El indicador se mide en dólares estadounidenses. Es evidente que con un yuan en China se pueden adquirir más cosas que, con un dólar en Estados Unidos, de ahí la diferencia de PIB (PPA) entre los dos países.

[20] Al referirse a Rusia hay que entender que se refiere a la Federación de Rusia. En sus más de 17 000 km^2, la Federación de Rusia está formada por diferentes repúblicas, territorios, regiones, así como, ciudades de subordinación federal, todos ellos sujetos a la Constitución rusa.

[21] Véase: https://www.imf.org/external/datamapper/PPPGDP@WEO/WEOWORLD/DEU. Normalmente en línea. Los datos son de octubre de 2023.

Presidencial número 490, la llamada *Estrategia Nacional de Desarrollo de la IA hasta 2030 (Национальная стратегия ИИ)*[22]. Dicha estrategia se dirige a cumplimentar unos objetivos que se deberían alcanzar en 2030, año en el que Rusia pretende convertirse en uno de los líderes mundiales en el desarrollo de la IA. En lo fundamental, la estrategia se enfoca en el desarrollo de proyectos relacionados con la visión por ordenador, la síntesis y procesamiento del lenguaje natural, y sistemas inteligentes de apoyo a la toma de decisiones.

Las inversiones en el período 2021-2024 se estimaban en 32 500 millones de rublos, a los que se añadían otros 25 300 millones adicionales incluidos en el presupuesto federal, y otros 6700 millones provenientes de otras fuentes. En total 62 500 millones de rublos. Unas cifras que, por otra parte, según el viceprimer ministro ruso, Dmitry Chernyshenko, alcanzarán un volumen económico superior a los 400 000 millones de rublos en 2023, para llegar, en 2025, al billón de rublos[23]. Cantidades exiguas según los parámetros occidentales, en tanto que un rublo se cotizaba el 12 de enero de 2024 a 0,011 dólares estadounidenses, de manera que las inversiones en IA no llegarían, en 2023, a los 5000 millones de dólares. Cifra muy inferior a las inversiones de Estados Unidos o China. Si bien hay que volver a la consideración de que estas inversiones se realizan en rublos íntegramente en Rusia, lo que vuelve de nuevo a la consideración que se hizo más arriba sobre el PIB (PPA) de Rusia comparado con otros países. En definitiva, una cantidad no menor.

Sin embargo, el ecosistema de IA ruso no es comparable al de China o Estados Unidos, que lideran este campo, tanto en industrias como en publicaciones científica (Petrella, 2024). De ahí que Rusia lanzara una nueva estrategia dentro del denominado proyecto nacional de «Economía de Datos» (*Экономика данных*), anunciado por el presidente Putin en julio de 2023, durante la sesión plenaria del foro de tecnologías del futuro denominado: *Computación y Comunicación. El mundo cuántico*[24], cuya versión final se

[22] Véase: https://ai.gov.ru/strategy/n-strategiya-ii/ [Consulta: 8 de enero de 2024]. Ver, igualmente, *Указ Президента Российской Федерации от* (de 10 de octubre de 2019, n.º 490). Disponible en: http://www.kremlin.ru/acts/bank/44731. [Consulta: 8 de enero de 2024].
[23] Véase: http://government.ru/news/49296/. [Consulta: 8 de enero de 2024].
[24] Véase: https://digital.gov.ru/ru/events/45686/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f. [Consulta: 9 de enero de 2024].

prevé que esté terminada en el verano de 2024, cuando se determinará el alcance definitivo de los diez programas estratégicos federales establecidos por el Gobierno[25]:

- Infraestructura Digital.
- Inteligencia Artificial.
- Plataformas Digitales en la Administración Pública.
- Sistemas y Redes de Comunicación de Datos.
- Recursos Humanos.
- Infraestructura Informática y Servicios en la Nube.
- Soluciones Informáticas Domésticas.
- Desarrollo de Tecnologías Cuánticas.
- Ciberseguridad.
- Ciencia.

En el caso de la defensa y la seguridad, Rusia ha comenzado su andadura en la aplicación de la IA en los aspectos militares, lanzando, por primera vez, un programa estatal de armamento que incluye una sección independiente sobre IA (Tadviser, 2023; Zysk, 2023).

Dado que la IA se encuentra dentro de las tecnologías que están cambiando la faz de la guerra y, en este sentido será capaz de cambiar por completo el poder militar de los Estados más avanzados en este dominio, Rusia es consciente de su retraso, de ahí que trate de acelerar los procesos para lograr una posición igualitaria con otras potencias, especialmente, ante la evidente falta de un consenso mundial que regule los riesgos de que este tipo de tecnologías se conviertan en un elemento indudable de poder, aparte de la posibilidad de que grupos terroristas o grupos incontrolados accedan a estas tecnologías aumentando los riesgos. Lo cual, en el caso de Rusia, dado su indudable retraso y menor capacidad en desarrollos avanzados de IA, la obliga a buscar una alianza, quizás imposible, con China (Nocetti, 2020). Una circunstancia que, desde nuestro punto de vista, se demuestra difícil, en tanto que China pretender llegar a ser el

[25] Disponible en: https://digital.gov.ru/ru/events/48369/

país líder en este tipo de tecnologías compitiendo, principalmente, con Estados Unidos y solo accedería a sumar a Rusia en caso de ser imprescindiblemente necesario.

Geopolítica e inteligencia artificial

Se dice que la IA se ha convertido en un «arma de destrucción masiva». Se comenta igualmente, que la guerra en Ucrania ha aumentado este debate. Ahí está lo que hemos comentado anteriormente respecto de Rusia, la cual, aunque con retraso, necesita aumentar su capacidad armamentística con ingenios más eficaces e inteligentes. Aspectos que, sin perjuicio de sus consideraciones éticas y de la necesidad de que exista algún tipo de regulación internacional, no quita para que estos aspectos entren hoy de lleno en consideraciones geopolíticas, que no son sino cuestiones que afectan a los equilibrios de poder y al fragmentado orden mundial actual (Miller, 2022).

Tanto es así, que la IA ha salido de los ambientes tecnológicos y políticos para adentrarse también en las finanzas. Un asunto que ha puesto a los bancos de inversión tras la pista de este nuevo fenómeno. Así, por ejemplo, Lazard (2023), aunque no sea la única institución financiera que estudia este fenómeno, publicó, en octubre de 2023, un interesante análisis sobre la geopolítica de la IA. Asunto igualmente del interés para la mayor institución mundial de gestión de activos (*Asset Management*), Black Rock[26].

Lazard, en su análisis —considerando que China y Estados Unidos son los países más avanzados en IA, tanto en inversiones como en tecnologías—, muestra once naciones que están en la carrera por entrar en la carrera del dominio de la IA. Ahí aparecen, sorprendentemente, los Emiratos Árabes Unidos, con una inversión de 10 000 millones de dólares (G42 Expansion Fund), al que siguen Rusia, con programas que totalizan 6100 millones de dólares (sin considerar lo anteriormente anotado respecto del PIB en términos de PPA), Alemania (3200 millones) y la República de Corea (1950 millones de dólares).

Y es que se da la circunstancia de que la inteligencia artificial, tal como indica la RAND Corporation (Pavel *et al.,* 2023), afectará al desarrollo y, también, a la decadencia de las naciones en este siglo. De manera que, al decir de los analistas de la RAND Co., la IA

[26] Disponible en: https://www.blackrock.com/us/individual/insights/ai-investing. [Consulta: 10 de enero de 2024].

más que ser un factor de desarrollo o económico, se convertirá en un actor principal en las confrontaciones geopolíticas, distinguiendo en este capítulo a aquellos que tengan este poder de los que sean meros seguidores tecnológicos. Independientemente de los peligros a los que se enfrenta el mundo, que, en palabras de Henry Kissinger en su artículo publicado en 2018 en *The Atlantic* decía que: «filosófica e intelectualmente, en todos los sentidos, la sociedad humana no está preparada para el auge de la inteligencia artificial» (Olier, 2023: 251 y ss.).

Cuando se analiza la situación actual, la carrera por dominar globalmente la IA se centra, en lo fundamental, entre Estados Unidos —con sus aliados—, y China con su propia estrategia. Ambos países pretenden dominar el siglo XXI, no solo con las tecnologías que hacen posible su uso, sino en los entornos donde se pueden llevar a cabo.

Dado que, como dijimos en la introducción, la IA se fundamenta en tres elementos (datos, algoritmos y computación), aparte de la construcción de algoritmos y el uso masivo de datos, el dominio sobre la fabricación de potentes semiconductores se presenta como uno de los elementos geopolíticos fundamentales. Los denominados chips se convierten de esta manera, en el contexto de la IA (aunque no solo), en un elemento esencial. Y ahí surge Taiwán como objetivo preeminente, dada su capacidad en la fabricación de estos elementos electrónicos[27]. Lo que lleva a entender, si bien someramente, las dificultades tecnológicas de la fabricación de chips.

Sin entrar en detalles, como decimos, el proceso de fabricación de un chip tiene una alta complejidad. La base de un semiconductor es el silicio, el segundo elemento más abundante de la Tierra (cerca del 30 % de la masa de la corteza terrestre es de silicio), aunque es muy apreciado por su capacidad de conducir la electricidad. Un elemento que es preciso purificar, dado que su extracción minera va acompañada de muchas impurezas. Una vez alcanzado un silicio de extremada pureza, hay que convertirlo en cristales cilíndricos mediante una complicada técnica, y cortarse posteriormente en forma de pequeñas obleas planas (*wafers*, en inglés) de un grosor oscila entre 675 y 725 micrómetros, donde se podrá asentar luego la circuitería electrónica, y donde, previamente, también con complicadas tecnologías, se llevará a cabo un proceso de

[27] Aunque existen muchos informes sobre este asunto, sirva de manera sintética el siguiente: https://worldpopulationreview.com/country-rankings/semiconductor-manufacturing-by-country. Lo que demuestra igualmente las alianzas que existen, por ejemplo, entre Estados Unidos y la República de Corea (Véase: https://www.cnbc.com/2023/07/20/texas-becomes-chip-hub-with-47-billion-investment-from-samsung-and-ti.html)

estratificación, depositando diferentes materiales (aislantes, semiconductores y conductores) sobre la oblea de silicio, cada uno con propiedades y funciones específicas, incorporando, a su vez, elementos dopantes para hacer que la oblea pueda conducir convenientemente la electricidad. Finalmente, se lleva a cabo el proceso de gravado que permite crear los patrones que constituyen la base de los circuitos miniaturizados que se introducen en el chip, a la vez que se eliminan selectivamente otros componentes, como el dióxido de silicio, capas metálicas o incluso el propio sustrato de silicio (Boston Consulting Group y Semiconductor Industry Association, 2021).

Este largo y complejo procedimiento, que no suele ser bien conocido, viene a demostrar que las tecnologías de fabricación de chips no están al alcance de la mayoría de los países, siendo, en este caso, Taiwán, sobre todo en las fases de gravado, una potencia mundial, de ahí el interés por controlar su industria de semiconductores.

El control de Taiwán por China se opone al mantenimiento, como país independiente, por parte de Estados Unidos, lo que incrementa las tensiones geopolíticas entre las dos superpotencias. De ahí que el nuevo presidente electo de Taiwán, Lai Ching-te, saliera el día de su elección, en julio de 2023, a declarar que: «No queremos convertirnos en enemigos de China. Podemos hacernos amigos». No hay duda de que Taiwán será un elemento de confrontación geopolítica de gran intensidad en la era de la IA que se vivirá en este siglo.

El cuaderno estratégico sobre inteligencia artificial

Este *Cuaderno de Estrategia* del Instituto Española de Estudios Estratégicos es un primer análisis que muestra la relevancia que tienen las nuevas tecnologías asociadas a la IA respecto de la defensa y la seguridad. Un asunto que se demostrará esencial en la defensa de las democracias actuales y las alianzas en las que se encuentra España al lado de los países occidentales de su entorno.

En su elaboración se ha tratado de incorporar a los expertos internacionales más adecuados para este propósito, así como aquellos reconocidos expertos en cada una de las áreas que este primer documento exige para dar una visión de conjunto del problema. Sus responsabilidades y experiencia no dejarán ninguna duda.

De esta manera, en este *Cuaderno de Estrategia* se incluyen varios importantes aspectos que ofrecen un panorama multidisciplinar en relación con la IA en la defensa y la seguridad, como son: una visión sobre operaciones especiales apoyadas por la IA; la importancia de la inteligencia económica, la necesidad de conocer cómo los países alineados de Asia (Corea y Japón) desarrollan sus estrategias en relación con la IA; el análisis geopolítico global mediante estas nuevas tecnologías; cómo se utilizan en el contexto de la desinformación en el actual conflicto en Ucrania; la gestión de crisis mediante la IA; el entorno aeroespacial como un nuevo elemento de potenciales riesgos geopolíticos y tecnológicos; y, finalmente, la problemática relacionada con la huella climática, aspecto relevante en el contexto mundial.

Estamos convencidos de que este primer documento, promovido por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, servirá para canalizar en el futuro otros análisis de igual relevancia.

Bibliografía

Arisa, E. *et al.* (2023). International Collaboration in AI Governance. Key Considerations of the Council of Europe's AI Convention and Japan's Response. *IFI Policy Recommendation*. N.º 25. [Consulta: 23 de diciembre de 2023]. Disponible en: https://ifi.u-tokyo.ac.jp/en/wp-content/uploads/2023/10/policy_recommendation_tg_20231031e.pdf.

Boston Consulting Group y Semiconductor Industry Association. (2021). *Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in An Uncertain Era.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/05/BCG-x-SIA-Strengthening-the-Global-Semiconductor-Value-Chain-April-2021_1.pdf.

Dheli Policy Group. (2023). *Implementing Artificial Intelligence in the Indian Military.* [Consulta: 8 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.delhipolicygroup.org/publication/policy-briefs/implementing-artificial-intelligence-in-the-indian-military.html.

European Commission. (s.f.). *A European Approach to Artificial Intelligence.* Shaping Europe's Digital Future. [Consulta: 2 de enero de 2024]. Disponible en: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence.

European Parliament. (2023). *DPG Policy Brief*. *EU IA Act: First regulation on Artificial Intelligence*. [Consulta: 2 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence.

Hofstadter, D. R. (1987). *Gödel, Escher, Bach. Un eterno y grácil bucle*. Tusquets Editores.

Lazard. (2023). The geopolitics of Artificial Intelligence. Geopolitical Advisory. [Consulta: 10 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.lazard.com/research-insights/the-geopolitics-of-artificial-intelligence/.

Lee, K. (2018). *AI Superpowers. China, Silicon Valley, and the New World Order*. New York, Houghton Mifflin Harcourt Publishing.

Lozano Miralles, J. (dir.). (2023). *Brújula Estratégica de la Unión Europea y terrorismo*. Editorial Aranzadi.

Miller, C. (2022). *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Simon & Shuster UK.

Nocetti, J. (2020). *Russia in the race for Artificial Intelligence*. Instituto Francés de Relaciones Internacionales. Russia/NIS Center.

Olier, E. (2023). *La debacle de Occidente. Las guerras del siglo XXI*. Sekotia.

Olier, E. y Corchado, J. M. (2022). Inteligencia Artificial: aplicaciones a la Defensa. *Documento de investigación 01/2022*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV01_2022_EDUOLI_Inteligencia.pdf.

Pavel, B. *et al*. (2023). AI and Geopolitics. How Might AI Affect the Rise and Fall of Nations? *RAND Corporation.* [Consulta: 10 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA3034-1.html.

Petrella, S. *et al*. (2020). *Russia's Artificial Intelligence Strategy: The Role of State-Owned Firms*. [Consulta: 9 de enero de 2024]. Disponible en: https://sites.tufts.edu/hitachi/files/2021/02/1-s2.0-S0030438720300648-main.pdf.

Roberts, H. *et al*. (2021). *The Chinese Approach to Artificial Intelligence: An Analysis of Policy, Ethics, and Regulation*. AI & Society. N.º 36, pp. 59-77.

Russell, S. y Norvig, P. (2004). *Inteligencia Artificial. Un enfoque moderno.* Pearson Educación. 2.ª edición.

Tadviser. (2023). *Искусственный интеллект в ВПК* [en línea]. [Consulta: 9 de enero de 2024]. Disponible en: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Искусственный_интеллект_в_ВПК#.

Turing, A. M. (1950). *Computing Machinery and Intelligence*. *Mind*. *New Series.* Vol. 59, n.º 236, pp. 433-460.

United Nations Office of Information and Communications Technology. (s.f.). *Generative AI Primer.* [Consulta: 26 de diciembre de 2023]. Disponible en: https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/generative_ai_primer.pdf.

Wright, N. D. (ed.) y Bendett, S. (2019). The Development of Artificial Intelligence in Russia. Artificial Intelligence. China, Russia, and the Global Order. *Fairchild Series.* Air University Press, pp. 168-177. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/AUPress/Books/B_0161_WRIGHT_ARTIFICIAL_INTELLIGENCE_CHINA_RUSSIA_AND_THE_GLOBAL_ORDER.PDF.

Zysk, K. (2023). *Strugling, Not Crumbling: Russian Defence AI in a Time of War*. Rusi. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/struggling-not-crumbling-russian-defence-ai-time-war.

*Eduardo Olier Arenas**
Profesor honorífico del CESEDEN
Presidente del Instituto Choiseul España

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

06/2025 22 de enero de 2025

Federico Aznar Fernández-Montesinos

El gran reto geopolítico del siglo XXI: La multipolaridad desequilibrada.

El gran reto geopolítico del siglo XXI: La multipolaridad desequilibrada.

Resumen:

La toma de posesión del presidente Trump ha puesto de manifiesto una vez más la situación de inestabilidad de la geopolítica mundial. De esta son expresión no solo los conflictos bélicos activos —la guerra es una reordenación abrupta y sangrienta de las relaciones geopolíticas— como las contradictorias opciones estratégicas entre las que Estados Unidos deberá escoger.

La globalización es la clave explicativa del siglo XXI y ha propiciado simultáneamente un cambio de orden en las economías mundiales y el «ascenso de los otros» de modo que las sumas de los PIB de China, Estados Unidos y la Unión Europea es inferior al 50 % del PIB mundial. No es un proceso único. El mundo camina hacia la convergencia, esto es, hacia el mestizaje y la nivelación, con todas las contradicciones, paradojas y conflictos que la racionalización comporta. Es un proceso inevitable y no es pacífico. Y Occidente es la parte más perjudicada del proceso.

Palabras clave:

Multipolaridad, globalización, polemología, geopolítica, Huntington, Mackinder, Fukuyama, Spyckman.

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 great geopolitical challenge of the 21st century: Unbalanced multipolarity.

Abstract:

President Trump's inauguration has highlighted the situation of global geopolitical instability. This is an expression not only of active armed conflicts – war is an abrupt and bloody reordering of geopolitical relations – but also of the contradictory strategic options among which the United States will have to choose.

Globalization is the key to explaining the twenty-first century and has simultaneously led to a change of order in world economies and the "rise of others" so that the sums of the GDPs of China, the United States and the European Union are less than 50% of world GDP. It is not a single process. The world is moving towards convergence, that is, towards miscegenation and levelling, with all the contradictions, paradoxes and conflicts that rationalisation entails. It is an inevitable process and it is not peaceful. And the West is the most affected part of the process.

Keywords:

Multipolarity, globalization, polemology, geopolitics, Huntington, Mackinder, Fukuyama, Spyckman.

Fata volentem ducunt, nolentem trahunt
[El destino conduce al que se somete y arrastra a quien se resiste]
Séneca

El nuevo orden mundial desde la perspectiva de la geopolítica clásica

El mundo de la Guerra Fría, aunque extremadamente peligroso, era estable y ordenado y, por ello, favorecía la predictibilidad. En palabras de sir Michael Howard «a semejanza de un arco gótico, las presiones en conflicto crean una zona de estabilidad en la que se puede desarrollar la actividad política internacional como si no existiesen aquellas»[1].

Tras su fin, el paradigma estatocéntrico y de control territorial que ha servido desde Westfalia a la racionalización de las relaciones internacionales, pese a mantener su centralidad, se ha visto desbordado por flujos de todo tipo a los que se suma la presencia de actores no estatales o subestatales.

Como señala Haass, la globalización dinamizó la lógica de encuentro, lo que no supuso tanto un orden internacional en singular como una continuación de los dos sistemas que en la práctica coexistieron durante la mayor parte de la Guerra Fría y que sufrieron una transformación parcial tras ella. El primero fue el construido alrededor de la bipolaridad EE. UU.-URSS, basado en un equilibrio militar y la disuasión nuclear. Y el segundo, denominado liberal, controlado por las principales democracias occidentales.

Este último ha tratado de convertirse en hegemónico validando con ello la propuesta de Fukuyama que hacían de la democracia —la cual incorpora como caballo de Troya el sistema de valores de Occidente que es el que sirve para construirla— y la economía de mercado, modelos universales que señalaban el fin de la historia entendida como sucesión de conflictos. La democracia —y su énfasis en la libertad como primero de los valores— quedó convertida, de este modo, en la piedra de molino que había de triturar el resto de las culturas al someterlos al cambio de sistema de valores que llevaba implícito.

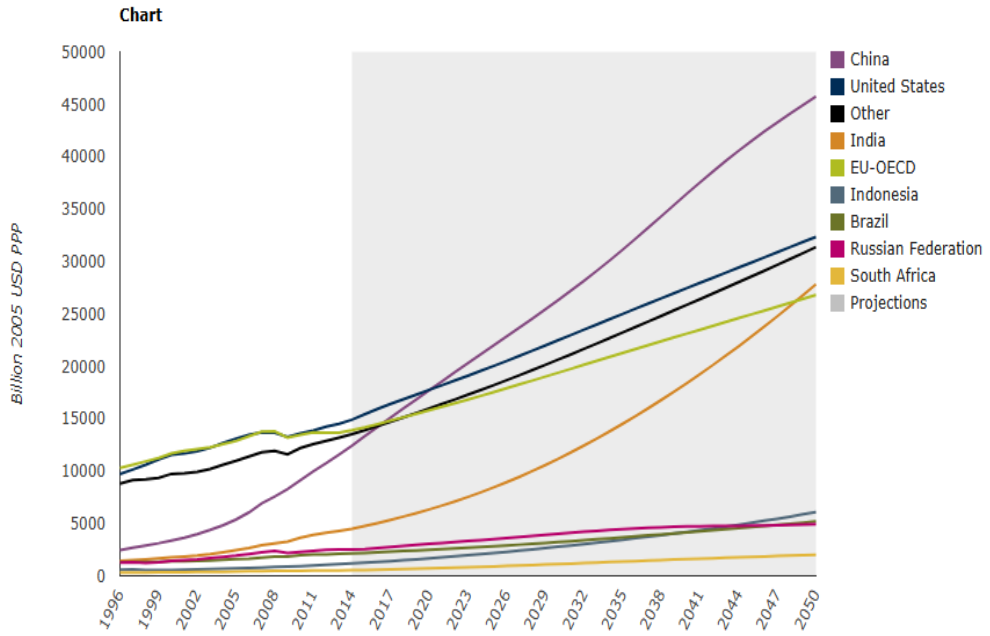
No cabe afirmar que esta propuesta no haya prosperado porque encarna en el fondo un proyecto pedagógico y de valores. Tal cosa precisa de un tiempo, generaciones, que todavía no se ha dado; es más, se aprecian avances en el sentido esperado por Fukuyama. Pero la economía de mercado, sin duda alguna, se ha impuesto en el orden internacional.

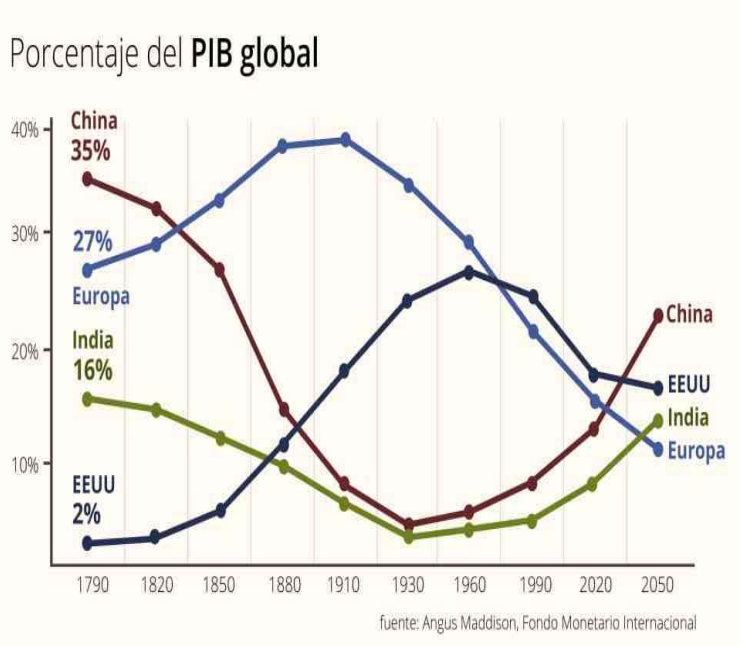
[1] HOWARD, Michael. *Las causas de los conflictos y otros ensayos.* Ediciones Ejército, Madrid, 1987, p. 164.

En cualquier caso, la conclusión que cabe extraer de tales tendencias es la alteración del orden mundial. No es este un mero cambio de posiciones o numeraciones entre países; no existe un indicador fiable que la sintetice tal cosa. Y, menos aún, que traiga consigo una suerte de reconocimiento por parte de la sociedad internacional, requisito para que el orden sea efectivo y real. Se trata de un cruce multidimensional que no se encuentra resuelto ni a nivel desagregado ni menos aún en términos globales.

Estos infinitos agregados (población, tecnología, militar, diplomacia…) alcanzan diferentes ámbitos con una igualmente diferente progresión en cada caso y que no pueden subsumirse en una cifra resumen que exprese el poder de cada Estado considerado, y que sirva, además, para compararlo con su entorno. China puede superar económicamente a Estados Unidos, pero dista de disponer de un poder político, cultural, tecnológico y militar siquiera comparable a nivel global. Y eso cuando la cultura del mundo se ha amoldado al poder de Estados Unidos que por ello cuenta con la ventaja de la posición.

Lo expuesto no nos permite afirmar que el mundo se encuentre en tránsito hacia una nueva bipolaridad, pero sí aseverar, en el contexto del «ascenso de los demás». la pérdida de relevancia de Occidente y, con ello, de su papel rector. En paridad de precios, según el Banco Mundial en 2023, el PIB de China es de 34,643 billones de dólares (18,76 % del PIB mundial), EE. UU. son 27,36 (14,8 %), la UE son 27,125 billones (14,68 %), Rusia 6,452 (3,49 %) mientras el conjunto del mundo suma 184,653. Además, Europa solo cuenta con una gran empresa tecnológica, así que, a largo plazo y en clave de futuro, la única gran economía europea será Alemania.





Figuras. 1. Comparativas entre los PIB a precios constantes. 2. Potencias en porcentaje de PIB global. Fuentes 1: https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/historic-and-projected-gdp-in 2: PÉREZ VENTURA, Juan. «¿Potencias emergentes? No: Potencias que regresan» https://descubrirlahistoria.es/2019/10/potencias-emergentes-no-potencias-que-regresan/

Es más, la suma, al menos en paridad de precios, de las economías de China, Estados Unidos y la UE es inferior al 50 % (48,24 %) del PIB mundial; pensemos que los países

que tomaron parte en la conferencia de Bandung en 1955 sumaban solo el 8 % del PIB mundial de entonces. En cualquier caso, el cambio de orden internacional hace que ya no se produzca el alineamiento automático del resto de actores con los intereses y dictados de Occidente. Este, con un 29,48 % del PIB PPA y actuando concertadamente, cuenta con capacidad para "impedir" pero ya no para "imponerse" de proyectarse sobre escenarios lejanos.

Puede concluirse también que la *Pax Americana,* el periodo que arranca hasta aún hoy desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, puede no haber ofrecido una justicia universal y simétrica, pero ha proporcionado el orden y la estabilidad precisos para el «ascenso de los demás», esto es, para el incremento de su poder relativo y la prosperidad de no pocos.

Pero, con todo y con eso, la multipolaridad no es *per se* un orden necesariamente más pacífico ni una Arcadia feliz ni menos aún un producto estable. Antes bien se adivina en ella una mayor conflictividad fruto de la tensión de las partes por medir su poder y de los juegos de alianzas, al igual que sucedió en la Europa de los albores del siglo XX, durante la *Pax Britannica*; y eso cuando no existía una tecnología nuclear que, por otra parte, se encuentra cada vez más difundida.

En fin, Occidente se define como una cultura, pero, en términos prácticos y generales, su espacio queda geográficamente acotado por un sistema de alianzas militares en que subyace una tecnología compartida. El vínculo transatlántico es clave para su cohesión; dota de un papel rector a Estados Unidos con una Europa plural y que, *de facto*, hasta ha renunciado a este liderazgo y cuyo núcleo es la UE.

Esta se conforma con ser una potencia reguladora, pero también, al renunciar al uso de la fuerza y limitar sus aspiraciones, puede propugnarse como modelo político y referencia cultural. Además, al haberse desarmado, obtiene estabilidad en su espacio geográfico acabando con siglos de conflictos por la supremacía entre sus Estados miembros, eso sí, a costa de externalizar su seguridad. El problema es que también ha externalizado la fabricación y el desarrollo tecnológico. Precisa pues de reindustrializarse y de una apuesta decidida por la competitividad y la innovación.

Pero, como resultado, el riesgo de una «sobre extensión imperial» de EE. UU. es real y ha provocado el retorno a viejas propuestas aislacionistas inasumibles en un mundo

globalizado e histórico. Estas, lo que suponen es una llamada a un uso más eficaz del poder, a una gestión más limitada y contenida de este, y también a una mayor contribución de Europa a la gobernanza global en su relación con Estados Unidos.

La demanda de Estados Unidos de una mayor contribución europea a la seguridad no solo es lógica, sino concurrente con los postulados de Tilly[2], en el sentido de que la pérdida de las fronteras interiores debe ir acompañada de un fortalecimiento de las exteriores; y más cuando Europa quiera progresar hacia una dimensión supraestatal, aún lejana. Por otra parte, su alianza con Estados Unidos precisa estabilidad, predictibilidad o fiabilidad; no puede ser que en unas elecciones nacionales se haya dirimido, aunque sea en apariencia, su continuidad al margen de sus socios. La reputación de poder es Poder, y su pérdida, lo contrario. La cohesión es clave en una alianza sin la que EE. UU. no podría ser potencia global. Pero esta debe proporcionar beneficios similares a todos los socios lo que obliga a un diálogo permanente y sin imposiciones. Es el problema de cualquier cártel.

La guerra de Ucrania es también un hito para la definición de Occidente. No es únicamente un choque de poderes, sino de voluntades y concepciones del mundo. Ni Occidente ni Rusia pueden ganar o perder una guerra que realmente es un conflicto de definición y, por ende, civil.

Su resultado bien puede derivar en el encaje de Moscú en Occidente superando la conllevanza que ha caracterizado la relación mutua; bien incitar a Rusia a actuar como un poder autónomo y regional toda vez que no llega a la condición de «superpotencia», esto es, a la capacidad de actuación en términos globales, lo cual sería una prolongación de la situación actual; o bien a establecer una relación particularizada con China que sí es una «superpotencia», además aún ascendente y que la está envolviendo.

Llegados a este punto volvemos a encontrarnos con el *Heartland* propuesto por Mackinder y Spykman; el cambio de orden mundial pivota sobre el espacio comprendido entre el Ártico, Irán y Asia Central —una Siberia más habitable por el cambio climático— validando nuevamente sus propuestas. Si Mahan es clave para entender la política exterior de Estados Unidos y aún hoy hasta la de China, Brzezinski establece el tablero

[2] TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990.* Alianza Editorial, Madrid 1992,

de tal competición y que no se ha movido de su sitio sino para ampliarse al hacerse el Ártico navegable; mientras Barnett y Fukuyama explican los términos en que se ha producido y se está produciendo la globalización.

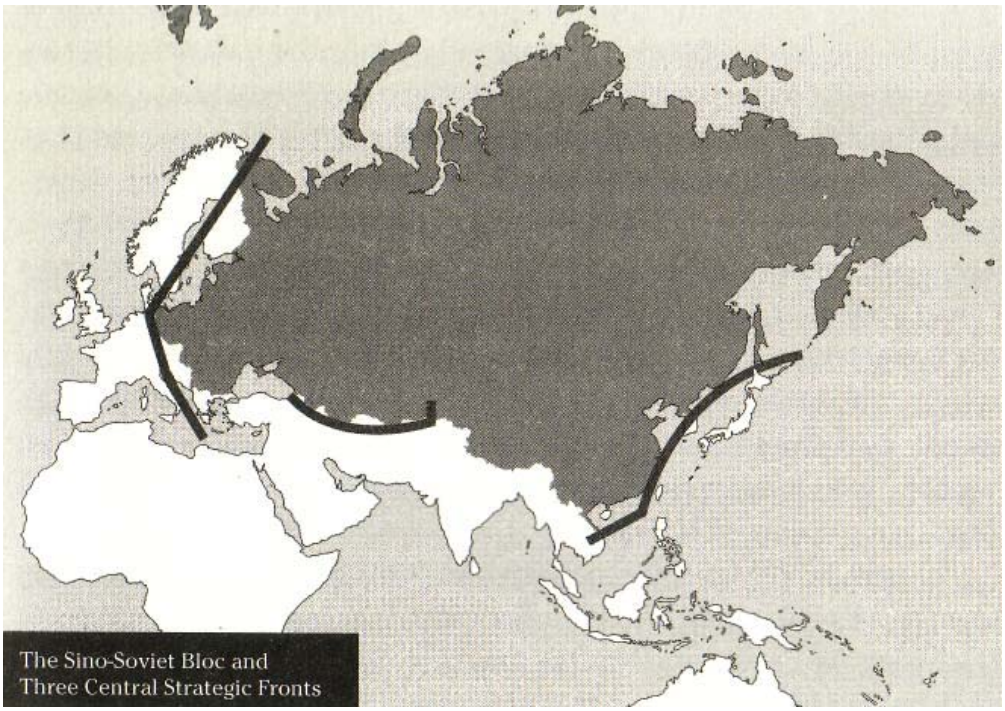


Imagen. El gran Tablero Mundial.
Fuente: CAIRO, Heriberto. Conferencia «Geopolítica». Curso de Estado Mayor 2010.

La geopolítica clásica y el tablero de juego euroasiático en el siglo XXI

En fin, es común referirse al término geopolítica en singular queriendo subrayar la naturaleza científica y determinista de los resultados. Pero la geopolítica varía según la referencia escogida, las concepciones y lógica de quien la formula y los tiempos y secuenciación de su proyección. Hay así muchas geopolíticas, estas van desde el Ártico hasta Asia Central, desde Europa hasta Asia Pacífico, desde la geopolítica india hasta la china, o la del sur global. Todas están engranadas mostrando las diferentes composiciones de las áreas geopolíticas. Y todas varían, además, según el plazo o la referencia ideológica o intelectual que escojamos.

Un mundo multipolar incorpora necesariamente múltiples geopolíticas. La conmoción de guerras como la de Ucrania ha desencajado no pocas de ellas; pero eso, a larga, habría

de suceder igualmente. Y es que una guerra no deja de ser un realineamiento sangriento y abrupto de las relaciones geopolíticas. La guerra visualiza el cambio al acelerarlo. Esto hace pensar en un incremento de la conflictividad global, en un mundo que, tras los dividendos de la paz proporcionados por la caída del Muro, está incrementando sus niveles de gasto militar desde al menos 2015.

De consolidarse, el revisionismo ruso supondría un relevante cambio estructural en el marco de las relaciones internacionales del cual podría derivarse el estancamiento del proceso de globalización. Ello, a su vez, provocaría cambios estructurales en la economía mundial —especialmente del lado de la oferta— además de la ruptura del marco de relaciones económicas internacionales que ha configurado el mundo desde la Segunda Guerra Mundial.

Desde una perspectiva «histórica», esto es, de un seudodesarrollo de los tratadistas que han abordado el *Heartland* euroasiático, las piezas de este tablero quedarían definidas por Occidente, el auge chino, el envolvimiento estratégico de Rusia, el papel de India, el Indopacífico y los espacios de creación de poder. Todo ello envuelto por un cinturón que actúa como semiperiferia estratégica y que se ha ampliado como consecuencia de la globalización.

Occidente

El término Occidente se refiere a una entidad cultural pero también a un conjunto de países que cuentan con intereses compatibles, comparten seguridad y abordan retos comunes. Afronta sus propias contradicciones como el envejecimiento, el descenso demográfico o las inherentes a la evolución de sus premisas ideológicas. Su cohesión requiere de la OTAN toda vez que es, la única organización intergubernamental que incorpora formal y específicamente a Europa y a América del Norte como únicos actores.

La guerra de Ucrania supone una pugna por el *intermarium*, por la franja de llanuras que va desde el mar Báltico al Negro, un espacio de transición y que separa hasta dos modelos civilizacionales. Estados Unidos y la UE precisan de Rusia para reequilibrar la masa geopolítica de Asía Pacífico (esa es una razón del presidente electo Trump para la anexión de Canadá y Groenlandia). La clave es el tipo de relación a seguir con Rusia

y la estrategia para alcanzarla. La conllevanza se ha demostrado como insuficiente a largo plazo y se precisa un mayor encuentro. Su eventual acompasamiento requiere la implicación del resto de Occidente (incluso Latinoamérica) como forma natural de compensar la diferencia territorial mientras se obtendría el acceso contiguo a unos recursos naturales.

El liderazgo de Estados Unidos también se ha debilitado en Latinoamérica; de hecho, se limita a una acción de influencia, más fuerte cuanto mayor es la proximidad territorial. Tres son los principales problemas que se plantean en la relación: una pérdida de influencia económica en la región —que sigue a la pérdida de influencia política—, el crimen organizado y una emigración masiva. Otros actores suplen esta carencia.

El repliegue estratégico que aparenta pretender la nueva Administración Trump puede materializarse con una mayor presencia de Estados Unidos en la región; y más si se atiende a que es un relevante tablero de su pugna con China. Y no son pocos los signos en ese sentido que ya daba el presidente Trump en su condición de electo: su citado deseo de adquirir Groenlandia (lo que tensionaría a la OTAN y le podría llevar a confrontar con la UE), la pretendida absorción de Canadá, su propuesta de tomar el control del canal de Panamá, renombrar el golfo de México, las alusiones a la emigración o la declaración de los narcotraficantes como organizaciones terroristas con lo que le habilita para intervenir en México…

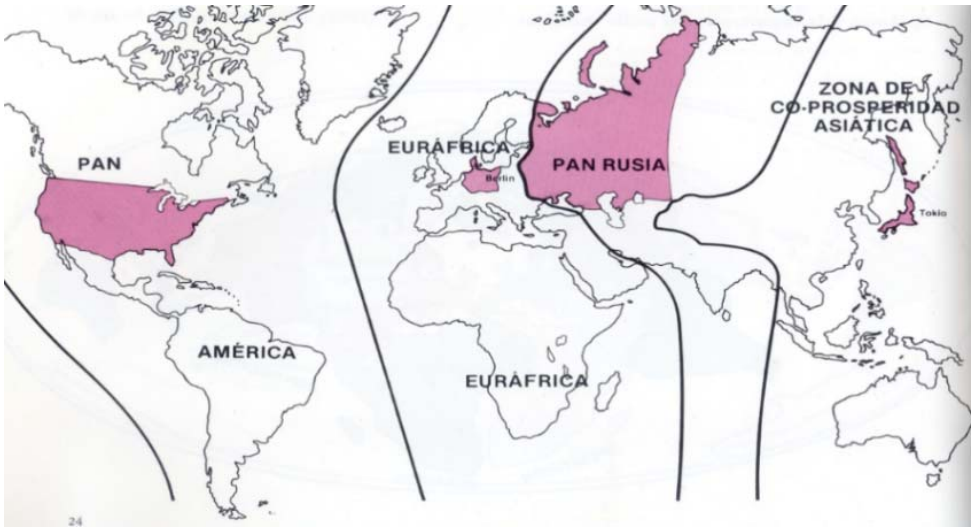


Figura. Panregiones de Haushofer
Fuente: VV. AA. *Conferencia geopolítica. Concepto y evolución.* ESFAS, 2011.

La OTAN es un instrumento capital para la articulación de Occidente. De desaparecer esta, se activaría el modelo de panregiones de Haushofer en el que China ocuparía el lugar de Japón y Estados Unidos se convertiría en la potencia regional quedando consignada a América Latina en exclusiva volviendo así a la era Monroe. Por tanto, a los Estados Unidos liderados por el presidente Trump les interesan una OTAN y una UE fuertes o, tras realizar un repliegue ordenado, conformarse con ser una potencia regional.

El auge chino

Conviene recordar, llegados a este punto y por no perder la referencia que, hace tres décadas, la economía estadounidense era el 28 % de la economía mundial y la china solo el 2 %. En 1988 la renta per cápita de los estadounidenses era veinticinco veces la china, mientras que hoy solo lo es cuatro veces; o lo que es lo mismo, la economía china era más de trece veces inferior a la americana. Piénsese que la economía española superaba a la china en términos de PIB global hasta, al menos, 1994.

El binomio económico aún formado por China y Estados Unidos —cuyos albores se hayan en la era Nixon y se consolidó con el ingreso de China en la OMC en 2001— ha generado beneficios mutuos, habiendo sido China la parte más favorecida por su menor poder relativo; los límites de su coevolución probablemente se superaron en 2013. Por eso su enfrentamiento no es solo económico sino fundamentalmente tecnológico, ya que la tecnología y la innovación determinan el futuro y permiten el cambio de paradigma. Ello, a su vez, sirve para preservar el presente y permite un traspaso de relaciones más indoloro y ordenado. Esto, el *friendshoring,* ha hecho de México en 2024 el principal socio comercial de EE. UU.

China compite con Estados Unidos y satisface las necesidades financieras de terceros cubriendo los espacios que este no cubre o abandona y no pugnando con él. La presencia China altera el orden establecido tanto a nivel global como regional. Pero el peso político de este actor no se encuentra aún, formal o fácticamente, reconocido dentro del marco institucional y de relaciones vigente. Así, el retorno de este país a la sociedad internacional y su actitud revisionista e iliberal ha provocado la alteración del *statu quo* a nivel global. China y Estados Unidos han mantenido —y aún mantienen— una relación de interdependencia, complementariedad y beneficio mutuo —básicamente China

aportaba mano de obra barata y capital y EE. UU. mercados y tecnología, pero estas necesidades y aportes han evolucionado— la cual ha posibilitado su progresivo acoplamiento e integración económica a partir de 1972.

La visibilidad de un proyecto de la magnitud del que encarna la Ruta de la Seda colisiona con la política norteamericana —en realidad China rellena los vacíos derivados de su repliegue— y rompe con el llamado «ascenso pacífico». Por ello se encuentra en la raíz misma del conflicto.

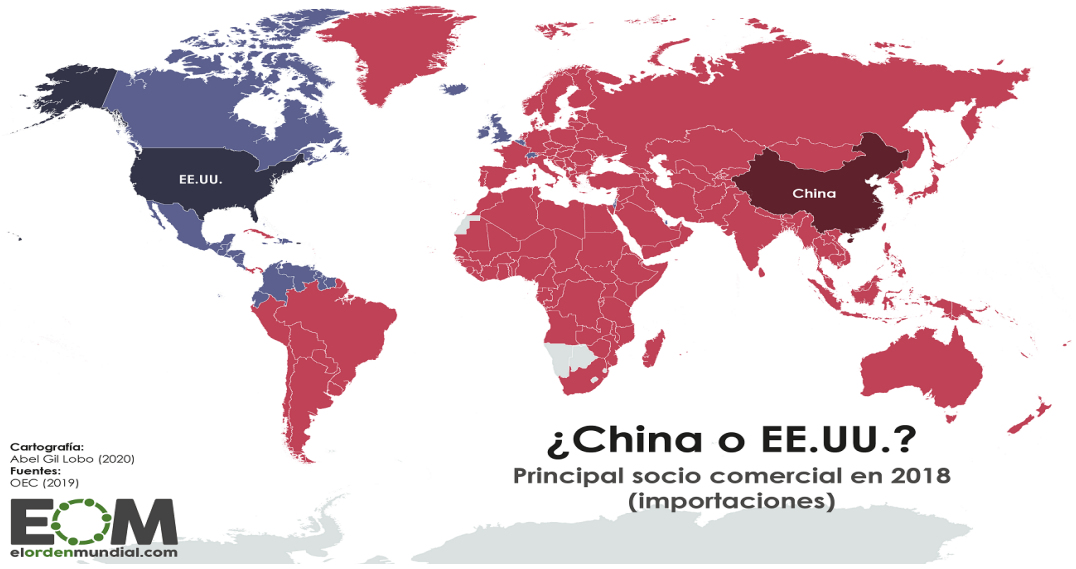


Imagen. Principal socio comercial de los países del mundo en 2020.
Fuente: GIL LOBO, Abel. «La competición comercial entre China y Estados Unidos». *El Orden Mundial*. 2020.
https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/competicion-comercial-china-estados-unidos/

Asia Pacífico

El Pacífico ha suplantado la centralidad del Mediterráneo como eje del comercio y del intercambio constituyéndose en una zona de intenso tráfico marítimo. Y es preceptivo recordar la existencia de focos nodales como el estrecho de Malaca e importantes líneas de tráfico. Las flotas mercantes de los países ribereños han multiplicado su potencia en los últimos diez años; por el estrecho de Malaca pasa buena parte del comercio mundial.

El desarrollo de la región con el consiguiente incremento de los intereses de los EE. UU. ha contribuido a su mayor visibilidad, lo que a su vez supone un mayor peso de su costa oeste, incluyendo el archipiélago de Hawái. El resultado ha sido una modificación en la

distribución de la fuerza que ha pasado de ser 50-50 entre Europa y Asia a 40-60, además se ha procedido al redespliegue de fuerzas dándosele un mayor peso a la porción sur. Taiwán es la clave de bóveda de la contención china que se materializa a través de la estrategia de la «cadena de islas». Con ello impide que China tenga el control de su entorno del Pacífico el cual resulta imprescindible para que, siendo ya una potencia continental, se despliegue sobre el mar y adquiera la condición de superpotencia, cosa que requiere el control de su espacio próximo, como en su momento, hizo Estados Unidos en Cuba al dictado doctrinal de Mahan.

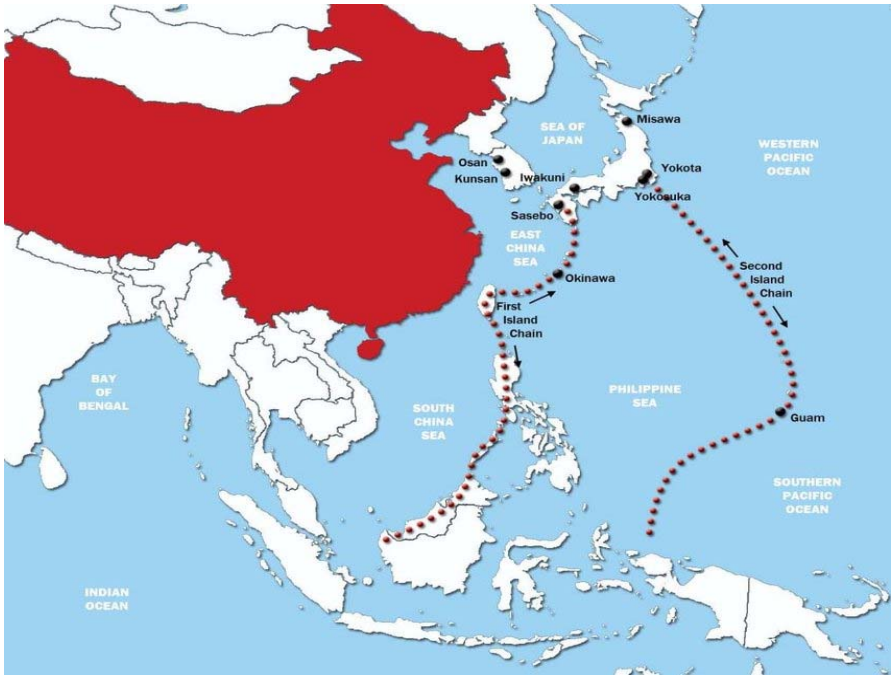


Figura. Primera y segunda cadenas de islas.
Fuente. https://www.researchgate.net/profile/Jan-Odrobinski-Staporek/publication/333663475/figure/fig5/AS:767535276363783@1560006078631/Overview-map-of-First-and-Second-Island-Chain-Source-Catama-2015.jpg

Los efectos de la guerra comercial son apreciables. Conforme al *Review of Maritime Transport 2023*, en 2022, los volúmenes comerciales de la ruta transpacífica entre Asia Oriental y EE. UU. cayeron un 6,5 %, pasando de 30 millones de TEU[3] en 2021 a 28 millones de TEU en 2022. Y eso mientras los de la ruta Asia-Europa, por su parte, cayeron un 4,9 %.

[3] Unidad de medida cuyas siglas refieren «unidad equivalente a 20 pies» esto es, la capacidad de carga de un contenedor de 20 pies.

Las relaciones ruso-chinas. El envolvimiento estratégico del Heartland

Como acabamos de ver, el comercio ruso con Occidente ha caído. Este también lo ha reducido con China. El resultado colateral es el acercamiento entre China y Rusia. Con ello buscaban ganar profundidad estratégica y evitar un eventual cerco. Ambos actores no mantenían una intensa relación comercial, razón por la que todo el sistema de distribución de recursos naturales ruso se encontraba orientado hacia Occidente. China ha apostado por reconducir estas infraestructuras desarrollando decididos y relevantes esfuerzos en tal sentido.

Y es que el acuerdo con Rusia, la alianza estratégica «sin límites» suscrita en febrero de 2022, esto es, poco antes de la invasión de Ucrania de 2022, supone una reedición inversa de la semi (o seudo) alianza que mantuvo con los Estados Unidos, auspiciado por Kissinger tras la célebre visita de Nixon y que protegían a China entonces frente a aquel país; un retorno al modelo de relaciones que se mantenía en tiempos de Stalin, pero, esta vez, liderado desde China. En cualquier caso, en su relación con Rusia, China se protege por el norte, para tener las manos libres en el sur: Taiwán y el mar de China, escapando del cerco impuesto por la citada «cadena de islas».

China no es «prorrusa» sino pragmática, mantiene unas relaciones cartelizadas —como un eventual bloque antioccidental que incluyera a otros actores como Irán—, esto es, coyunturales, sobre la base de intereses no contrapuestos e ignorando las evidentes divergencias. Necesita de los recursos naturales rusos y de las ventajas geográficas de las que dispone. Y Rusia el acceso a tecnología, industria y mercados chinos para suplir así a los europeos. Por eso el apoyo que ha proporcionado a la invasión dista de ser tan completo como se predicaba en la asociación estratégica «sin límites» y, de seguro, obligará a una «compensación» rusa. A pesar de su muy diferente naturaleza, estamos ante una región geopolítica simétrica a la chino-norteamericana e igualmente basada en el beneficio.

Rusia ha sido y continúa siendo aún la piedra angular del equilibrio en Asia Central. No en vano lleva cerca de trescientos años controlando un territorio que es parte del espacio postsoviético. China tiene evidentes intereses en este; comienzan en la frontera de Xinjiang. Por eso intenta integrarla económicamente y evitar que se contamine de la inestabilidad del entorno. No en vano es aquí donde alcanza la Ruta de la Seda su pleno sentido.

Así, el retraimiento de Rusia como consecuencia de la guerra de Ucrania junto con la salida de Estados Unidos de la región puede haber generado un vacío aditivo que es susceptible de ser ocupado por China. Primero en términos económicos, al sustituir a Rusia como primer socio de los países de la región, la cual forma parte de lo que es «el extranjero próximo»; y después en términos políticos y simbólicos, como consecuencia de una reedición del «ascenso pacífico» a nivel local.

El acceso chino a los recursos energéticos afecta al interés ruso por el control de dicho sector en la zona. Y, por si fuera poco, el éxito de su ambicioso programa de la Franja y Ruta de la Seda puede tener como consecuencia el envolvimiento estratégico de Rusia —por lo que es hasta su *hinterland*— y que se haría más dependiente de China. Este efecto se refuerza con el vacío geopolítico provocado por la salida de Estados Unidos de Afganistán, que, de este modo, y, dicho sea de paso, se aleja de Oriente Medio y del sur de Asia Central y se acerca al Indopacífico.

La invasión de 2022, pero, sobre todo, el cambio climático ha acabado con el excepcional aislamiento del Ártico integrándolo definitivamente en el espacio global. La presencia de China en el Ártico también obedece a su política revisionista, pues este es un espacio geopolítico en transformación y del que una potencia global no puede sustraerse. Además, su presencia contribuye a mejorar su capacidad de intermediación en otras regiones.

El país asiático, actúa en el Ártico con los mismos principios y lógica política con que lo hace en otros territorios. Esto, en clave local, se traduce en la generación de redes de cooperación e influencia económica. Estamos ante una estrategia política para la zona definida como Ruta de la Seda Polar, con tal nombre se quiere significar que forma parte del proyecto global chino.

Rusia y China comparten frontera y un pasado cargado de desavenencias. La desértica Siberia es el *hinterland* natural de una China superpoblada —y lo es más con el calentamiento global; China al contrario que Rusia tiene el 17 % de la población y el 7 % del territorio del planeta y sus recursos hídricos— de la que Rusia corre el riesgo de depender económicamente. Es, por ello, que esta relación es percibida como de carácter coyuntural, pero, con todo, priorizada por China. Así, la oportunidad para el gigante asiático es innegable, pero también acredita la naturaleza coyuntural y límites de la relación entre ambos. El *hinterland* natural chino viene a coincidir precisamente con el

heartland mundial. Esto hace que la balanza del poder a escala global, según los clásicos, se decante del lado del que lo haga Rusia que, paradójicamente, queda investida de árbitro en la contienda global y en parte del menú. Este en términos de latitud va desde el Ártico para pivotar en el cinturón formado por Irán y Asia Central.

Rusia para existir necesita ser y actuar como imperio. La referida pérdida de peso de Rusia en su *hinterland* natural, en el espacio comprendido entre la franja de Irán y Asia Central y el Ártico, acentuada por su dependencia tecnológica y económica de China, tendría como consecuencia el envolvimiento estratégico de este país —que no lo es— por una superpotencia y sería hasta una amenaza para su existencia como Estado. Con todo, la pugna que se dirime en el ámbito internacional se sitúa entre Estados Unidos y China, con Europa como tercero y hasta como terreno de enfrentamiento. Es más, la salida natural de Rusia ante el envolvimiento chino es Europa a la que, además, histórica, cultural y geográficamente también pertenece, pero con la que pugna. De decantarse por Europa incrementaría su peso en Occidente y en la alianza con EE. UU.

Y no olvidemos tampoco que un país pivote como Irán, a caballo entre dos mundos, se halla también en una situación de equilibrio inestable, aunque sostenido por un nacionalismo, por más que se exprese en unas claves religiosas que lo refuerzan. Este no se puede despreciar al ser fruto del desarrollo de una cultura milenaria y que actúa como estabilizador interno y es decisivo en el rechazo de cualquier presión foránea.

India. El Indopacífico. La aproximación al Heartland desde territorios adyacentes

Muchas son las cuestiones que afectan a Asia Pacífico. El papel de China en Asia —en palabras de Mao, el pez grande al que un pez pequeño, como lo es Japón, quiso devorar—, la normalización japonesa, la encrucijada coreana, el resurgir de Rusia, el renacimiento de India, el papel de Australia —el país continente— como potencia regional, su rivalidad con Indonesia… todo ello aderezado con el conflicto ideológico aún existente desde la Guerra Fría, cuyas sombras y prejuicios contribuyen a la construcción de la mirada dirigida hacia el otro cultural, en un espacio continuo de diversidad.

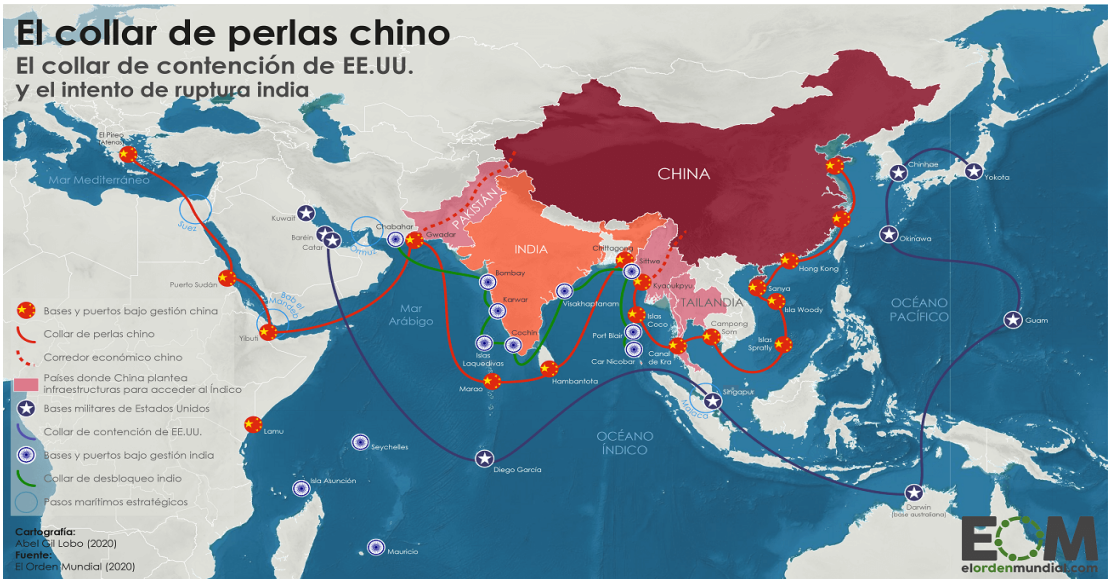


Imagen. El collar de perlas chino.
Fuente: GIL LOBO, Abel. «La geopolítica china y su collar de perlas», El Orden Mundial.
https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/china-y-su-collar-de-perlas/

China y la India son los protagonistas del siglo asiático, pero ni siquiera se habían percibido mutuamente como vecinos hasta fechas recientes. Mantienen unas relaciones desequilibradas, China exportaba a India en 2022 nada menos que 110.000 millones de dólares mientras importaba 15.300 millones.

Por ello considera que el ascenso de China —y su apoyo a Pakistán, su sempiterno enemigo, con el que mantiene una alianza estratégica— representa un desafío estratégico. Pero no sabe cómo conseguir lo primero, ni cómo abordar lo segundo. Y no puede alinearse con Occidente sin recordar su pasado colonial. En este contexto, ha apostado por el Indopacífico, pero manteniendo la ambigüedad con respecto a China y eso sin cerrar sus puertas ni a Rusia ni a Irán. Estamos ante un país que se alinea en función de los temas tratados. Con tal proceder busca su autonomía estratégica[4].

En fin, la cultura estratégica asiática está dotada de un gran componente inercial y, además, se guía por el pragmatismo antes que por consideraciones genéricas o idealistas. La cultura del consenso es el eje de la adopción de decisiones. Además, evita

[4] DE PEDRO Nicolás. *La India, potencia global en ciernes y clave del Indopacífico*. Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos núm. 17/2023. 3 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA17_2023_NICPED_India.pdf (consultado 8/1/2025)

tanto el conflicto como el arbitraje, y en general de cualquier forma de imposición, lo que se materializa en una permanente búsqueda de compromisos y acuerdos que proporcionen marcos estables de desarrollo y al reequilibrio de cualquier alteración en las relaciones de poder. Además, la mayor parte de los problemas regionales son transversales.

India —el país más superpoblado del mundo, cuyo actual premier nunca ha usado corbata y que, al igual que China, se abstuvo de condenar a Rusia— es un posible líder del sur global; de hecho, ha desplazado a Brasil de tal encargo. El país aúna no pocas contradicciones geopolíticas pues es un rival geopolítico de China y por ello cuenta con intereses concurrentes con Estados Unidos, al que es cercano; y con todo, no puede romper con China con la que mantiene cruciales relaciones. Igualmente dispone de una sólida e histórica relación con Rusia que resulta clave para su autonomía estratégica y por erigirse en gran potencia.

Estas contradicciones son hasta internas pues se encuentra pobremente integrado y con un comercio intrarregional que apenas alcanza el 5 % del volumen total[5]. Su economía (en torno al 7,5 % del PIB mundial PPA) es dos veces y media inferior a la China.

Además, y en pos de su autonomía estratégica, en la segunda década del nuevo milenio, se ha convertido en uno de los principales importadores de armas del mundo, diversificando el espectro de países de procedencia e incluyendo a los Estados Unidos entre ellos, que le suministra hasta inteligencia aeroespacial, lo que acredita el esfuerzo de aproximación que ambos países han emprendido. Sus principales proveedores de armas durante el periodo 2016-2020 fueron Rusia (49 %), Francia (18 %) e Israel (13 %). Por su parte, Estados Unidos ha presionado a la India sin resultado para concertar los esfuerzos por contener a China[6].

A su vez, China, durante los años de su «ascenso pacífico», había postergado el desarrollo de sus capacidades militares con objeto de que este no se visibilizase. Pero una vez alcanzado un cierto estadio, ya no podía disimular tal incremento que se hizo evidente en el Indopacífico. Estamos ante un espacio geopolítico único y que llega prácticamente hasta Asia Central y alberga múltiples contenciosos.

[5] Ibídem.
[6] PARDO DE SANTAYANA, José. *La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global.* Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos núm. 63/2022 de 13 octubre 2022.

Como resultado se ha producido un rearme naval mientras se entretejen nuevas alianzas. El «collar de perlas» es una estrategia para la protección de estas líneas que sirve para designar a una cadena de apoyos marítimos y políticos. Esto, en cualquier caso, ha cercado a la India. Estamos ante una inmensa plataforma terrestre rodeada por una gran potencia simultáneamente por tierra y mar, y que por ello percibe concernida su seguridad. Este cerco incorpora componentes militares y se realiza, además, en un área que ha sido su tradicional zona de influencia y liderazgo natural por sus dimensiones y centralidad en este espacio al que hasta da nombre.

Y eso cuando, simultáneamente, India se ubica conexa, al lado del *Heartland* y tiene peso demográfico, económico, territorial, cultural y político que le hacen capaz de rivalizar por él con China, como de hecho ha intentado e intenta. Su problema es la competitividad, pero su proyección es buena a largo plazo.

Espacios de creación de poder. La tecnología y el espacio exterior

El espacio exterior y la tecnología son ámbitos de creación de poder, *game changers,* y, por tanto, permiten a los actores abandonar el espacio euroasiático operando como una suerte de contra cerco. La tecnología puede ser un factor disruptivo al propiciar un rápido cambio de paradigma. Además, la Guerra Fría acreditó que se puede derivar a este ámbito la confrontación entre Estados. La competencia entre Estados Unidos y China se sustancia en una pugna tecnológica más que económica, trasladándose con ello al futuro y minorándose el daño económico.

Además, y como refiere Mario Torres Jarrín, la suma del capital de *Google* [Alphabet], *Amazón* y *Apple*, las tres primeras de las grandes empresas tecnológicas, las *Big Tech Companies,* supera al PIB de Francia y Alemania juntos. La suma de los capitales de las 10 primeras *Big Tech* – ninguna europea - excedería el PIB del conjunto de 130 países; y la suma de las 30 principales – una solo es europea - al de 160 naciones. Esto no solo mengua el poder de los Estados en general sino también, y no es menor, su capacidad para fijar las normas y estándares que deben regir en el contexto internacional lo cual es estratégicamente relevante. Esto ayuda a explicar la presencia de sus líderes en la toma de posesión del presidente Trump.

Y, obviamente también, obliga a su toma en consideración a las *Big Tech* como actores internacionales y, con ello, a establecer nuevos mecanismos internacionales de

cooperación y concertación lo que ha propiciado la aparición de una llamada diplomacia tecnológica. Estamos ante una extensión de la diplomacia ordinaria que trata de enlazar gobiernos, sociedad civil y compañías digitales y tecnológicas.

Por su parte, la diplomacia digital es parte de la diplomacia pública. Esta, según el MAEC, se dirige a la opinión pública y la sociedad civil para proyectar los valores y explicar en el medio internacional las iniciativas y tomas de posición de las instituciones facilitando su implementación. Y es que las redes sociales, en el siglo XXI, son una herramienta clave de comunicación estratégica e información. No en vano, en 2024, *Facebook* registraba 3.065 millones de usuarios, *Youtube* 2.491, *Instagram* 2.000 y *Twitter* 619 con una media de uso de 2 horas y 23 minutos diarios. Hay así *influencers* con capacidad para movilizar o condicionar con sus opiniones a cientos de millones de personas.

Y un medio netamente tecnológico, el espacio exterior o ultraterrestre es transparente para una población que, sin embargo, tiene una gran dependencia de este medio. Y eso, además, cuando se encuentra muy débilmente ordenado desde una perspectiva jurídica y resulta cada vez más accesible. En este contexto las rivalidades geopolíticas se proyectan sobre el espacio y no solo a nivel simbólico como durante la Guerra Fría. De ahí la apuesta del presidente norteamericano por Marte.

La semiperiferia estratégica

Kissinger no veía interés en aquello que se situaba al sur de la quebrada formada por la línea que une Londres, Berlín y París. Desde esta perspectiva, el Mediterráneo, África y Sudamérica, al carecer de acceso al *Heartland,* se instalan en la semiperiferia estratégica, el anillo marginal, un teatro geopolítico secundario, geográficamente al margen de la pugna a pesar de contribuir al poder de las partes o de los recursos que aporten a estas. Así, el mundo islámico, al adolecer de una base industrial y radicar su importancia global en las reservas de recursos energéticos disponibles, está inevitablemente convocado por la globalización a un proceso de racionalización. Y el Mediterráneo profundizará en su periferialización por la navegabilidad del Ártico.

Y es que el sur global, del que el mundo islámico forma parte, no deja de ser un desarticulado cajón de sastre, una mera reformulación de la idea de los no alineados y, por ello, realmente carente de toda sustancia política o geopolítica; es, desde esta

perspectiva, únicamente un término válido para la retórica o, peor aún, para su instrumentación, una vez vertebrado y dotado de contenido. Pero puede suponer más del 50 % del PIB global y diluye el poder de unos grandes actores que ya no lo son tanto. Y si se define contra los grandes, difícilmente se va a dejar liderar por Estados más pequeños.

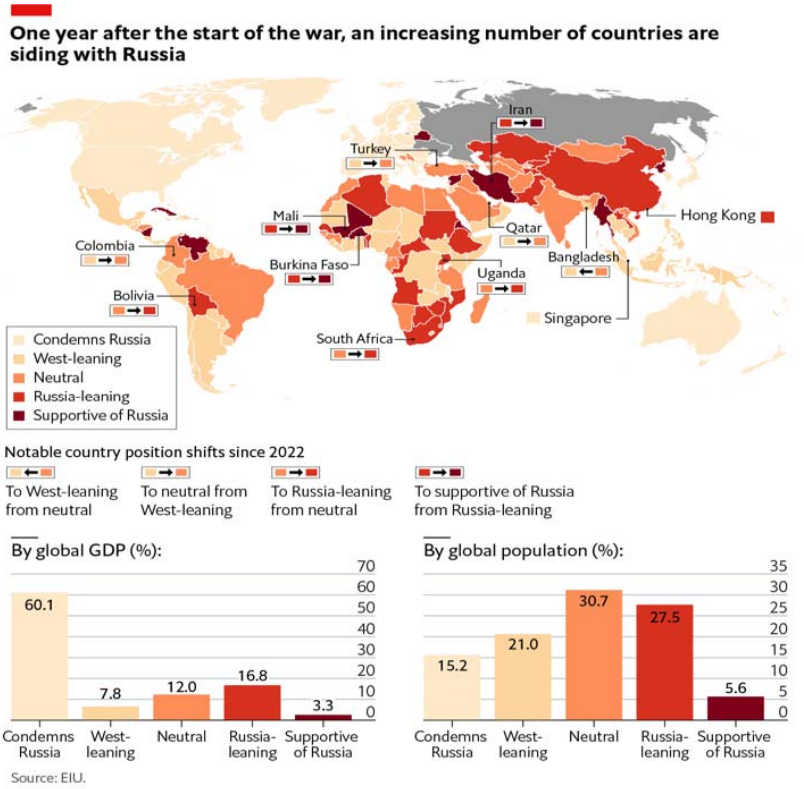


Figura. Posición de los países un año después de la guerra de Ucrania.
Fuente: EILJ

En fin, la pérdida de poder relativo de Occidente, su dilución, en general es lo que se va a poner de manifiesto en el contexto de la guerra de Ucrania. Así la votación en la Asamblea General de la ONU, aunque hubo una condena mayoritaria de la agresión rusa - por 141 votos de 193 y con sólo 5 votos en contra- también es cierto que 35 países se abstuvieron y 12 más no participaron en la votación, la mayoría de ellos africanos —nada menos que 17 se abstuvieron— o asiáticos[7]. La condena en términos de peso

[7] ROMERO PEDRAZ, Belinda. "Guerra económica contra Rusia". *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, número 58/2022*
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO58_2022_BELROM_Rusia.pdf

económico es muy inferior a la que se fundamenta en términos demográficos. Y en lo que se refiere la contribución internacional a la eficacia de las sanciones a Rusia los resultados son mucho más decepcionantes.

El ascenso de China y la pérdida de poder de Occidente forman parte de procesos diferenciados, aunque complementarios que se explican mejor cuando se toma en cuenta esta gran masa económica. Y eso mientras la geopolítica de las identidades queda consignada como mera respuesta o reacción frente al proceso de globalización e incluida en la referida racionalización; solo sirve para aumentar la entropía.

Factores polemológicos e incremento de la conflictividad

Factores polemológicos son los elementos que subyacen en el origen de los conflictos, conduzcan o no al enfrentamiento; este se produciría en función de la presencia de ciertos catalizadores o detonantes[8]. Así, su existencia los posibilita y la concurrencia de varios los hace más probables, pero no los asegura[9]. Es un fenómeno humano y, por ello, paradójico y contradictorio. Y con leyes propias o carentes de ellas.

Las guerras no suelen deberse a una sola causa sino a una pluralidad que, en unos casos, conduce al conflicto, y en otros no, sin que pueda formularse una ley general. Pero la primera condición para la guerra es que haya grupos; y para que haya grupos debe haber diferencias. La diferencia permite el establecimiento de las condiciones objetivas que hacen posible el surgimiento de los conflictos, esto es, la existencia del *otro*. Sin grupos no hay partes; y sin partes no hay conflicto. Por este se siente curiosidad primero, desconfianza después y, finalmente, odio. Existe reconocimiento, pero no alteridad. Por eso las grandes luchas se establecen entre grupos humanos en los que existen diferencias menores. Se busca entonces la diferenciación a través de la violencia.

Otro conjunto de factores polemológicos relevantes, según se ha visto en los anteriores capítulos, son los referidos a los recursos y el territorio que figuran en las razones de la pugna; se combate para algo, por un interés. Y un tercer conjunto de factores sería relativo a la seguridad; el dilema sería fruto de la diferente agenda política de los actores

[8] FISAS, Vicenc. *Procesos de paz y negociación en los conflictos armados.* Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, p. 43.
[9] Ibídem, p. 17.

en relación. Estamos ante la traslación a las relaciones internacionales de la conocida como pirámide de Maslow.

La diferencia como factor polemológico. Globalización y mestizaje

Los conflictos identitarios son la forma en la que la globalización progresa. La convergencia que comporta la globalización trae consigo un proceso de racionalización y, por ello, de supresión de las diferencias. Estas, contra el resultado final, se ven magnificadas, provocando una suerte de geopolítica de las identidades que, paradójicamente, no es otra cosa que el resultado de su superación. Son conflictos entrópicos y hasta autolíticos.

Etnia, lengua, religión y cultura son etiquetas, elementos de definición identitaria al tiempo que, y por ello, planos habituales para el conflicto. Esto es, actúan como mecanismos de polarización promoviendo el alineamiento de la población de modo dicotómico y excluyente, según la lógica de clasificación dentro-fuera. La cuestión es que se encuentran entrelazados de un modo difícilmente disociable. Por más que, teóricamente, se definan con nitidez, en términos prácticos es muy difícil. Y cualquiera que sea su signo, se transforman en políticas obligando, al margen de sus raíces, a un análisis igualmente político.

Así, estas sirven a la movilización de grandes grupos por cuanto «toma los hechos neutrales de un pueblo —la lengua, territorio, cultura, tradición e historia— los convierten en una narración… toma las «diferencias menores» —en sí mismas irrelevantes— y las transforma en grandes distinciones… la característica más acusada de la mirada narcisista es que solo contempla al otro para confirmar su diferencia[10]. Y es un sentimiento comúnmente reconocido que cuanto más inseguro se siente el hombre más se afirma en su identidad, siendo en consecuencia las sociedades donde resultan particularmente estrechas las identificaciones entre sus miembros aquellas en que más enconadas son las disputas[11].

El yihadismo obedece a esta lógica. Es un movimiento reactivo y de reflujo ocasionado por la globalización. La fortaleza y coherencia de su actuación obedece la existencia de una poderosa base doctrinal proporcionada por el salafismo moderno. El resultado va a

[10] IGNATIEFF, Michael. *El honor del guerrero*. Editorial Taurus, Madrid, 1999, pp. 54-55.
[11] STORR, Anthony. *La agresividad humana.* Alianza Editorial, Madrid, 1970, p. 100.

ser una suerte de magma en el que se inscriben organizaciones de ámbito local o regional.

Es más, el propio caso del islam es paradigmático. Es esta una religión diversa y plural. En el mundo islámico, como en el protestante, la predicación predomina sobre la teología, lo que le confiere una notable capacidad adaptativa y de penetración, pero, a la postre, genera importantes debates doctrinales. El islam no ha pasado por la experiencia de Trento, esto es, no ha hecho el tránsito de ser una comunidad de fieles, en su sentido gregario, a constituirse en una unidad de credo y doctrina.

La globalización ha provocado que, si el norte se ha encontrado con el sur, también el este se ha encontrado con el oeste y el islam iniciando todo un subproceso de racionalización sobre modelos que igualmente se pretenden más fuertes, o el equivalente en términos ideológicos como más puros, más exigentes, dentro de los cuales es posible incluir la corriente salafista. En cualquier caso, la globalización le ha hecho consciente de esa diversidad, amplificando los debates y otorgando una voz —no acorde a su implantación real— a los pronunciamientos extremos.

Estamos ante sociedades fracturadas entre el presente y un pasado imaginado, en las que el modelo de Estado no se encuentra plenamente implantado pudiendo hablarse de un principio inspirador nacional islamista en su política exterior y de una lucha entre los principales actores de un universo policéntrico y fragmentado por el liderazgo nacional y regional y por la representación del islam.

A esta lógica, en otros ámbitos culturales, pertenecen otros movimientos como el indianismo. El indigenismo es una propuesta identitaria que enfatiza al indígena y su cultura como elementos de la identidad nacional incorporándolos como ciudadanos plenos y propiciando su desarrollo y asimilación. En el siglo XXI, la indianidad —a la que podemos definir como la particularidad de quienes se consideran y son considerados como indígenas y reclaman la autogestión— ha sustituido al indigenismo y convertido al indio, de objeto de unas políticas, a sujeto de la misma, lo que, asociado a metodologías populistas, ha permitido la actuación concertada de pueblos indígenas diversos mejorando la calidad de vida india y ensanchando la base democrática de las naciones latinoamericanas, lo que no está exento de contradicciones. De esta manera, se sitúa en una marcha hacia la integración.

En fin, cuando los conflictos, las guerras, se daban dentro de un mismo mundo se «reducían» a un choque de voluntades que se resolvía en el campo de batalla; cuando se producen entre mundos distintos dejan de ser un choque de voluntades y se transforman en un choque de identidades que trasciende de la voluntad de las partes y aun al resultado fijado en el campo de batalla. De hecho, el campo de batalla no puede dirimir el problema que se le plantea, porque este es ideológico o cultural, no militar. No es un plano de vehiculación correcto. Y es que el campo de batalla puede determinar qué voluntad es más fuerte, puede destruir la voluntad de seguir luchando del adversario, pero no puede resolver sus problemas de identidad. No cabe construir una identidad contra nadie; eso es aceptar dejarla coja.

El discurso de las partes subsiste después del combate porque no se ve alterado por su desarrollo ni aun por su desenlace. No hay un futuro diferente, no ya mejor, después de la victoria o de la derrota, porque no se ha resuelto el problema o, incluso, porque ni siquiera se ha planteado, simplemente se ha derramado sangre y satisfecho la emocionalidad de las partes.

Es más, el problema militar, se encuentra resuelto de antemano por el manifiesto desequilibrio de fuerzas. Occidente ganaría esta guerra de existir interés real, es decir, si el conflicto se plantea estrictamente en clave de eficacia y no en términos de eficiencia. El problema que realmente subyace bajo el envite militar es mucho más complejo y difícil, ganar la paz. La herramienta militar lo único que permite es aplazar el conflicto real, dado que la aniquilación del contrario —que sería la única forma de lograrla de modo puramente militar— es contraria a los valores, al discurso, de Occidente.

Ello sitúa a las Fuerzas Armadas ante una contradicción que se resuelve al limitar los efectos de su actuación al debilitamiento de la contraparte y a su contención, lo que a su vez permitiría ganar un recurso crítico para hacer posible la paz, esto es, el tiempo necesario para propiciar la transformación de las sociedades, eje sobre el que gravita el problema.

En cualquier caso, la solución de este tipo de problemas precisa de tiempo, a veces hasta generaciones (romanizar Afganistán hubiera implicado actuar como lo hacían los romanos: instalaciones permanentes y siglos de educación), y pasa sin duda por el reforzamiento de los Estados que alberguen a estas sociedades y su implicación en las

labores de erradicación de la violencia, mientras se actúa sobre las causas que propician su origen y que están, a su vez, relacionadas con el colapso del propio Estado.

A esto se suma la problemática de los flujos migratorios que la globalización incorpora. Tal fenómeno se reproduce como una constante en las diferentes áreas geopolíticas estudiadas. Y es que el mundo camina hacia el mestizaje como parte nuclear de la globalización cuya naturaleza integral, además, hace tal proceso inevitable e irreversible. Y la proximidad de la diferencia, como se ha visto, afecta a la percepción de seguridad. Esta es una percepción al margen de la naturaleza real del peligro considerado. Y supone un reto para la naturaleza integradora del Estado que la alberga y a los valores de la sociedad de acogida.

Y es que la relación entre Estado y sociedad es simbiótica. La debilidad de la sociedad es causa de la debilidad del Estado. Y en el debilitamiento del Estado, cuando no en su fracaso, frecuentemente se encuentra la causa de los conflictos. Es más, siendo el Estado un instrumento integrador que las sociedades ponen a su servicio, la clave es el reforzar y transformar el Estado para reforzar y transformar la sociedad. Es su debilidad la que posibilita la fractura de las sociedades en placas tectónicas y, con ello, la raíz de múltiples conflictos.

Territorio y recursos como factores polemológicos

El territorio es el principal elemento en la definición del Estado. No existe un Estado que no posea territorio; mientras, una ciencia, la geopolítica, estudia la relación entre territorio y política. El territorio[12] es la configuración física sobre la que se erige la estructura jurídico-política del Estado. Por ello, el dominio del territorio ha sido tradicionalmente objeto de conflicto por cuanto que resulta de naturaleza sustancial y llega a condicionar la propia existencia del Estado. De hecho, más la mitad de las guerras entre 1648 y 1945 eran territoriales[13].

Pero, no solo eso, los Estados tienden a extender su soberanía a todos aquellos espacios que son capaces de controlar. El problema surge entonces cuando varios Estados se

[12] DE BLAS GUERRERO, Andrés. *Teoría del Estado.* UNED, Madrid 1993, p. 115.
[13] DAVID, Charles-Philippe. *La guerra y la paz.* Icaria, Barcelona 2008, p. 170.

consideran capaces de asumir el control de un espacio y pretenden tener algún derecho sobre aquel. Y no es un problema infrecuente. En 2009, un 17 % de las 309 fronteras terrestres que existían en el mundo se encontraban cuestionadas y 39 países están implicados en querellas de jurisdicción sobre archipiélagos e islas[14].

No obstante, la dominación del territorio ya no es esencial. Existen otras formas de control de los recursos. En cualquier caso, la clave polemológica se sitúa así en el binomio población-recursos. La modificación de uno de los factores afecta al otro al tensionar el binomio. Todo ello coincide con una deslocalización de las fuentes de materias primas, mayormente situadas en el tercer mundo, respecto de la ubicación de los centros de producción y consumo, que en no pocas ocasiones han agotado ya las suyas propias y se sitúan en el primero. Solo EE. UU. consume en torno al 30 % de los recursos mundiales[15].

El otro elemento del binomio población-recursos es la demografía. Huntington ya apuntaba a ella como agravante de la lucha de civilizaciones. Y Bouthoul la considera causa de guerra. Esta puede ser un importante factor polemológico al desplazar con su crecimiento el centro de gravedad de la política mundial hacia la lucha por los recursos naturales, alejándola de enfrentamientos culturales o religiosos. Como dice Paul Kennedy: «Una explosión demográfica en una parte del globo y una explosión tecnológica en otra no es una buena receta para un orden internacional estable»[16].

Los cambios que, *caeteris paribus,* va a experimentar el mundo en términos de población se adivina que no son menores. En 2100, el país más poblado será India 1.530 millones de habitantes. Algunos estudios apuntan a que China pasará de 1.420 millones pasará a 776 millones, Europa perderá un 10 % (España rondaría los 31 millones de población nativa, descendiente de la actual), Japón un 40 %. Mientras países como Nigeria sumarán 550 millones[17]. Todas esas pérdidas o ganancias afectarán al poder de los países. Desde luego, el de China no será el mismo.

[14] Ibídem, p. 171.
[15] KLARE, Michael T. *Guerras por los recursos.* Ediciones Urano, Barcelona, 2003, p.130.
[16] KENNEDY, Paul. *Hacia el siglo XXI.* Plaza y Janés, Barcelona, 1992.
[17] OLIER, Eduardo. *Las guerras del siglo XXI.* Ed Sekotia, 2024.

Los problemas de distribución de los recursos son graves. No obstante, no es la pobreza lo que constituye propiamente un factor polemológico, sino la percepción de injusticia[18].

La seguridad como factor polemológico

Un riesgo es la posibilidad de una contingencia, que, de alcanzar una forma concreta, llega a ser percibido como un peligro; cuando el peligro se manifiesta abiertamente es una amenaza. Cuando esta se materializa se produce un daño. Una sociedad está segura cuando se encuentra libre de riesgos, peligros, amenazas y daños[19].

Siendo relativos y subjetivos los términos de su definición, la seguridad absoluta sería inalcanzable. Por eso las sociedades siempre toleran un umbral de riesgo que será cada vez menor cuanto mayor sea el esfuerzo por reducirlo.

El equilibrio de fuerzas implica un equilibrio en cuanto a la seguridad lo que, dicho sea de paso, constituye una expresión más de su naturaleza relacional[20]. La seguridad así debe ser lo más alta posible pero también lo más igual posible; lo que permite, *a contrario sensu*, la lectura harto positiva de que incrementando la seguridad de la otra parte se expansiona la propia[21].

La convergencia entre países que la globalización trae consigo incorpora también una convergencia de seguridades (y también de calidades de vida). Esto supone, en el caso de Occidente, una pérdida de seguridad (y de calidad de vida) que se traducirá así en un incremento de la conflictividad.

En este contexto, los estándares de seguridad con que vivían nuestras sociedades, caracterizadas por su aversión a cualquier tipo de riesgo, se han demostrado poco realistas ante el crecimiento exponencial de relaciones de todo tipo. Y por única, antinatural, insostenible ante el ascenso de los otros. Por tanto, se requiere a medio plazo un cambio cultural para ser capaces de vivir con la misma libertad en un entorno de menor seguridad.

[18] FISAS, Vicenc. *Op. cit.,* p. 25.
[19] BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. *La Estrategia de Seguridad y Defensa*, en VV. AA. Monografía núm. 67 del CESEDEN. *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*, p. 17.
[20] CHOMSKY, Noam. *El nuevo orden mundial (y el viejo). Op. cit.,* p. 51.
[21] GALTUNG, Johan. *¡Hay alternativas!* Editorial Tecnos, Madrid, 1984, p. 207.

Peor aún, la pérdida de seguridad es inapelable pues es subsidiaria de un proceso principal, la globalización. Y de no crearse valor —con la tecnología o el espacio exterior, por ejemplo— la acompañará además una pérdida de renta disponible de las sociedades occidentales. Esta será fruto del proceso de nivelación resultado de la redistribución de los recursos disponibles impuesta por la globalización, y que exacerbará la problemática de seguridad.

Además, para conseguir la seguridad absoluta —conviene recordar que los romanos conquistaron el mundo conocido buscándola— hay que irse lejos del territorio nacional según una lógica que ha obligado a Europa, por ejemplo, a intervenir en el Sahel. Pero estas intervenciones, y los casos de Afganistán, Irak o Libia son paradigmáticos, generan perturbaciones y con ello nuevas y aún mayores incertidumbres.

Con todo, ninguna frontera ni accidente geográfico ha servido para detener ningún proceso global, como, por ejemplo, una pandemia; a lo sumo la han retrasado. Es más, todo lo que supone límites, fronteras, puede ser un problema en la medida en que estas rompen con la continuidad, pero no sirven para superar el paradigma; en el contexto de la globalización que por su naturaleza las supera, son una ficción que, al final, añade complejidad al problema.

Las fronteras, físicas o conceptuales, no son tanto la solución como parte del problema porque no obedecen a las claves de la nueva realidad internacional. Son solo una expresión, ya sea geográfica, o de otra índole, que no refleja ni recoge las múltiples facetas que trascienden y envuelven los problemas que existen a un lado y a otro de los límites que se pretende perfilar.

La percepción de desorden propia de los procesos geopolíticos de transición puede generar inseguridad por más que el orden del siglo XX, la destrucción mutua asegurada, no contribuyese precisamente a esta. La amenaza, además, no solo ha perdido parte de su empuje, sino también su componente direccional. Y la tecnología nuclear será cada vez más difundida con el tiempo.

Reflexiones finales

La globalización no es un proceso único, sino que incorpora diversas tipologías interrelacionadas (cultural, financiera, industrial, tecnológica, conocimiento…) pero entre las que prima lo cultural. Una nueva Guerra Fría podría detener temporalmente alguna de sus formas, pero estas continuarían empujando en la dirección de avance. El mundo camina hacia la convergencia, esto es, hacia el mestizaje y la nivelación, con todas las contradicciones y paradojas que la racionalización comporta. Es un proceso inevitable, por las fuerzas puestas en marcha; y no es pacífico, porque es un proceso de racionalización.

Es también este un proceso en marcha y que aún no se ha completado. Así, no ha sido posible el recambio de la arquitectura internacional edificada sobre los cimientos de la Segunda Guerra Mundial. No hay suficientes instituciones de gobernanza ni el derecho ha evolucionado a una velocidad adecuada para cubrir las necesidades regulatorias de la sociedad internacional. Su avance se produce así sin normas cuando no mediante el empleo de políticas de poder. Esto explica que la corrupción y el crimen organizado adquieran carácter global convirtiéndose en una forma adelantadas del proceso y obligando a avanzar en él para dar la debida respuesta.

Ello, además, ha dado pie a la aparición de mecanismos no formales de concertación política en lo que supone un intento de suplir la falta de gobernanza derivada del evidente progreso de la globalización: G-20, G-7, G-8, el complejo institucional gestado en torno al ASEAN… y otras entidades de lo que se ha venido a denominar *Track-2* y que no sustituyen a los organismos formales, sino que los complementan. Se trata de satisfacer las necesidades de estabilidad y predictibilidad del sistema.

El mundo globalizado, líquido y dominado por flujos, se ha hecho pequeño y la vida local se ha entrelazado con estructuras, procesos y eventos globales. Pero la globalización también internacionaliza cosas tan indeseables como la corrupción o el crimen organizado. Estos fenómenos, complejos y diversos, debilitan al Estado y hasta pueden propiciar su colapso. Los procesos en cuestión tienen lugar principalmente en entornos regionales, por lo que obligan a soluciones del mismo signo, que además deben ser integrales, lo que, a su vez, favorece la globalización.

La globalización está a medio plazo asociada con una tendencia a la regionalización. Esta provoca la desaparición de los componentes estancos de las organizaciones regionales en pro de la eficiencia económica; pero, como contrapartida, también trae consigo el riesgo de convertirlos en fortalezas para afrontar los dilemas de seguridad inherentes al proceso y a un entorno cada vez más ampliado. Con ello, simultáneamente y en un doble movimiento, se hacen desaparecer los muros interiores mientras se fortalecen las fronteras exteriores.

Finalmente, poner en valor que la Unión Europea ha respondido satisfactoriamente a tres crisis consecutivas (hipotecas *subprime*, pandemia y la crisis posterior a esta) y a un intento de shock energético, lo que sin duda ha contribuido a la consolidación de todas sus políticas. El que respondiera al desafío de Rusia, supone un hito más en su construcción por desbordamiento. Y su compromiso con Ucrania, a cuyo esfuerzo de guerra ha contribuido eficazmente, supone una expresión de autonomía estratégica, toda vez que trae consigo europeizar lo que es europeo. Pero esto, y el gasto militar que implica, alterará los equilibrios intraeuropeos trayendo de vuelta viejos problemas como el papel de Alemania en Europa.

En fin, como escribiera Shakespeare: «La fresa crece bajo la ortiga, y los frutos más sabrosos progresan y maduran mejor en la vecindad de las más groseras especies»[22].

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

[22] *Enrique V*. Acto I.

Documento
Análisis

07/2025 28 de enero de 2025

David Ramírez Morán

La huella medioambiental de la IA

La huella medioambiental de la IA

Publicado originalmente en:

La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos
Editado en junio de 2024

Resumen:

El impacto de la inteligencia artificial sobre el medioambiente es fruto de un amplio conjunto de factores bastante interrelacionados. Los requerimientos de energía, capacidad de procesado y refrigeración son los tres más directos, aunque hay otros factores, como la huella climática de las múltiples cadenas de suministro, las infraestructuras disponibles e incluso la regulación, que constituyen dimensiones relevantes en su desarrollo e implantación.
La sensibilidad existente actualmente en la población y en las organizaciones motiva que las empresas que proporcionan servicios estén haciendo constantes esfuerzos para reducir la huella climática de su actividad, a la vez que intentan minimizar los costes. Los esfuerzos se dirigen tanto a la optimización de sus propias operaciones como a la reducción de la huella en las cadenas de suministro. El objetivo es mostrar públicamente compromiso con el planeta, conseguir que el uso de sus servicios no afecte negativamente a la huella climática de la actividad de sus clientes y que incluso la reduzca, promoviendo así el uso intensivo.
Los escenarios futuros parecen augurar un crecimiento importante del uso de IA en muchos sectores, con soluciones que pueden imponer restricciones adicionales como latencia limitada, necesidad de confinar geográficamente los datos o medidas que aseguren el estricto cumplimiento de las normas de privacidad y no discriminación.
Todos estos factores configuran un entorno de competencia internacional en el que pueden estar en juego la autonomía y soberanía estratégica de los países.

Palabras clave:

Inteligencia artificial, Medioambiente, Huella de carbono, Competencia internacional.

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.

Environmental footprint of artificial intelligence

Abstract:

The impact of artificial intelligence on the environment is the result of a wide range of interrelated factors. Energy requirements, processing capacity and cooling are the three most direct, although there are other factors, such as the climate footprint of multiple supply chains, available infrastructures and even regulation, which constitute relevant dimensions in its development and implementation.

The current sensitivity of the population and organisations means that companies providing services are making constant efforts to reduce the climate footprint of their activity, while at the same time trying to minimise costs. Efforts are directed both at optimising their own operations and reducing the footprint in supply chains. The aim is to publicly show commitment to the planet, to ensure that the use of their services does not negatively affect the climate footprint of their customers' activity and even reduce it, thus promoting intensive use.

Future scenarios seem to portend significant growth in the use of AI in many sectors, with solutions that may impose additional constraints such as limited latency, the need to geographically confine data, or measures to ensure strict compliance with privacy and non discriminatory regulations.

All these factors shape an environment of international competition in which autonomy and strategic sovereignty of the countries may be at stake.

Keywords:

Artificial intelligence, Environment, Carbón footprint, International competition.

Introducción

El impacto sobre el medioambiente de las actividades humanas ha recibido una creciente atención durante las últimas décadas. En la actualidad, la emergencia climática se ubica con frecuencia en los primeros puestos de las encuestas a la población sobre los factores de riesgo para las sociedades, y es tema de discusión en la práctica totalidad de los foros internacionales.

La inteligencia artificial irrumpe en este contexto con unos antecedentes que, entre la población general, despiertan preocupación. El elevado consumo de energía necesario para el minado de criptomonedas basadas en pruebas de trabajo, como bitcoin o ethereum, ha generado alertas sobre las consecuencias que los elevados requerimientos de capacidad de cálculo de la inteligencia artificial pueden suponer para el medioambiente. Esto ha llevado a los principales actores a tomar medidas para reducir la huella medioambiental relacionada con los centros de datos en los que se alojan los dispositivos que realizan las operaciones necesarias. Se persigue reducir la cantidad de energía necesaria tanto para la computación de los resultados como para refrigerar los dispositivos que los evalúan. Esta reducción se traduce en una menor emisión de gases de efecto invernadero y también en una reducción de los costes asociados.

El problema no se puede circunscribir a los centros de datos y a actuar sobre lo que albergan, sino que se está dando un paso más. Las mejoras marginales que se obtienen actualmente con nuevos desarrollos en estas infraestructuras deben coordinarse con medidas adicionales relacionadas con las cadenas de suministro de energía y equipamiento, así como con la gestión del ciclo de vida de este.

En la búsqueda de soluciones, son muy diversas las aproximaciones adoptadas, sin ser exhaustivo, desde el desarrollo de procesadores más eficientes, el diseño de los centros de datos, el uso de refrigeración líquida, el origen de la energía utilizada, hasta la ubicación de los centros de datos para el aprovechamiento de fuentes de energía, naturales o artificiales, o de otros recursos o infraestructuras. Cada una de estas soluciones llega en muchos casos acompañada de problemas adicionales que limitan la viabilidad y el impacto sobre la huella de carbono que permiten alcanzar.

Por otro lado, la inteligencia artificial en sí misma también puede contribuir a la reducción de la huella climática de la actividad humana desde varios frentes. Como consumidor

importante de energía, puede jugar un papel estabilizador en el aprovechamiento de las fuentes renovables, pues su consumo es menos cíclico que el de la actividad humana y puede aprovechar el exceso de capacidad energética de una región cuando el resto de consumos se reduce. La conectividad global también permite trasladar el procesado de un lugar a otro con relativa facilidad, por lo que es posible aprovechar capacidad de proceso remota para conseguir una menor huella medioambiental.

La generalización del uso de la IA y la creciente dependencia de la disponibilidad de estas infraestructuras impone un requerimiento adicional en la resiliencia ante fallos y averías, que se traduce, a su vez, en necesidades de equipamiento adicional que también puede contribuir a la reducción de la huella energética de las instalaciones, entre otras ventajas que puede aportar la IA en la reducción de la huella climática de la actividad humana.

Los resultados proporcionados por la IA también contribuyen a la reducción de la huella medioambiental de la actividad humana. Sus capacidades de tratamiento de la información permiten identificar e implantar mecanismos para optimizar e incrementar la eficacia de las actividades y gestionar mejor la distribución y consumo, controlando cómo y de dónde se consume la energía.

La introducción paulatina de la IA en ámbitos de la sociedad alejados de la propia tecnología hace que la reducción de su huella medioambiental resulte, a su vez, de interés para aquellas empresas que hacen uso de ella. Cada vez hay una atribución más precisa de la huella de carbono de la aplicación de IA a lo largo de las cadenas de suministro y es necesario contabilizarla para evaluar la huella de carbono global de las organizaciones. Una huella nula o negativa del proceso de inteligencia artificial, junto con la optimización, fruto de su aplicación, de los procesos de las actividades principales de las organizaciones constituyen una ventaja competitiva e incrementa la sostenibilidad.

Sin embargo, no es posible alcanzar la eficiencia máxima porque otros factores también afectan a la viabilidad técnica o regulatoria de la implantación de soluciones que reducen la huella medioambiental. La menor latencia con la que hay que enviar resultados a los terminales está haciendo que la capacidad de cálculo se desplace desde los centros de datos al borde de la red, acercándola al terminal. La desconcentración de la capacidad de cálculo hace menos viables medidas de escala en la reducción de consumo u optimización de la refrigeración de los equipos.

Las regulaciones de protección de datos y privacidad también imponen limitaciones a la circulación de los datos. Pueden restringir la zona geográfica donde pueden ser almacenados y procesados. Así, deja de ser posible elegir dónde procesar la información sobre la base de criterios medioambientales y hay que tener en cuenta las limitaciones adicionales para ubicar el tratamiento de la información.

La preocupación creciente por la seguridad y privacidad de la información impone también restricciones de diversa naturaleza a la utilización de soluciones en la nube cuya implementación, por efectos de escala puede alcanzar mayores grados de eficiencia que la de centros de datos privados más pequeños.

Las soluciones aplicadas también dependen de la disponibilidad de equipamientos o infraestructuras que permitan implantarlas de forma viable en términos económicos.

El libre acceso a tecnologías, la disponibilidad de infraestructuras, las normativas de aplicación y las condiciones naturales se convierten así en dimensiones estratégicas que configuran los límites en los objetivos a los que pueden optar los diferentes países en la implantación y uso de la inteligencia artificial en su territorio.

Por último, no hay que olvidar las cuestiones políticas y geográficas que imponen condiciones de contorno infranqueables como el clima de la propia ubicación, la posibilidad de uso de energía nuclear o el acceso a agua o a fuentes renovables.

El consumo de la inteligencia artificial

La Agencia Internacional de la Energía cifra el consumo energético de los centros de datos, las criptomonedas y la inteligencia artificial, en 2022, en 460 TWh a nivel mundial, lo que supone un 2 % de la demanda global de energía (Agencia Internacional de la Energía, 2023). Esta cantidad se vería incrementada en un consumo equivalente al de toda Suiza o Alemania de cumplirse las previsiones de incremento para 2026.

A esta cantidad sería necesario incorporarle los consumos de los equipamientos involucrados en el ciclo de la información. La IA multiplica la cantidad de información que se puede procesar, lo que hace viable considerar un volumen de información mucho más amplio y diverso para la toma de decisiones. Pero, para poder actuar, es necesario recopilar la información para su procesado y uso. Es preciso establecer una cadena

completa formada por los sensores que captan la información, los dispositivos que la registran y transmiten a un nodo central cuando es pertinente y el nodo que recibe la información, la procesa y hace accesibles los resultados para que otros procesos los puedan utilizar. Ejemplo de estos equipamientos son las cámaras que recogen la actividad de las ciudades, sensores de variables meteorológicas o lumínicas, etc. así como toda la infraestructura necesaria para el transporte de la información que generan hasta donde es procesada.

Según un informe de PitchBook, para 2025, el 3,2 % de todas las emisiones de carbono del mundo provendrán de granjas de servidores de IA y «su costo ambiental no hace más que crecer a medida que la industria crece de una manera que prioriza la expansión en lugar de la eficiencia» (Bécares, 2023).

Las virtudes de la IA generativa se basan en procesados muy intensivos de la información, tanto en el proceso de entrenamiento como en la generación de resultados a petición de los usuarios. Ambas escalas no son comparables pues las dimensiones en las que generan cifras preocupantes son diferentes. En el caso del entrenamiento, requiere una elevada capacidad de procesado puntual, una vez, mientras que, para la generación de resultados, el riesgo proviene del número de peticiones realizadas por los usuarios. Por bajo que sea el consumo necesario para la generación de un resultado, cada vez serán más sistemas y cuestiones las que hagan uso de IA, resultando en un número de peticiones siempre creciente. Incluso las cuestiones más básicas podrían responderse recurriendo a IA, haciendo que cualquier actividad requiera gran número de consultas (Ramírez Morán, 2023).

Comparando las búsquedas tradicionales con consultas a modelos grandes de lenguaje como ChatGPT, un representante de Alphabet estimaba un coste diez veces superior con un consumo de hasta 3 Wh. Si cada búsqueda pasase a ser una consulta, la electricidad necesaria para dar las respuestas ascendería a 29,3 TWh al año, equivalente al consumo de un país como Irlanda (Robinson, 2023). Ante estos datos preocupantes, también hay motivo para albergar cierta esperanza pues entre 2010 y 2018 se quintuplicó la carga de trabajo de los centros de datos aunque el consumo de electricidad solo se incrementó en un 6 % (Chernicoff, 2023).

Respecto al consumo de energía de la utilización de sistemas ya entrenados, un estudio elaborado por profesores de universidades americanas concluye que las emisiones de

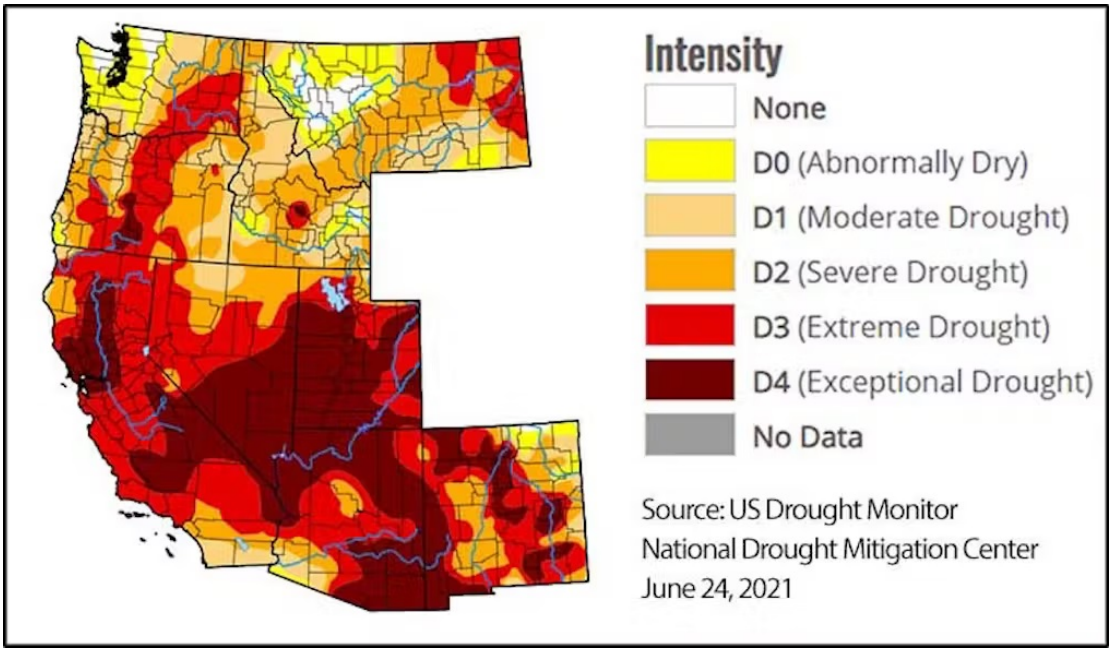
carbono asociadas a la escritura e ilustración son menores para la inteligencia artificial que para los seres humanos cuando se tiene en cuenta el consumo de los dispositivos utilizados (Tomlinson *et al.,* 2023). Una revisión crítica de este estudio destaca cómo se ha obviado la energía requerida por el entrenamiento de los sistemas de inteligencia artificial, los que generan el texto y las imágenes, que debe repercutirse en la elaboración de los contenidos (Mann, 2024).

Pero la energía no es el único consumo que está disparando las alertas medioambientales. El mercado de refrigeración de centros de datos en Europa alcanzó en 2020 los 3500 millones de dólares y se estimó un incremento anual de 2021 a 2027 de un 15 % adicional cada año (*Savills research*, 2023). El uso de agua para la refrigeración de los centros de datos es cada vez con más frecuencia un recurso escaso, especialmente cuando debe cumplir ciertos requisitos de calidad (Hidalgo García). En 2018, los centros de datos figuraban entre los diez principales consumidores de agua de los Estados Unidos, con un consumo de 513 millones de m^3, de los que una cuarta parte se utilizaban directamente para labores de enfriamiento directo (Siddik *et al.,* 2021).

CNDCP, una iniciativa autoregulatoria, presentó a la Comisión Europea un objetivo para 2040 de reducir el consumo de agua a 400 ml por MWh de energía de computación, objetivo muy ambicioso, pero que permite dirigir el trabajo y hacer un seguimiento de la evolución del sector (*Savills research*, 2023).

El problema del consumo de agua no se ha limitado a los ámbitos profesionales, sino que está llegando a la prensa general con noticias sobre los impactos[1] de centros de datos ubicados en zonas donde se producen sequías con frecuencia[2]. Tomando como ejemplo la costa oeste norteamericana, se observa cómo cerca de los polos tecnológicos de California, el problema de sequias es muy grave y puede afectar directamente a la instalación de centros de datos en esas zonas.

[1] Disponible en: https://www.newsweek.com/google-building-2-data-centers-which-require-heavy-water-use-drought-stricken-town-1647727.
[2] Véase en: https://time.com/5814276/google-data-centers-water/.



Tanto Meta como Intel declaraban que perseguían hacerse positivos en agua, proporcionando más agua de la que consumían, para 2030 (Robinson, 2022).

El informe del *think tank* Center for Data Innovation alerta sobre los riesgos que un exceso de regulación sobre la inteligencia artificial puede suponer para el compromiso entre los requerimientos de energía del modelo y la seguridad del sistema, con la implementación de técnicas de eliminación del sesgo y de salvaguardas que comprueben que los contenidos generados por los LLM no sean dañinos o contrarios a la ley (Castro, 2024: 13). Estos mecanismos imponen un consumo adicional de recursos que no contribuye directamente a la obtención de los resultados.

Reduciendo la huella medioambiental de la IA

La reducción de la huella de carbono de los centros de datos es un fin de los proveedores de servicios para que la utilización de sus productos no suponga un incremento de la huella de carbono de aquellas empresas que los incorporen a sus procesos de producción. Supondría una barrera a salvar para la incorporación de la tecnología a los procesos, mientras que el aún incipiente catálogo de funcionalidades que llevará a cabo

la inteligencia artificial permite prever un uso cada vez más intensivo y extensivo de la tecnología. Los esfuerzos de los proveedores constituyen, a su vez, una barrera por cuanto conseguir los elevados niveles de eficiencia energética fruto de su creciente experiencia resulta en muchos casos inalcanzable para equipos que desarrollaran las funcionalidades de inteligencia artificial en sus propios centros de datos. Se fomenta así la migración a la nube frente al desarrollo e instalación local de la tecnología.

A la hora de evaluar la huella medioambiental de la actividad de una organización, se definen tras ámbitos diferenciados, *scopes,* en inglés, correspondientes a la huella de la propia actividad de la compañía, *scope* 1, a la huella ambiental de los proveedores de recursos energéticos, o *scope* 2, y a la huella ambiental asociada a los proveedores de la empresa, *scope* 3, que aglutina la huella de fabricación y transporte de los productos que la empresa adquiere para realizar sus actividades. A través de estos ámbitos, es posible atribuir con precisión el origen de la huella medioambiental a lo largo de la cadena de valor de los productos y servicios.

Una actuación concienciada respecto al respeto al medioambiente es necesaria en todos los puntos de la cadena de valor. Desde la fabricación y distribución a la operación y posterior deshecho, es preciso mantener, en todo momento, una aproximación sostenible, tendente a la economía circular, en la que se minimizan los residuos, se favorece el reciclado y la recuperación de materiales y se persigue la minimización de los residuos que finalmente no pueden ser aprovechados o tratados.

Reducción de la huella de las fuentes de energía

El origen de la energía que alimenta el centro de datos también está tomando una importancia sustancial ante las crecientes imposiciones legales o voluntarias en relación con la huella de carbono. La generación de gases de efecto invernadero se evalúa en distintas dimensiones del modelo de negocio. La primera contribución proviene de la energía estrictamente necesaria para llevar a cabo las operaciones requeridas para la prestación del servicio.

Equipos más eficientes energéticamente y algoritmos más optimizados permitirán reducir el consumo exigido para el cálculo de los resultados de las peticiones. En un segundo escalón se sitúa el consumo auxiliar imprescindible para el funcionamiento de los

sistemas. Dentro de esta categoría se incluirían consumos como el necesario para la refrigeración del centro de datos, así como la eficiencia energética de la infraestructura en términos de pérdida de energía por su transformación, su aseguramiento con sistemas de alimentación ininterrumpida o las pérdidas propias de la distribución a los múltiples equipos existentes en el centro de datos. En un tercer escalón entra en juego la huella climática asociada a los proveedores de equipos, de construcción del centro de datos, de los suministros y el reciclaje de los residuos, etc.

En Estados Unidos se está planteando la construcción de los centros de datos en las proximidades de centrales energéticas ya existentes para reducir la carga sobre la red de distribución general que supone un centro de consumo tan intenso, mediante la construcción de conexiones dedicadas entre el centro de datos y la central. Se reducen así las pérdidas de energía debidas a su transporte a larga distancia, y se consigue también un incremento de la fiabilidad de la fuente de energía al utilizar infraestructuras dedicadas con las que se eliminan riesgos como la demanda variable y, por su menor complejidad, los asociados al mantenimiento.

Dos son las aproximaciones nucleares, por su reducida huella de carbono, que se están considerando. La primera es ubicar los centros de datos en las proximidades de centrales cuya capacidad no está plenamente explotada, de forma que la construcción de una línea dedicada que conecte la central eléctrica al centro de datos sea viable económicamente.

Por otro lado, las propuestas de nuevas centrales nucleares de un tamaño menor, bajo el modelo de reactores modulares pequeños, plantean la posibilidad de ubicar la central energética nuclear junto al propio centro de datos, en lo que se denomina colocalización (Chernicoff, 2023), con las ventajas antes reseñadas de emisión nula de carbono, menores pérdidas de transmisión, bajo coste y fiabilidad. Actualmente, el concepto de SMR (*Small Modular Reactors*), como los que alimentaban buques de guerra americanos desde los años cincuenta, no está completamente desarrollado, aunque, de resultar de interés en sectores como el del procesado de información, con las expectativas de crecimiento y estabilidad de demanda que presenta, podría acelerar el desarrollo de soluciones. En la actualidad hay varios SMR en construcción o esperando licencia en Argentina, Canada, China, Francia y Corea del Sur, aunque se encuentran todavía a años vista de su pleno rendimiento (Mann, 2022).

En todo caso, la contratación de suministros de energía de fuentes renovables a los proveedores tradicionales ya contribuye a limitar el impacto sobre el medioambiente de los centros de datos. La instalación de fuentes renovables en las propias instalaciones o en las proximidades también contribuye a la reducción de la huella energética de los centros de datos.

Mejora de las prestaciones de los equipos

La carrera tecnológica que se está produciendo en las dimensiones de los transistores que forman los circuitos integrados que procesan la información también tiene un trasfondo energético. Un menor tamaño del dispositivo reduce su capacidad eléctrica, por lo que la carga que es necesario inyectar o extraer del dispositivo cada vez que conmuta su valor lógico es más pequeña. La reducción de la carga que debe moverse conlleva una reducción de las corrientes que deben circular por los conductores de los circuitos integrados y, por tanto, una reducción de las pérdidas de energía que se traducen en calor. En definitiva, una tecnología de menor tamaño permitirá hacer las mismas operaciones con un menor consumo de energía o, equivalentemente, realizar más operaciones ante la misma disipación de calor, ser más eficientes. Pero no es posible reducir sin límite el tamaño de los dispositivos porque ya se está alcanzando el límite físico por el que los transistores, que deben funcionar como interruptores abiertos o cerrados, dejan de realizar correctamente su función debido a efectos cuánticos asociados al reducido número de átomos que forman los elementos semiconductores y aislantes de los dispositivos.

Reducción del impacto de fabricación

En un solo trimestre, una fábrica de chips produce casi 15 000 t de residuos, el 60 % peligrosos, así como un consumo de 927 millones de galones de agua, suficientes para llenar 1400 piscinas olímpicas (Belton, 2021). Cifras como estas justifican el importante esfuerzo realizado por las compañías para reducir el impacto. En 2022, Intel informaba de una reducción de un 4 % de generación de gases de efecto invernadero, en la senda de reducirlos un 10 % de 2019 a 2030, mientras que la energía que consumía provenía

ya en un 93 % de fuentes renovables. También para 2030 se había fijado como objetivo reducir a cero la generación de gases de efecto invernadero de su cadena de suministro.

Optimizar la refrigeración de los centros de datos

Incluso evaluar el consumo instantáneo de los equipos dentro del centro de datos se convierte en un problema cuando se imponen las condiciones necesarias para asegurar la privacidad de la información. Los equipos actuales incorporan numerosos mecanismos para poder evaluar su consumo instantáneo. El problema surge ante la necesidad de comunicar esta información hacia los dispositivos de control ambiental y de consumo eléctrico en un contexto donde la privacidad de los datos limita las conexiones que pueden realizar los equipos hacia el exterior.

Para hacer frente al problema que supone optimizar la refrigeración del centro de datos sin tener información sobre el consumo instantáneo de cada uno de los equipos que están operando en su interior, se recurre nuevamente a la IA con proyectos como el llevado a cabo por IBM en colaboración con la empresa japonesa NTT (Sharwood, 2024). Consiste en estimar el consumo de los equipos del centro de datos a partir de medidas de temperatura, humedad y flujo del aire en el centro de datos externas a los propios equipos de procesado de información. De esta forma, se conserva el aislamiento de los datos de los equipos a efectos de cumplimiento, desde la no conexión de dispositivos ajenos, la preservación del cifrado y la desconexión de redes ajenas a aquellas por las que circulan los datos. También se elimina la necesidad de que los equipos determinen su temperatura y la transmitan a los equipos de control de refrigeración del centro de datos.

En esta búsqueda de soluciones óptimas, Meta ha estado probando a elevar la temperatura de sus centros de datos hasta alrededor de 32° para reducir la necesidad de enfriamiento y, con ello, el consumo de agua y energía (Robinson, 2022).

Reducción de la emisión directa

Los centros de datos requieren la generación de energía en sus propias instalaciones para poder hacer frente a una pérdida del suministro de energía eléctrica. Para ello, deben contar con generadores que tradicionalmente han utilizado como combustible

gasóleo. Se están probando nuevas soluciones para reducir las emisiones de estos equipos, que van desde la utilización de biocombustibles (Miller, 2022) hasta la instalación de pilas de combustible alimentadas por hidrógeno (Roach, 2020).

Deshacerse del calor del centro de datos

En lugar de disipar el calor residual del centro de datos, emitiéndolo sin más al ambiente, se consideró aprovechar este calor para otros fines. Son varios los proyectos que trabajan en esta línea proporcionando agua caliente y o calefacción a ciudades cercanas a la ubicación del centro de datos. Sin embargo, no se trata de una solución aplicable de forma general pues requiere una infraestructura importante para llevar el calor desde el centro de datos a los destinatarios[3]. Esta infraestructura existe en algunas ciudades del norte de Europa y es allí donde se han implantado soluciones.

En esta línea, la Unión Europea, en la última revisión de la Directiva de Eficiencia Energética[4], estipula que los centros de datos con capacidad de procesado igual o superior a 1 MW deberán «tener en cuenta las mejores prácticas del código de conducta europeo en eficiencia energética de centros de datos», lo que significa implementar sistemas de recuperación de calor o demostrar que no era viable.

El Instituto Uptime estimaba (Smolaks, s.f.) en sesenta el número de proyectos de recuperación de calor en territorio europeo, mientras que en Estados Unidos solo hay seis proyectos actualmente y once se encuentran en desarrollo.

En Corea del Sur también se ha adoptado una aproximación novedosa por la que se colocalizan centros de datos y plantas de tratamiento de aguas residuales para reducir la energía necesaria para el tratamiento y aprovechar parte de las aguas tratadas para el enfriamiento del centro de datos (Robinson, 2022).

Inmersión de centros de datos en masas de agua

La inmersión del equipamiento de computación en grandes masas de agua es otra de las alternativas que se ha estudiado para eliminar el consumo y los costes de la

[3] Disponible en: https://www.theregister.com/2023/12/08/reusing_datacenter_heat_is_tricky/.
[4] Véase en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2023_231_R_0001&qid=1695186598766.

refrigeración. Microsoft lideró una iniciativa, el proyecto Nattick[5], para evaluar las ventajas y la viabilidad de una solución técnica en este sentido. Los resultados fueron bastante buenos pues, no solo se consiguió el correcto funcionamiento del sistema durante todo el experimento, sino que se comprobó cómo los equipos incluidos en el contenedor habían tenido un número de averías inferior al de los ubicados en centros de datos tradicionales.

El deshecho del material de computación

No puede olvidarse que todo sistema tiene un ciclo de vida desde su incepción hasta su eliminación. Los equipos e instrumentos que posibilitan y dan soporte a una tecnología tienen un ciclo de vida que requiere una evaluación de su impacto medioambiental desde la obtención de las materias primas, a partir de las que se construirán los equipamientos, hasta la eliminación de los residuos que se generan.

La basura tecnológica es un problema identificado. Frente a este se plantea la solución del reciclaje, aunque, debido a la escala y complejidad que conlleva, es una solución que, aunque factible, no está siendo explotada actualmente en su máxima expresión. De hecho, son muchos los problemas que este tipo de basura está generando a nivel internacional porque aquellas tareas asociadas a la separación y reciclado de los materiales están siendo desdeñadas por los países más desarrollados. Se están estableciendo procedimientos para el deshecho de este tipo de materiales sin efectuar su reciclado en origen, enviándolos por diferentes procedimientos a otras zonas del globo en las que se tratan de manera menos eficiente. En estas zonas se genera una extracción menos respetuosa con el medio ambiente y con menor eficiencia. Sin embargo, la diferencia de costes de mano de obra, dado que se recurre a personal de muy baja cualificación en condiciones de trabajo insalubres, en muchos casos, se utiliza como argumento para justificar estas medidas que, orquestadas alrededor del reciclaje, son realmente malas soluciones a un problema complejo.

Sería necesaria una normativa que introduzca la simplificación del proceso de reciclado en el desarrollo de productos con tiempos de vida relativamente limitados, como son los

[5] Disponible en: https://natick.research.microsoft.com/.

aparatos electrónicos. Además de promoverse el reciclado de acuerdo con normativas que eviten la generación de basura tecnológica descontrolada, debería simplificarse el propio proceso de reciclaje y que sea posible incluso construir una industria a su alrededor que, de forma respetuosa con el medio ambiente, se aproveche de la reciclabilidad por diseño, para conseguir un elevado porcentaje de recuperación de materiales. Son materiales en muchos casos de gran valor, como son los metales preciosos o las tierras raras. Además, se encuentran en concentraciones muy elevadas y sometidos a procesos tanto físicos como químicos conocidos, lo que permitiría diseñar procesos de separación y purificación muy específicos y eficientes.

Los materiales recuperados resultantes podrían reintroducirse en las cadenas de producción para la fabricación de nuevos equipos sin necesidad de recurrir a las costosas operaciones de obtención en la naturaleza. Los plásticos con los que se fabrican las carcasas y soportes de los dispositivos son un ejemplo de cómo se está orientando la industria hacia estos objetivos, rescatando incluso residuos plásticos costeros para su fabricación[6].

Para las empresas, el coste asociado a la implantación de estas técnicas de diseño, donde deben quedar documentados los procesos aplicados a las materias primas, deben generar un beneficio que puede provenir por la vía de una reducción de la huella ambiental de la empresa, por la bajada de precios de las materias primas o por los beneficios que pueden obtener de encargarse de la gestión del reciclaje de sus propios equipos, añadiendo una actividad más al ciclo de prestación de servicios de sus productos. En caso de no poder alcanzarse este objetivo, podrían ser los Estados los encargados de implantar la normativa que obligara a la aplicación de estas medidas. Sin embargo, esta última vía se presta nuevamente a la aparición de contrastes por la aplicación de normativas de carácter nacional o regional diferentes en lugares distintos del globo.

Intereses y limitaciones nacionales

Ante el elevado incremento del consumo energético dedicado a tecnologías de la información, son necesarias medidas gubernamentales para dar soporte a la necesidad de generación y distribución de la energía eléctrica necesaria.

[6] El plástico reciclado llega a ordenadores y periféricos. Veáse en: https://plasticos-reciclados.es/2022/07/recycled-plastic-arrives-to-computers/.

Son varios los países que han implantado moratorias a la instalación de centros de datos en sus territorios, en atención al incremento del consumo energético que conllevan, así como a la mayor demanda que depositan sobre las redes de distribución. Los derechos de consumo industrial se están convirtiendo en objeto codiciado por las diferentes empresas dedicadas a los centros de datos.

Aquellos países con redes eléctricas más eficientes y actualizadas pueden ser polos de atracción para los nuevos centros de datos debido a la mayor fiabilidad que la provisión de energía proporciona. Por el contrario, los países que cuentan con infraestructuras de generación y distribución de la energía más precarias podrían ver mermado su atractivo para las empresas.

España se está haciendo hueco entre los principales anfitriones de centros de datos europeos, al lado de países como Holanda, Alemania, Francia, Italia… Los motivos para ello son su ubicación geográfica estratégica, que hacen del país un lugar propicio para la terminación de grandes cables submarinos, así como para la implantación de fuentes de energía renovables como paneles solares o generadores eólicos o en el mar.

La ubicación geográfica de España la sitúa en una excelente posición para competir internacionalmente. De hecho, se espera un crecimiento a altas tasas los próximos años debido a su ubicación, que motiva, a su vez, su conectividad a través de múltiples cables submarinos, la elevada capacidad de energía renovable y la creación reciente de regiones de nube por los principales proveedores. Todo ello con el respaldado gubernamentalmente con el plan España Digital (DatacenterDynamics).

La Comunidad de Madrid ha expresado su preocupación ante las limitaciones que la red nacional de distribución de energía puede suponer para el atractivo industrial de la región para la implantación de nuevos centros de datos en su territorio (Álvarez *et al.,* 2023). El consumo de este tipo de instalaciones requiere de una red de transporte que le de soporte y, en la actualidad, no hay suficiente provisión para hacer frente a la solicitud por parte de distintos operadores de autorizaciones de consumo de energía. Se trata de una muestra de la importancia que la red de distribución, de titularidad pública, en la mayor parte de los casos, supone para un sector tan eminentemente privado como es el de los centros de datos.

En el caso de los Países Bajos se han dado los primeros casos de rechazo social a la implantación de centros de datos que pueden afectar a la disponibilidad energética por el creciente consumo de energía. Los planes de Meta para construir allí un centro de datos se han trasladado a la localidad de Talavera de la Reina (Jiménez Arandia, 2024). Se beneficia así España de las restricciones de otros países por motivos energéticos o de otro tipo (DatacenterDynamics).

Contribución de la inteligencia artificial al medio ambiente

En contraste con el impacto que la inteligencia artificial tiene sobre el medioambiente, también proporciona mecanismos que permiten reducir la huella climática de la actividad humana. La aplicación de esta tecnología a cuestiones como el control ambiental y lumínico de edificios o la optimización de los consumos de energía para adaptarlos a las condiciones climáticas o de las infraestructuras resultan en beneficios para el medioambiente basados en dos premisas: la reducción del consumo total y la optimización del consumo para aprovechar al máximo las capacidades disponibles y ajustarlo a las condiciones específicas de cada momento.

La irrupción de la red inteligente o smart grid para la gestión de la energía supuso un punto de inflexión. El control tradicional de los equipamientos se hacía generalmente por franjas horarias definidas y mediante la aplicación de márgenes de temperatura controlados por termostatos. La introducción de la inteligencia artificial permite introducir nuevos paradigmas en la gestión de instalaciones como son el confort térmico y lumínico. En lugar de fijar una temperatura óptima general, esta se irá adaptando a las condiciones climáticas de forma automatizada, mediante algoritmos que determinan la temperatura y humedad óptimas.

Pero el consumo y la huella de carbono de los centros de datos no es la única relación de la inteligencia artificial con su huella. La propia IA se puede utilizar para la optimización de procesos industriales. Son muchas las soluciones que se están proponiendo en esta línea. El control del consumo de energía por intervalos se ha convertido en una medida de optimización de la generación eléctrica porque es posible controlar la carga de forma que, en los momentos de más demanda, algunos de los principales consumidores puedan reducir consumos instantáneos para descargar la red, o bien aprovechar

momentos de alta capacidad de generación pero bajo consumo para realizar tareas con altos requerimientos de energía a precios más reducidos y aprovechando la capacidad disponible.

Para las redes de suministro, tan importante como las fuentes de energía son los consumidores que la demandan. Por tratarse de un sistema que debe estar equilibrado, en el que el consumo instantáneo debe coincidir con la energía generada:

> «En algunos sistemas eléctricos, los centros de datos pueden ser capaces de ayudar a balancear es sistema o proveer otros servicios. En Irlanda, por ejemplo, la eólica ostenta un significativo y creciente porcentaje de la generación de energía (28 % en 2018). Sin embargo, gran parte de esta potencia eólica se genera por la noche, cuando la demanda de energía es baja en los sectores comercial y residencial. Con demanda nocturna sostenida, los centros de datos pueden absorber el exceso de suministro e incrementar la utilización de la electricidad de fuentes eólicas».

Además, los centros de datos podrían jugar un importante papel en la respuesta por el lado de la demanda. Aunque típicamente tienen un perfil de petición de energía estable, los grandes centros de datos están altamente automatizados y monitorizados, haciéndolos potencialmente más flexibles y adaptables en comparación con instalaciones industriales tradicionales. La regulación y las señales de precios pueden ayudar para sacar partido a este potencial (Kamiya *et al.,* 2019).

El Gobierno de Irlanda, dentro de los requisitos para la autorización de la construcción de un centro de datos, impone tres condicionantes relativos al suministro de energía de los que el tercero va precisamente en esta línea, requiriendo la flexibilidad de la demanda de energía, reduciéndola cuando así lo solicite un operador del sistema eléctrico (Agencia Internacional de la Energía, 2023).

Con la llegada de la IA y otras tecnologías habilitadoras aplicadas a la mejora de la eficiencia y sostenibilidad, se abren nuevos caminos como la denominada *Twin Transition,* clave para una industria digital y descarbonizada, o las ciudades inteligentes, que permitirán reducir la contaminación ambiental con medidas como la mejor gestión del tráfico y de los transportes públicos.

La economía de la empresa en la gestión de la inteligencia artificial

Cuestiones que se separan de la tecnología también tienen su impacto sobre la huella medioambiental de la IA. Detrás de las soluciones actuales se encuentran empresas privadas cuyo objetivo son los beneficios. Por ello, van a gestionar el negocio de forma que se maximicen sus intereses, lo que dará lugar a políticas que aumenten la salud financiera de la empresa, que reduzcan sus costes y de las que podrán hacer uso mediante una conveniente comunicación a la sociedad para respaldar su forma de actuar.

La preocupación por los riesgos en los que se incurre con la implantación de la IA es generalizada. Hay dos cuestiones especialmente relevantes en las que la regulación está incidiendo más con respecto a la IA generativa actual. Son la eliminación de sesgos por motivos como la raza, la religión o la ideología, y la prohibición de la generación de contenidos ilegales o fraudulentos.

Sin entrar en detalles tecnológicos sobre cómo abordar estos problemas, es necesario implantar en los sistemas de IA los mecanismos que aseguren el cumplimiento normativo a estos efectos, sin menospreciar el impacto social que podría suponer un flagrante incumplimiento de alguno de los principios. Los mecanismos requieren la aplicación de algoritmos que filtren las peticiones inapropiadas y que evalúen los resultados generados antes de remitirlos al usuario. La capacidad de cálculo que necesitan no contribuye directamente a la generación de resultados y suponen un uso adicional de recursos de computación para cada petición servida. Las empresas han destacado este último mensaje (Castro, 2024), incidiendo sobre el aumento del consumo de energía y de necesidad de refrigeración que supone, para abogar por un proceso legislativo que tenga en cuenta el impacto para el medioambiente que puede tener una legislación demasiado estricta.

El compromiso entre las restricciones impuestas y su viabilidad técnica queda también relacionado con los costes en necesidad de infraestructura y de consumo de energía para computación y refrigeración en que tienen que incurrir las empresas.

En términos puramente económicos, las empresas también están implantando políticas que responden a una maximización de la eficiencia de costes. La adquisición y amortización de los equipos informáticos constituyen dos de las principales cuentas en

los balances de las empresas. Pequeñas variaciones en cualquiera de estos ámbitos, debido al elevado volumen que manejan en su operación, suponen diferencias sustanciales en los resultados empresariales y, por tanto, en la evolución en los mercados de las empresas. Su madurez en el competitivo mercado actual contribuye a que hayan alcanzado un grado de eficiencia elevado, que reduce las opciones aún disponibles a las que pueden recurrir para mejorar su cuenta de resultados mediante medidas de fondo económico.

La extensión del plazo de amortización del equipamiento informático supone utilizar los mismos equipos durante más tiempo, asumiendo el creciente riesgo de mal funcionamiento debido a su mayor antigüedad antes de ser sustituidos. Permite retrasar la adquisición de nuevo equipamiento y, a lo largo de los años, reducir la cantidad de equipamiento adquirido para prestar los servicios. Son varios los hiperescalares[7] que han recurrido a estas medidas recientemente, entre los que se encuentran Amazon (Sharwood, 2024), Alphabet (Sharwood, 2024) o Cloudflare (Sharwood, 2024).

Esta medida también tiene sus efectos sobre el impacto ambiental debido a la rápida evolución tecnológica. Los nuevos dispositivos son más eficientes en términos de consumo de energía y de generación de calor gracias a nuevas arquitecturas más adaptadas a la resolución de algoritmos de inteligencia artificial y a la utilización de nuevos nodos tecnológicos (tamaño en nm) en la fabricación de los transistores, que reducen el consumo eléctrico y el calor generado.

Alargar la amortización del equipo supone su funcionamiento durante más años y que las ventajas de los nuevos equipos tarden más tiempo en poblar los centros de datos de las empresas. Durante este tiempo, los algoritmos estarán utilizando más energía de la que sería estrictamente necesaria si se compara con las prestaciones que los últimos dispositivos pueden proporcionar. La sustitución de un servidor antiguo por uno con las últimas tecnologías puede reducir hasta en un 30 % el consumo de energía necesario para realizar las mismas operaciones, lo que supondría un ahorro de alrededor de 480 $ durante un ciclo de vida de cuatro años, típico de este tipo de equipos[8].

[7] Proveedores de servicios de computación, comunicaciones y almacenamiento masivos.
[8] Disponible en: https://www.datacenterfrontier.com/voices-of-the-industry/article/11430647/waste-management-taking-out-the-trash-in-your-data-center.

Por el contrario, en favor de esta medida, los dispositivos fabricados estarán funcionando durante más tiempo, reduciendo el impacto de su fabricación en términos de consumo de materias primas y energía y de residuos generados durante su fabricación, así como el impacto que supone la retirada y reciclaje de los equipos decomisionados.

Conclusiones

El desarrollo de la IA no puede obviar el impacto medioambiental que su funcionamiento puede suponer. Los elevados consumos de energía y agua son factores muy importantes para la implantación de la IA porque afectan a dimensiones sensibles como el calentamiento global y la huella de carbono. Las tecnologías de la información, y dentro de ellas aquellas dirigidas a soportar la inteligencia artificial, suponen un consumo energético significativo con respecto al consumo energético global por lo que la optimización de estas infraestructuras y los algoritmos que en ellas se ejecutan son una obligación para conseguir la sostenibilidad del sistema en términos tanto económicos como ambientales. La creciente sensibilización sobre la sostenibilidad y el riesgo que la implantación de nuevas necesidades de consumo de energía supone para el calentamiento global es una cuestión que debe estar presente en toda nueva estrategia de trabajo.

Las empresas del sector tienen muy presente el impacto ambiental y muchas de sus decisiones técnicas y de negocio se encuentran guiadas tanto por la sostenibilidad como por la reducción de costes económicos y medioambientales de sus operaciones.

Las fuentes de generación de energía juegan un papel muy relevante en la huella climática de un centro de datos cuyo consumo, al menos, se va a mantener, sino crecer, a lo largo del tiempo. El uso de fuentes renovables como el viento o la luz solar permiten reducir la huella de carbono de las instalaciones. La energía nuclear también se considera como una fuente de energía sin huella de carbono, aunque no todos los países pueden recurrir a ella. Se están aplicando otras tecnologías para la reducción de la huella ambiental como la sustitución de combustibles fósiles por biocombustibles en los sistemas de respaldo dentro de la política de reducir al máximo la huella de carbono de los centros de datos

La geopolítica juega un papel importante en la huella climática de la inteligencia artificial, por cuanto afecta a qué soluciones resultan de aplicación y cómo de efectivas pueden resultar en cada territorio. Factores técnicos como las fuentes de generación disponibles, así como su tecnología —renovable, no renovable, nuclear…—, la disponibilidad y fiabilidad de la red de distribución o la distribución geográfica de las poblaciones en el territorio, no reducen la importancia de otros factores como la soberanía tecnológica, la autonomía o las regulaciones de protección de datos. Se genera así un mercado donde la competencia no se rige únicamente por los costes, sino que hay que incluir otros factores para determinar la viabilidad técnica y económica de las soluciones.

*David Ramírez Morán**
Analista del IEEE
Científico superior de la Defensa

Bibliografía

Agencia Internacional de la Energía. (2023). [Consulta: 2024]. Disponible en: Electricity 2024 - Analysis and forecast to 2026 (iea.blob.core.windows.net). Pp. 32-33.

Castro, D. (2024). *Rethinking Concerns About AI's Energy Use.*

DatacenterDynamics. (2022). Spain now a key data center hub for Southern Europe - Quark's Ricardo Abad. Disponible en: https://www.datacenterdynamics.com/en/marketwatch/spain-now-a-key-data-center-hub-for-southern-europe-quarks-ricardo-abad/

Hidalgo García, M. M. (2022). El consumo de energía y agua en los centros de datos: riesgos de sostenibilidad [en línea]. *Documento de Análisis IEEE 69/2022.* [Consulta: 2024]. Disponible en: El consumo de energía y agua en los centros de datos: riesgos de sostenibilidad (ieee.es)

Kamiya, G. y Kvarnström, O. (2019). *Data centres and energy – from global headlines to local headaches?*

Mann, T. (2024). *Think tank funded by Big Tech argues AI's climate impact is nothing to worry about.*

Ramírez Morán, D. (2013). Large Language Models: los nuevos actores de acceso al conocimiento [en línea]. *Documento de análisis 86/2023.* [Consulta: 2024]. Disponible en: Large Language Models: the new actors for knowledge access (ieee.es)

Robinson, D. (2023). AI processing could consume 'as much electricity as Ireland' [en línea]. *The Register.* [Consulta: 2024]. Disponible en: AI processing could consume 'as much electricity as Ireland' • The Register

Savills research. (2023). European Data Centres 2023: the watershed for data centre water usage.

Sharwood, S. (2024a). *Alphabet just banked $3B by stretching life of its servers.*

—. (2024b). *Amazon extends the life of its servers to six years, expects $900m benefit in 90 days.*

—. (2024c). *Cloudflare joins the 'we found ways to run our kit for longer' club.*

—. (2024d). IBM Japan and NTT think they can make datacenter aircon adjust to different workloads [en línea]. *The Register.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.theregister.com/2024/02/07/ntt_ibm_datacenter_heat_ai/.

Smolaks, M. (s.f.). *Heat Reuse: A Management Primer*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://uptimeinstitute.com/resources/research-and-reports/heat-reuse-a-management-primer

Tomlinson, B. *et al*. (2023). *The Carbon Emissions of Writing and Illustrating Are Lower for AI than for Humans.*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

08/2025 29 de enero de 2025

Rocío de los Reyes Ramírez

Navegando aguas turbulentas: Soberanía panameña frente al desafío de Donald Trump

Navegando aguas turbulentas: Soberanía panameña frente al desafío de Donald Trump

Resumen:

El análisis aborda las tensiones recientes entre Estados Unidos y Panamá derivadas de las declaraciones de Donald Trump sobre el canal de Panamá. Estas afirmaciones, que cuestionan la transferencia de la vía acuática a Panamá y señalan preocupaciones sobre su gestión y la influencia china, han reactivado debates sobre soberanía y geopolítica en la región.

El canal, vital para la economía panameña, enfrenta desafíos climáticos y comerciales, pero su administración ha sido reconocida como eficiente desde 1999. Las reacciones internacionales a las declaraciones de Trump han sido contundentes, con un amplio respaldo a Panamá por parte de líderes latinoamericanos y organismos multilaterales, subrayando el respeto al derecho internacional y a los tratados vigentes.

Cualquier intento de recuperar el canal sería inviable legal y diplomáticamente, además de desestabilizar la región. La situación pone de manifiesto la relevancia estratégica del canal y la necesidad de equilibrar intereses nacionales e internacionales en su gestión.

Palabras clave:

Soberanía, Latinoamérica, canal de Panamá, Donald Trump, tensiones diplomáticas.

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.

Navigating turbulent waters: Panamanian sovereignty in the face of Donald Trump´s challenge

Abstract:

The analysis addresses recent tensions between the United States and Panama stemming from Donald Trump's statements on the Panama Canal. These statements, which question the transfer of the waterway to Panama and raise concerns about its management and Chinese influence, have reignited debates over sovereignty and geopolitics in the region.

The canal, vital to the Panamanian economy, faces climatic and commercial challenges, but its administration has been recognised as efficient since 1999. International reactions to Trump's statements have been strong, with broad support for Panama from Latin American leaders and multilateral organisations, underlining respect for international law and existing treaties.

Any attempt to recover the canal would be legally and diplomatically unfeasible, as well as destabilising the region. The situation highlights the strategic importance of the canal and the need to balance national and international interests in its management.

Keywords:

Sovereignty, Latin America, Panama Canal, Donald Trump, Diplomatic tensions.

Rocío de los Reyes Ramírez

Todos piensan cambiar el mundo, pero
nadie piensa en cambiarse a sí mismo
León Tolstói

Introducción

El presidente de Estados Unidos, Donald Trump, parece no tener intenciones de adoptar una política de «buena vecindad». Ha ridiculizado al primer ministro saliente canadiense, Justin Trudeau, llamándolo «gobernador» y sugiriendo que un país de cuarenta millones de habitantes debería convertirse en el estado número 51 de Estados Unidos. Su primera conversación telefónica con la nueva presidenta de México, Claudia Sheinbaum, terminó con Sheinbaum aclarando educadamente que no había aceptado ninguno de los términos que Trump afirmaba haber acordado.

Las recientes declaraciones de Trump, sobre la posibilidad de que su país recupere el control del canal de Panamá, han despertado tensiones latentes que no se manifestaban desde hacía décadas. En mensajes en las redes sociales y comentarios a sus partidarios, Trump acusó a Panamá de cobrar a Estados Unidos «tarifas exorbitantes» por utilizar el canal e insinuó la creciente influencia china sobre la crucial vía navegable[1].

El comentario del presidente republicano se produjo durante su primer gran mitin desde que ganó la Casa Blanca el 5 de noviembre, aunque no había sido un tema destacado en la campaña presidencial. Así disfrutó de su regreso al poder mientras una gran audiencia de conservadores le aclamaba.

Desde la transferencia oficial del canal a Panamá hace ahora 25 años, en 1999, esta clase de propuestas no había sido planteada de manera pública por ningún líder estadounidense. La última ocasión en que se debatieron de forma tan significativa cuestiones relacionadas con la soberanía y el control del canal fue durante las negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter[2] en la década de 1970, que marcaron el inicio del proceso para devolver la administración del canal a Panamá. Esto significa que han transcurrido más de 40 años desde que surgieron debates similares en el escenario internacional.

[1] WILLIAMS, Michael. «What's the history of the Panama Canal, and why is Trump threatening to retake control of it?», *CNN*. 23/12-/4. Disponible en: https://edition.cnn.com/2024/12/23/politics/panama-canal-history-trump/index.html
Nota: Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 22 enero 2025.
[2] Los Tratados Torrijos-Carter son dos tratados firmados por Estados Unidos y Panamá en Washington D. C., el 7 de septiembre de 1977. Los tratados garantizaban que Panamá obtendría el control del canal de Panamá después de 1999. Llevan el nombre de sus dos firmantes, el presidente estadounidense Jimmy Carter y el comandante de la Guardia Nacional de Panamá, general Omar Torrijos.

En respuesta a estas declaraciones, el presidente de Panamá, José Raúl Mulino, reafirmó categóricamente la soberanía innegociable de su país sobre el canal, subrayando que todo el territorio canalero pertenece y seguirá perteneciendo a Panamá.

La reacción de Mulino fue respaldada por líderes de toda América Latina, incluyendo a Claudia Sheinbaum de México y Gustavo Petro de Colombia, así como por organizaciones internacionales como la OEA (Organización de Estados Americanos).

Trump elevó la controversia al exigir públicamente que Panamá reduzca las tarifas de cruce para barcos estadounidenses o devuelva el control del canal a Estados Unidos. Esta reclamación, realizada tanto en redes sociales como en eventos políticos, incluyó afirmaciones cuestionables, como la supuesta muerte de 38.000 estadounidenses durante la construcción del canal, un número ampliamente desmentido por expertos.

No contento con ello, las amenazas de Trump llegaron al punto de no descartar una acción militar para hacerse con el control del canal de Panamá, tal como apuntó en una conferencia en Florida[3].

Por último, y no menos importante, en su discurso de toma de posesión, del pasado día 20, volvió a reiterar su intención de recobrar el canal.

Estos episodios ponen de relieve la trascendencia histórica y geopolítica de esta vía acuática, así como los desafíos que su control sigue representando en el contexto de las relaciones internacionales contemporáneas, y permiten entrever que el continente americano va a ser una zona clave para la segunda administración de Trump.

El canal de Panamá ha sido, desde su inauguración en 1914, una obra de ingeniería clave para el comercio global y un punto de interés estratégico para diversas potencias. Su construcción inicial por Francia y posterior culminación por Estados Unidos no solo reflejan los retos tecnológicos de su tiempo, sino también los intereses geopolíticos que han rodeado esta vía interoceánica. La influencia de potencias extranjeras, como China en las últimas décadas, ha renovado las discusiones sobre el impacto del canal en el equilibrio de poder global. En este contexto, las declaraciones de Trump también reavivan debates históricos sobre soberanía y control, subrayando la importancia de esta región en las estrategias políticas y económicas de los Estados Unidos y otros actores internacionales.

[3] BRADNER, Eric. «Key lines from Trump's Mar-a-Lago news conference», *CNN*. 7/1/25. Disponible en: https://edition.cnn.com/2025/01/07/politics/trump-news-conference-key-lines/index.html

El legado histórico del canal de Panamá: Claves de una obra estratégica

Desde época virreinal, el istmo de Panamá se consideró un punto estratégico para el comercio y la conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico. En el siglo XVI, los españoles establecieron rutas comerciales que atravesaban el istmo, como el Camino Real y el Camino de Cruces, esenciales para el transporte de mercancías hacia Europa. Y fue en ese mismo siglo cuando el Imperio español imaginó por primera vez la ambiciosa idea de construir un canal que uniera los dos océanos. Álvaro de Saavedra Cerón, navegante y descubridor, propuso por primera vez el proyecto, y en 1533 Gaspar de Espinosa, teniente de gobernador de Panamá, lo presentó a Carlos V para hacer navegable el río Chagres. Aunque inicialmente el emperador respaldó la iniciativa y ordenó planos y estudios, la propuesta se descartó debido a las dificultades técnicas y la falta de apoyo.

La idea persistió a lo largo del tiempo. En 1590, el jesuita y naturalista José de Acosta reflexionó sobre la posibilidad de romper las siete leguas de tierra que separaban los océanos, pero rechazó la propuesta argumentando tanto limitaciones técnicas como razones teológicas[4]. Posteriormente, en el reinado de Felipe III, se encargó un proyecto a ingenieros neerlandeses, pero nuevamente se abandonó, esta vez por falta de recursos y por temor a que el canal facilitara ataques de los enemigos del Imperio español[5].

Este interés temprano subraya la visión estratégica de España, aunque los retos técnicos y políticos impidieron materializar el proyecto en ese período.

Ya durante el siglo XIX, la ruta terrestre entre los dos océanos volvió a cobrar importancia en las décadas de 1840 y 1850, durante la fiebre del oro de California. A lo largo de todo ese siglo Estados Unidos compitió con otras potencias, como Francia y Gran Bretaña, por tierras e influencias en Centroamérica. El control de Panamá fue un elemento clave del ascenso estadounidense hacia el dominio hemisférico y el Imperio de ultramar tras la guerra hispano-estadounidense de 1898.

Pero no fue hasta principios del siglo XX que el sueño se hizo realidad, en gran parte gracias a la visión y determinación del presidente estadounidense Theodore Roosevelt. Reconociendo el inmenso potencial estratégico y económico del canal, la Administración

[4] ACOSTA, José de. *Historia natural y moral de las Indias (1540-1600)*. Libro III, titulado «De las cosas notables del cielo y elementos, hechos y costumbres maravillosas de las Indias». Madrid, 1987.
[5] ARAÚZ, Celestino Andrés. «Un sueño de siglos: El canal de Panamá», *Revista Tareas,* n.º 123. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, Panamá, mayo-agosto de 2006. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar123/02arauz.pdf

norteamericana orquestó la independencia de Panamá de Colombia en 1903, aprovechando la presión diplomática y la presencia militar para asegurar el control de la zona del canal. Esto permitió a Estados Unidos tomar las riendas del proyecto francés, que se encontraba paralizado, e introducir los avances de ingeniería necesarios para completarlo, como el innovador uso de esclusas, junto con medidas sanitarias efectivas para combatir la malaria y la fiebre amarilla. Con la firma del Tratado Hay Bunau Varilla[6] el Estado norteamericano se aseguró el dominio sobre una franja territorial de 10 km de ancho donde se construiría la Zona del canal.

Pero la soberanía panameña tuvo que pagar un precio muy alto, tanto antes como después de la construcción del canal: la intervención jurisdiccional y militar del gigante del norte. No hay que olvidar que, desde la década de 1840, Estados Unidos ha realizado intervenciones armadas en la nación canalera para proteger sus intereses comerciales, siendo la más grave la acontecida en 1989, cuyo resultado fue la muerte de cientos de civiles panameños[7].

El canal, inaugurado en 1914, facilitó el comercio global, evitando que los barcos tengan que recorrer, aproximadamente, 7.000 millas adicionales para navegar alrededor del cabo de Hornos en los extremos sur de Sudamérica.

La practicidad del canal se demostró durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se utilizó como un paso crítico para el esfuerzo bélico aliado entre los océanos Atlántico y Pacífico.

Pero la gestión de esta vía acuática por parte de Estados Unidos generó tensiones políticas y sociales de larga data en Panamá, particularmente después de la crisis del canal de Suez de 1956, cuando los planes británicos y franceses de invadir Egipto, posteriormente de la nacionalización del canal de Suez, que puso de manifiesto el poder geopolítico del control sobre las rutas marítimas clave.

La fiscalización estadounidense sobre el canal de Panamá se volvió cada vez más impopular entre los panameños. A finales de los años 60 y principios de los 70, mientras el rechazo al colonialismo crecía y Estados Unidos competía con la antigua Unión Soviética por la influencia en el llamado tercer mundo, Panamá fue escenario de intensas

[6] Nombre del primer enviado extraordinario, y ministro plenipotenciario de la nueva República de Panamá en Washington.
[7] MUÑIZ DE URQUIZA, María. «La intervención armada de Estados Unidos en Panamá: un acto internacionalmente ilícito», *Afers Internacionals*, n.º 20, pp. 105-110. 1991. Disponible en: https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27851

protestas contra la gestión norteamericana y demandas de mayor soberanía. En 1964 estallaron disturbios en la zona del canal, en los que 21 panameños mueren abatidos por soldados estadounidenses, lo que provocó una breve ruptura de relaciones con Washington. En respuesta, la Administración de Richard Nixon ya inició negociaciones con el régimen de Omar Torrijos para transferir el canal y su zona adyacente.

Aunque la firma de los Tratados Carter-Torrijos supuso un giro transcendental en esta relación al devolver gradualmente el control del canal a los panameños, el proceso no se completó hasta 1999.

Esta cesión había sido en realidad un objetivo del secretario de Estado del expresidente Ford, Henry Kissinger, que consideraba que esta transferencia era la mejor forma de impulsar la posición de Estados Unidos en Iberoamérica en esos momentos[8].

Muchos piensan que —el recientemente fallecido— Jimmy Carter redefinió las relaciones de Estados Unidos con América Latina durante la Guerra Fría, priorizando los derechos humanos y la democracia, sin descuidar los intereses de seguridad nacional. Aunque su enfoque generó críticas tanto de la derecha como de los activistas de derechos humanos, su capacidad para equilibrar principios y pragmatismo destacó. Su doctrina puede resumirse como un «compromiso firme», que combinó ideales con negociación efectiva en la región[9].

Los acuerdos alcanzados el 7 de septiembre de 1977 entre el gobierno de Carter y el de Panamá simbolizan de manera elocuente la postura del presidente estadounidense hacia sus vecinos del sur. Tras trece años de arduas negociaciones, los históricos Tratados Torrijos-Carter, firmados en la sede de la OEA en Washington por Carter y el líder panameño, el general Omar Torrijos, establecieron la devolución progresiva del canal de Panamá y su zona circundante a la soberanía panameña. Este proceso, que puso fin a siete décadas de control civil y militar estadounidense, se estructuró en etapas y debía completarse a finales de 1999.

Es importante señalar que el acuerdo involucraba dos tratados: uno de ellos para la entrega y el otro, que continúa a perpetuidad, le da a Estados Unidos el derecho de actuar para garantizar que el canal permanezca abierto y seguro, es decir, actuar si la

[8] ELVIN, Ron. «With Trump's Panama Canal talk, it feels like 1976 all over again», *NPR*. 28/12/24. Disponible en: https://www.npr.org/2024/12/28/nx-s1-5241124/trump-panama-canal-reagan

[9] FREEMAN, Will. «How Jimmy Carter Transformed U.S.-Latin America Relations», *Americas Quarterly*. 6/4/23. Disponible en: https://www.americasquarterly.org/article/how-jimmy-carter-transformed-u-s-latin-america-relations/

operación del canal se ve amenazada debido a un conflicto militar, pero no para reafirmar el control.



Jimmy Carter y el general Omar Torrijos se dan la mano tras firmar el Tratado del Canal de Panamá en septiembre de 1977. Fuente: HUM Images/Universal Images Group vía Getty Images/ Americas Quarterly.

Los tratados, que generaron divisiones en la opinión pública, fueron rechazados por el Partido Republicano y marcaron una de las controversias más significativas en torno a este tema. Figuras como Ronald Reagan expresaron inicialmente su rechazo a los acuerdos, pero moderaron su postura una vez que estos fueron firmados. Esta oposición, según documenta Cannon, biógrafo del expresidente, estuvo motivada más por intereses políticos que por un desacuerdo sustancial sobre el futuro del canal, dado que el tema resultaba atractivo para los sectores conservadores más radicales, pero decayó una vez que había cumplido su propósito para la carrera presidencial[10]. Por esta razón, se ha considerado que la cuestión del canal marcó un punto de inflexión en la trayectoria política de Reagan. Su campaña aprovechó estratégicamente la percepción de que la transferencia del canal podría ser vista como una nueva humillación para Estados Unidos, sumándose a los fracasos de Vietnam y el escándalo de Watergate.

A la postre, los acuerdos lograron superar el proceso de ratificación en el Congreso. Esto fue posible gracias a que los demócratas renovaron su mayoría en ambas cámaras

[10] CANNON, Lou. *President Reagan: The Role of a Lifetime* (edición revisada 2000). 1991.

durante las elecciones legislativas de medio término[11] en noviembre de 1978. Finalmente, los acuerdos entraron en vigor el 1 de octubre de 1979, fecha en que se dio inicio a la primera fase de la transferencia de soberanía. En esta etapa, la Zona del Canal fue abolida y convertida en las Áreas Revertidas del Canal de Panamá, bajo un régimen de soberanía compartida.

En junio de 1978, Carter visitó Panamá tras una invitación de Torrijos y del presidente nominal del país, Basilio Lakas[12]. Durante su estancia, se reunió con otros líderes regionales, incluidos José López Portillo de México, Carlos Andrés Pérez de Venezuela, Alfonso López Michelsen de Colombia, Rodrigo Carazo de Costa Rica y Michael Manley de Jamaica. Esta reunión subrayó el compromiso de Carter con la diplomacia hemisférica.

El canal fue trasferido definitivamente a Panamá el 31 de diciembre de 1999, durante la Administración Clinton, desde ese momento ha sido propiedad y ha sido operado por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Esta agencia gubernamental autónoma, se estableció poco antes de la devolución.

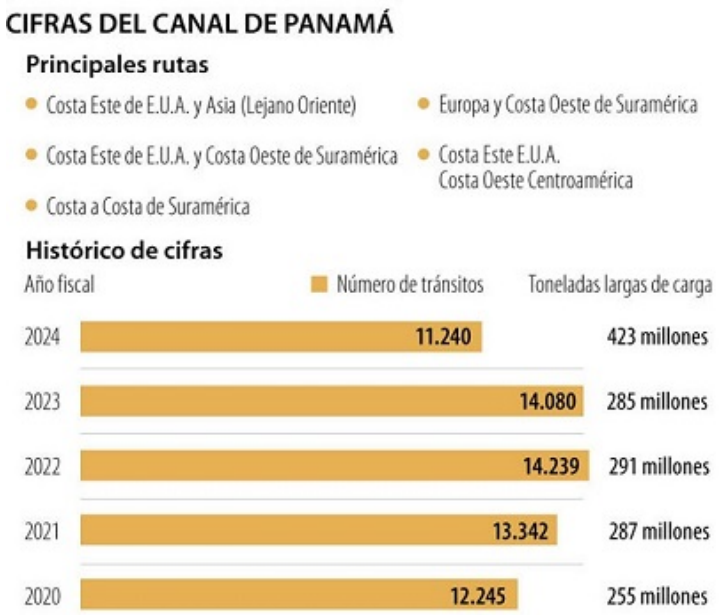
En el año 2000, poco después de que Panamá asumiera el control total, el volumen de transporte marítimo comenzó a superar rápidamente la capacidad de la infraestructura existente. Este aumento en la demanda evidenció la necesidad de modernizar la vía para mantener su competitividad global.

En 2007, el gobierno panameño emprendió un ambicioso proyecto de ampliación, aprobado mediante un referéndum nacional en el que la mayoría de los panameños respaldaron la iniciativa. Las obras, que incluyeron la construcción de un nuevo juego de esclusas más grandes y el ensanchamiento de canales, y que contaron con amplia y significativa presencia de empresas españolas[13], se completaron en 2016, casi una década después. La ampliación permitió al canal manejar embarcaciones de mayor tamaño conocidas como buques Neopanamax, consolidando su papel como una de las rutas marítimas más importantes del mundo y duplicando su capacidad operativa[14].

[11] Las elecciones legislativas de medio término en Estados Unidos (conocidas como *midterm elections*) son elecciones que se celebran en la mitad del mandato presidencial, es decir, dos años después de que un presidente haya asumido el cargo.
[12] Demetrio Basilio Lakas Bahas fue presidente de la República de Panamá desde 1969 hasta 1978, si bien el poder real era detentado, desde el golpe de 1968, por el comandante en jefe de la Guardia Nacional Omar Torrijos.
[13] CINCO DÍAS. «Las firmas españolas que construyeron el canal hacen su agosto en Panamá». 19/8/19. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/08/17/companias/1566031092_917243.html
[14] SABONGE, Rodolfo. «La ampliación del canal de Panamá. Impulsor de cambios en el comercio internacional», *CEPAL*. 2014. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37038/S1420342_es.pdf

Este proyecto no solo reforzó la economía panameña, sino que también puso de relieve el liderazgo del país en la gestión de infraestructuras estratégicas a nivel global.

Alrededor del 40 % del tráfico mundial de buques de carga se mueve a través de esta vía, correspondiendo dos tercios de estos movimientos a los que salen o se dirigen a Estados Unidos. Entre 13.000 y 14.000 barcos utilizan el canal cada año[15].



Fuente: Canal de Panamá /Gráfico LRST

El canal funciona, como venimos analizando, por medio de una serie de esclusas que permiten salvar el desnivel existente con el lago Gatún, situado a 26 metros sobre el nivel del mar. Cada barco que transita requiere aproximadamente 200 millones de litros de agua dulce. Su operación es crítica no solo para el transporte marítimo, sino también, como ya señalamos, como un importante generador de ingresos para Panamá.

Respuesta y respaldo a la soberanía panameña

En medio de la incertidumbre global que genera la llegada del nuevo inquilino de la Casa Blanca, sus declaraciones podrían reflejar una cierta visión histórica de Estados Unidos hacia América Latina como un territorio para explotar, en lugar de un conjunto de

[15] Georgia Tech Panamá. Portal Logístico de Panamá. Disponible en: https://logistics.gatech.pa/

naciones soberanas. Este enfoque, combinado con la retórica agresiva del mandatario estadounidense, ha avivado el sentimiento nacionalista en Panamá y otros países de la región, fortaleciendo su determinación de proteger la soberanía sobre sus recursos estratégicos.

El conservador José Raúl Mulino, presidente de Panamá, que asumió el poder el pasado 1 de julio, rechazó las manifestaciones de Trump como un ataque a la independencia de su país, subrayando que las tarifas del canal se establecen mediante procesos públicos y considerando factores como los costos operativos y la competencia internacional. Mulino, aunque alineado con Trump en muchos ámbitos —como la cuestión migratoria[16]—, destacó además que el canal no está bajo el control de ninguna potencia extranjera, respondiendo a las insinuaciones de su homólogo sobre la influencia china en la infraestructura[17].

El grito de «el canal es de Panamá» ha resonado con fuerza en todo el país desde el 21 de diciembre, consolidándose como un símbolo de unidad nacional. Las declaraciones del presidente de Estados Unidos han logrado lo que parecía imposible: unir a una sociedad dividida por disputas políticas internas en torno a una reivindicación patriótica común. Este resurgimiento del orgullo nacional coincidió con la conmemoración del 25.º aniversario de la recuperación de la vía interoceánica por parte de Panamá[18].

Durante la ceremonia de celebración el dirigente panameño no se refirió específicamente a las declaraciones de Trump. Sin embargo, trató de desviar las acusaciones de que China podría tener demasiada influencia sobre el canal. Al mismo tiempo reafirmó la soberanía panameña sobre la infraestructura acuática al señalar con firmeza: «No hay otras manos involucradas en el canal que no sean las de Panamá. Tengan la seguridad de que estará en nuestras manos para siempre»[19].

[16] Mulino nada más tomar posesión de su cargo firmó un memorando de entendimiento con Estados Unidos para la deportación masiva de migrantes por el que ya ha expulsado de Panamá a más de 1.000 personas en una treintena de vuelos hacia Colombia, Ecuador e India.
[17] *BBC News Mundo*. «Cada metro cuadrado seguirá siendo nuestro: la enérgica respuesta del presidente Mulino a la amenaza de Trump de recuperar el control del canal de Panamá». 23/12/24. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/ckg9mdlpde8o
[18] NTN24. «Así se vivió la protesta contra Donald Trump ante la Embajada de EE. UU. en Panamá: "Aquí hay un canal y es panameño"». 25/12/24. Disponible en: https://www.ntn24.com/noticias-actualidad/asi-se-vivio-la-protesta-contra-donald-trump-ante-la-embajada-de-ee-uu-en-panama-aqui-hay-un-canal-y-es-panameno-530451
[19] ZAMORANO, Juan. «Panama celebrates the 25th anniversary of the Panama Canal handover as Trump wants to take it back», *AP*. 31/12/24. Disponible en: https://apnews.com/article/panama-canal-handover-anniversary-1999-trump-a6e01ba80c646f03c4ab87776e445bb4

La postura del presidente panameño fue respaldada por líderes iberoamericanos. El presidente de Colombia, Gustavo Petro, expresó su apoyo al mandatario panameño a través de un largo mensaje en la red social X, sobre la soberanía del canal, señalando que cualquier intento de desestabilizar a Panamá o América Latina sería más costoso para Estados Unidos que pagar las tarifas del canal. Petro abogó por una relación de igualdad entre Estados Unidos y los países de la región, enfocada en la prosperidad mutua y afirmó que estará al lado de Panamá «hasta las últimas consecuencias»[20].

Asimismo, el Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales (CORI) expresó su preocupación y rechazo ante las declaraciones de Donald Trump, calificándolas como desafortunadas. En su comunicado, el CORI destacó la importancia de respetar las normas y principios del derecho internacional, reafirmando el derecho de las naciones latinoamericanas a vivir en una región de paz, libre de injerencias externas e hizo un llamamiento para evitar que las rivalidades comerciales entre países escalen en tensiones geopolíticas, instando a la unión regional y a la construcción de una sola voz en apoyo y solidaridad con Panamá[21].

De igual modo, la jefa del Ejecutivo mexicano, Claudia Sheinbaum, respaldó a Mulino, y aseguró que «cada metro cuadrado del canal de Panamá y sus zonas adyacentes son de Panamá y lo seguirán siendo», mostrando su solidaridad y apoyo al presidente y al pueblo panameño[22].

En esta misma línea, una amplia coalición de líderes latinoamericanos, encabezada por el expresidente panameño Martín Torrijos y respaldada por más de doscientos académicos y diplomáticos destacados, emitió una declaración conjunta en rechazo a las declaraciones de Trump. En el comunicado, los firmantes denuncian cualquier intento de revivir la Doctrina Monroe, símbolo histórico del control hegemónico de Estados Unidos sobre América Latina, y enfatizan que el respeto a los tratados internacionales y al derecho internacional es esencial para la convivencia en el continente.

[20] PETRO, Gustavo (@petrogustavo). «Hasta las últimas consecuencias estaré al lado de Panamá y la defensa de su soberanía», [post]. X. 22/12/2024. Disponible en: https://x.com/petrogustavo/status/1870937326140133772
[21] ÁVILA JIMÉNEZ, Cristian Camilo. «El Cori rechaza pretensión de Donald Trump sobre el canal de Panamá y llama a la unión de América Latina», *El Tiempo*. 23/12/24. Disponible en: https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/el-cori-rechaza-pretension-de-donald-trump-sobre-el-canal-de-panama-y-llama-a-la-union-de-america-latina-3411585
[22] *LA ESTRELLA DE PANAMÁ*. «México apoya a Panamá ante las presiones de Trump». 23/12/24. Disponible en: https://www.laestrella.com.pa/mundo/mexico-apoya-a-panama-ante-las-presiones-de-trump-EL9915754

Entre los firmantes se encuentran figuras destacadas como las excancilleres colombianas María Emma Mejía, Noemí Sanín y Marta Lucía Ramírez; los diplomáticos mexicanos Jorge Castañeda, Bernardo Sepúlveda y Claudia Ruiz Massieu; así como Santiago Cafiero y Susana Malcorra de Argentina, y Alejandro Foxley, Heraldo Muñoz y Antonia Urrejola de Chile. También respaldaron el manifiesto antiguos jefes diplomáticos de Brasil, Bolivia, Uruguay, Nicaragua y Guatemala, junto con destacados defensores de los derechos humanos como José Miguel Vivanco y Juan E. Méndez, relator especial de la ONU contra la tortura hasta 2016.

La declaración subraya el rechazo de la región a cualquier intento de desestabilización que vulnere su soberanía, haciendo un llamamiento a respetar los tratados históricos como pilares fundamentales para la paz y la cooperación en el hemisferio occidental.

Este posicionamiento refuerza el respaldo de América Latina a Panamá en un momento clave para la defensa de su soberanía sobre el canal[23].

Incluso desde China las reacciones no se hicieron esperar, la portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Mao Ning, en respuesta a la afirmación del líder norteamericano de que existe personal militar chino estacionado en el canal de Panamá, declaró que su país respetará la soberanía panameña sobre el canal y reconocerá a este como una vía fluvial internacional permanentemente neutral[24].

En cambio, el jefe de la diplomacia británica, David Lammy, evitó condenar las declaraciones del nuevo presidente de Estados Unidos, sobre sus ambiciones de apoderarse del canal de Panamá y Groenlandia, asegurando que no sucederán. Lammy manifestó a una cadena de televisión británica que «no está en el negocio de condenar a nuestro aliado más cercano» cuando se le preguntó si iba a denunciar la retórica del mandatario estadounidense[25].

Pero los panameños no subestiman las amenazas de Trump, quienes consideran el canal como un pilar de su identidad nacional y dependen de su lucrativo tráfico. En 2024, el canal generó beneficios totales de casi 5.000 millones de dólares estadounidenses.

[23] SWI. Swiss Info. «Excancilleres latinoamericanos rechazan intenciones de Trump sobre el canal de Panamá». 17/1/25. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/excancilleres-latinoamericanos-rechazan-intenciones-de-trump-sobre-el-canal-de-panam%C3%A1

[24] GT STAFF REPORTERS. «China consistently respects Panama's sovereignty over Canal, says FM in response to Trump's claim», *GT Global Times*. 27/12/24. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202412/1325901.shtml

[25] CULBERTSON, Alix. «Foreign Secretary David Lammy laughs off Donald Trump's threat to seize Greenland and Panama Canal», *SKY News*. 9/1/25. Disponible en: https://news.sky.com/story/foreign-secretary-david-lammy-laughs-off-donald-trumps-threat-to-seize-greenland-and-panama-canal-13285829

Según un estudio publicado en diciembre por IDB Invest[26], el 23,6 % de los ingresos anuales de Panamá provienen del canal y de las empresas que prestan servicios relacionados con su funcionamiento.

Ese crecimiento económico que Panamá ha experimentado, si se compara con otras naciones de Centroamérica, ha ayudado al país a conseguir una estabilidad poco frecuente donde las naciones circundantes se ven acosados por la pobreza, el narcotráfico, y, por ende, la migración.

Minutos después del combativo discurso inaugural de Donald Trump[27], en el que confirmó sus planes de recuperar el canal de Panamá, criticando duramente la transferencia de aquel a manos panameñas, calificándola como un «regalo tonto» y una pérdida estratégica para Estados Unidos y catalogando esta decisión como de error histórico, Mulino publicó en su cuenta de X un comunicado en el que reiteraba lo que ya había expresado en diciembre pasado, que el canal es y seguirá siendo de Panamá y que estará bajo control panameño[28].

Paralelamente, Panamá elevó una queja formal ante las Naciones Unidas, recordando que las amenazas de uso de la fuerza violan la Carta de la ONU. El embajador panameño ante la ONU, Eloy Alfaro de Alba, subrayó que las declaraciones de Trump son inaceptables y que Panamá defenderá su soberanía en todos los foros internacionales[29].

Estas acciones reflejan una postura estratégica de Panamá, que busca encauzar las discusiones por los canales diplomáticos adecuados, reafirmando su soberanía y administración legítima del canal de Panamá frente a las declaraciones del presidente norteamericano.

La retórica de Trump: Confusión y controversia

Las propuestas poco convencionales de Donald Trump plantean un dilema interpretativo: no siempre es posible discernir si están diseñadas para captar la atención del público o

[26] BID INVEST. «La contribución económica del canal de Panamá y su sensibilidad a los choques internos y externos». 19/12/24. Disponible en: https://www.idbinvest.org/es/publicaciones/la-contribucion-economica-del-canal-de-panama-y-su-sensibilidad-los-choques-internos
[27] THE WHITE HOUSE. Inaugural Address. 20/1/25 Disponible en: https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/the-inaugural-address/The
[28] MULINO, José Raúl (@JoseRaulMulino). «Comunicado del presidente de la República de Panamá», [post]. X. 20/1/2025. Disponible en: https://x.com/JoseRaulMulino/status/1881411425186259268/photo/1
[29] NICHOLS, Michelle. «At UN, Panama reminds Trump he should not be threatening force», *Reuters.* 21/1/25. Disponible en: https://www.reuters.com/world/un-panama-reminds-trump-he-should-not-be-threatening-force-2025-01-21/

si reflejan una política deliberada y seria. Una lección de su primer mandato es que solo una fracción limitada de sus declaraciones más llamativas se materializaron en acciones concretas.

Pero en este caso, el argumento del presidente estadounidense para reclamar la devolución del canal se podría basar en algunas exageraciones. Aunque es verdad que una filial de la empresa CK Hutchison Holdings, con sede en Hong Kong, opera en dos puertos marítimos situados a ambos extremos del canal de Panamá, China no es la que controla la infraestructura del canal.

Pero quizás la exigencia de Donald Trump podría constituir una declaración de intenciones que trasciende al gobierno panameño y envíe un mensaje inequívoco a su principal competidor comercial, al sugerir que proyectos alternativos, como un canal en Nicaragua[30], podrían tener un significado estratégico renovado.

Para Pekín, la posibilidad de un canal de Panamá bajo un control estadounidense absoluto plantea dudas sobre la viabilidad de confiar plenamente en esta infraestructura clave. En este contexto, cobran sentido las recientes amenazas de imponer aranceles a las exportaciones provenientes del nuevo megapuerto de Chancay, en Perú. Con esta maniobra, Trump no solo reabre la disputa sobre las rutas marítimas y los puertos de trascendencia estratégica, sino que también pone de manifiesto la creciente competencia entre Washington y Pekín por el control de estas vías cruciales para el comercio global.

En las últimas décadas, China ha ampliado significativamente su influencia en América Latina mediante la adquisición de participaciones en numerosos puertos de Sudamérica y Centroamérica, así como en la gestión de tendidos eléctricos, vías fluviales y redes de telecomunicaciones. Frente a esta realidad, la advertencia de Trump a Panamá podría sentar un precedente y enviar una señal contundente a la llamada «zona de comercio americana» —que se extiende desde Canadá hasta Argentina y Chile— sobre las consecuencias de priorizar la aproximación a China por encima de Estados Unidos. En este escenario, el mensaje es claro: alinearse con Pekín podría implicar el cierre de facto del acceso al mercado estadounidense.

Ciertamente, la creciente apertura de Panamá hacia China en los últimos años ha intensificado las preocupaciones de Estados Unidos sobre la creciente influencia de

[30] Hace dos meses, el presidente nicaragüense, Daniel Ortega, dio a conocer los planes para una vía interoceánica de 445 km que proporcionaría una alternativa a la vía interoceánica del vecino Panamá. Este proyecto podría atraer inversiones chinas.

Pekín en la región. En 2017, Panamá rompió relaciones diplomáticas con Taiwán para reconocer a la República Popular China como su único gobierno legítimo. Este giro marcó un hito en las relaciones bilaterales y, en 2018, Panamá se convirtió en el primer país de América Latina en unirse oficialmente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el ambicioso programa global de infraestructuras impulsado por China[31]. Pero recordemos que este hecho se produjo durante la primera presidencia de Trump, cuando su política en este hemisferio se centró principalmente en la migración y en las sanciones a Venezuela, y que, en 2020, cuando aún ocupaba la Casa Blanca, las empresas chinas ayudaron a Panamá a desarrollar un sistema de gestión de agua para combatir la sequía. El presidente podría haber sido percibido como excesivamente complaciente con China en ese momento.

Otra *hipérbole* de las alegaciones de Trump apunta a las tarifas que la República panameña impone por el uso del canal, calificándolas de «exorbitantes» y alegando que perjudican a las navieras estadounidenses[32]. Afirmación que volvió a destacar en su discurso de toma de posesión. Según las cuales, estos costos «muy altos» afectan directamente la competitividad de las empresas norteamericanas en el comercio internacional, reduciendo sus márgenes de ganancia y encareciendo las operaciones logísticas. Trump calificó esta situación como injusta y acusó a Panamá de incumplir el espíritu de los Tratados Torrijos-Carter, los cuales, según él, deberían garantizar condiciones más favorables para los barcos estadounidenses[33].

Los precios del transporte marítimo han aumentado debido a las sequías que afectaron a las esclusas del canal a partir de 2023, con los niveles de agua del lago Gatún, principal reserva hidrológica, en niveles históricamente bajos. La sequía se debió en parte a un fuerte efecto del fenómeno meteorológico conocido como El Niño, ya que el aumento de la temperatura del océano Pacífico alteró los patrones climáticos en todo el mundo. La Autoridad del Canal (ACP) se vio obligada a reducir considerablemente el tráfico diario, en algunos momentos hasta el 40 %, y aumentar las tarifas de uso. Aunque recientemente las lluvias han regresado mayoritariamente, Panamá ha mencionado que

[31] RODRÍGUEZ, Fabricio and RÜLAND, Jürgen. «Cooperative counter-hegemony, interregionalism and 'diminished multilateralism': the Belt and Road Initiative and China's relations with Latin America and the Caribbean (LAC)», Journal of International Relations and Development. 17/9/21. Disponible en: https://link.springer.com/article/10.1057/s41268-021-00248-6

[32] CNN. «Trump cuestiona las tarifas del canal de Panamá: "Nos están estafando». 23/12/24. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2024/12/23/latinoamerica/video/trump-canal-de-panama-trax

[33] THE WHITE HOUSE. *Op. cit.*

podrían ser necesarios futuros aumentos de tarifas a medida que se realizan mejoras para adaptarse a las circunstancias actuales y potenciales[34].

Estas circunstancias parecen no ser entendidas por el mandatario estadounidense, que los costes del tránsito por el canal están subiendo, no por la avaricia panameña ni por la influencia china, sino más bien por los efectos del cambio climático. De hecho, a medio plazo las empresas afectadas ya están buscando rutas alternativas y otros medios para transportar sus mercancías. Algunos proyectos se están estudiando para construir un corredor ferroviario a través del sur de México, que competiría directamente con el canal panameño[35].

Por último, no queremos dejar de mencionar otra de las exageraciones de Donald Trump, cuando afirmó que 35.000 a 38.000 «hombres estadounidenses» habían fallecido durante la construcción del canal.

Durante su construcción, el costo humano fue abrumador. Se estima que más de 25.000 trabajadores perdieron la vida, en su mayoría durante el período francés, cuando las condiciones laborales eran extremadamente precarias y las enfermedades como la malaria y la fiebre amarilla devastaban a los empleados. Bajo la administración estadounidense, la implementación de medidas sanitarias logró reducir significativamente la tasa de mortalidad, aunque el número de fallecimientos siguió siendo considerable.

Contrario a lo que afirmó Trump, los datos históricos revelan que el promedio de estadounidenses empleados en el proyecto fue de poco más de 5.000, muchos de ellos ingenieros, y las bajas en sus filas fueron mínimas comparadas con las de los trabajadores caribeños. Barbados fue la principal fuente de mano de obra, aportando un gran contingente de trabajadores, mientras que otros 7.500 hombres se reclutaron de las islas francesas de Martinica y Guadalupe[36].

Estas cifras subrayan el inmenso costo humano del canal, a menudo olvidado en el relato de su construcción, pero crucial para entender su historia.

[34] APARICIO, Nerea. «El canal de Panamá enfrenta las sequías con nuevos recargos al transporte marítimo», *C Logística*. 20/12/24. Disponible en: https://logistica.cdecomunicacion.es/maritimo/147276/las-sequias-canal-de-panama

[35] GONZÁLEZ DÍAZ, Marcos. Qué es el Corredor Interoceánico con el que México quiere competir con el canal de Panamá, *BBC*. 5/10/3. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cj5vj0yjqydo

[36] McCULLOUGH, David. *The Path Between the Seas: The Creation of the Panama Canal, 1870-1914*. Simon & Schuster, 1977.



Fuente: Ilustración fotográfica de Ian Berry/CNN/Adobe Stock/Getty Images

Conclusión

La posibilidad de que Estados Unidos recupere el control del canal de Panamá, sugerida por Donald Trump, plantea interrogantes sobre su viabilidad y las consecuencias que podría tener en el ámbito legal, diplomático y geopolítico. Aunque estas declaraciones pueden parecer retóricas, reflejan un alejamiento preocupante de las normas internacionales que han protegido la integridad territorial y la soberanía de las naciones desde la Segunda Guerra Mundial.

Tales discursos sobre socavar las fronteras soberanas y usar la fuerza militar contra aliados, incluso si se dicen a la ligera, marcan una sorprendente desviación de las normas, ya de largo recorrido, sobre la integridad territorial. Y es una palabrería que, según algunos analistas, podría envalentonar a los enemigos de Estados Unidos al sugerir que Washington ahora está de acuerdo con que los países usen la fuerza para volver a trazar las fronteras en un momento en que Rusia sigue adelante con su invasión de Ucrania y China amenaza a Taiwán, que reclama como su propio territorio.

Un ejemplo ilustrativo de esta tendencia fue su anhelo de adquirir Groenlandia en su anterior mandato, una isla de notable interés estratégico que, no obstante, sigue siendo parte de Dinamarca. Ahora, su ambición de recuperar el control del canal de Panamá

enfrenta una resistencia igualmente insalvable, ya que el gobierno panameño no tiene intención alguna de ceder voluntariamente esta infraestructura clave.

Sin embargo, estas afirmaciones no solo exageran la situación, sino que también ignoran los compromisos internacionales establecidos en el Tratado Torrijos-Carter de 1977.

Una acción militar para recuperar el canal no solo violaría el tratado, sino también los principios de soberanía consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Tal intervención podría ser considerada una agresión, lo que dañaría gravemente la credibilidad de Estados Unidos como defensor del orden internacional basado en reglas. Además, pondría en peligro el Protocolo de Neutralidad del canal, que garantiza su apertura incluso en tiempos de guerra, afectando a los países que dependen de esta vía marítima para el comercio.

El impacto diplomático también sería significativo. La comunidad internacional, incluidos organismos como la ONU y la OEA, condenaría una acción unilateral, aislando a Estados Unidos en un momento de tensiones crecientes con China y Rusia. Además, Panamá podría invocar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que obliga a los países firmantes a responder colectivamente ante una agresión, complicando aún más cualquier intento de intervención militar.

Desde 1990, Panamá carece de un ejército tradicional, contando únicamente con fuerzas de seguridad interna. Esto podría facilitar una acción militar inicial por parte de Estados Unidos, pero no garantizaría un control estable del territorio ni de la infraestructura canalera[37].

En el ámbito económico, la militarización del canal tendría repercusiones globales. El canal de Panamá, como hemos venido analizando, es una arteria clave para el comercio internacional, y cualquier interrupción en su operatividad podría aumentar los costos del transporte marítimo y generar inestabilidad económica a nivel mundial. Además, tal acción podría fortalecer la narrativa de China y Rusia, que argumentarían la hipocresía de Estados Unidos al actuar de manera unilateral mientras critica a otros países por hacerlo.

De Panamá a Groenlandia, las ambiciones expansionistas del recién estrenado presidente de Estados Unidos podrían señalar una realidad más amplia: en un mundo

[37] CABALLERO, Errol. «Panamá, a la sombra del Cuartel», *Divergentes*. Disponible en: https://www.divergentes.com/militarismo-en-centroamerica/panama/

cada vez más dependiente de las cadenas de suministro extendidas que cruzan el mundo, el dominio de la logística se traduce en seguridad económica. Trump puede que imagine que la toma de Panamá —como hizo Roosevelt— le aseguraría el acceso de Estados Unidos al canal, y que la compra de Groenlandia garantizaría la presencia de Estados Unidos a la entrada de un futuro paso hacia el noroeste a través del hielo ártico que se está derritiendo.

Lo que sí parece evidente, que las aspiraciones expansionistas de Trump auguran una relación tensa y conflictiva entre Estados Unidos y sus aliados, adopta un estilo caracterizado por generar un alto nivel de ruido y confrontación inicial, empleando una estrategia de presión directa que permite a la diplomacia estadounidense intervenir posteriormente con un enfoque más conciliador, maximizando así los beneficios estratégicos.

No es necesario interpretar literalmente las palabras de Trump, pero sí es crucial tomarlas con seriedad, por lo que pudiera pasar.

*Rocío de los Reyes Ramírez**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

09/2025 04/02/2025

Juan Luis Sánchez Sánchez

Inteligencia artificial en apoyo a la inteligencia militar. Eje fundamental del éxito o fracaso en la competición estratégica entre grandes potencias

Inteligencia artificial en apoyo a la inteligencia militar. Eje fundamental del éxito o fracaso en la competición estratégica entre grandes potencias

Publicado originalmente en:

La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos

Editado en junio de 2024

Resumen:

La potencia de la inteligencia artificial, IA, en los futuros desarrollos tecnológicos impactará de manera drástica en el predominio mundial y en la competición estratégica entre grandes potencias, la forma de afrontar las crisis y conflictos híbridos y la utilización multidominio de las capacidades militares y su integración con las civiles. El uso avanzado de IA aplicado a la inteligencia permitirá la mejor y más rápida comprensión del entorno estratégico y operativo para adelantar, respecto a los competidores, las soluciones ejecutivas idóneas que permitan la supervivencia del modelo social, económico y político de nuestras sociedades democráticas liberales.

Palabras clave:

Inteligencia, Información, Inteligencia artificial, OSINT, Guerra cognitiva, Operaciones especiales, Disciplinas de inteligencia, Ciclo de inteligencia, IMINT, SIGINT, Competición estratégica.

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

Artificial intelligence in support of military intelligence. Fundamental axis of success or failure in the strategic competition between great powers

Abstract:

The power of artificial intelligence, AI, in future technological developments will impact deeply in the global preeminence and in the strategic great power competition, the way of face the crisis and hybrid conflicts and the multi domain military capabilities and their integration with the civil ones. The advanced use of AI applied to intelligence will allow a better and faster understanding of the strategic and operational environment in order to anticipate, in relation to competitors, the most appropriate management solutions that will allow the survival of the social, economic and political model of our liberal democratic societies.

Keywords:

Intelligence, Information, Artificial intelligence, OSINT, Cognitive warfare, Special operations, Intelligence Disciplines, Intelligence cycle, IMINT, SIGINT, Strategic competition.

Una película muy real

Una crisis en el país X ha provocado la escalada de tensión interracial y la explosión de violencia. La embajada española en la capital recomienda a la población residente evacuarse, acudiendo a las instalaciones de la embajada para gestionarlo. En el interregno, una organización terrorista de una de las etnias sin identificar ataca la embajada matando a su servicio de seguridad y tomando un número indeterminado de rehenes. Las peticiones del grupo terrorista son inasumibles, se prevé una intención nihilista, y que asesinen a los rehenes inmolándose. Unidades de Operaciones Especiales del MOE[1] e Inteligencia españolas son requeridas para realizar una posible liberación de rehenes, de competencia legal nacional al ser territorio consular y ciudadanos españoles; el país X solo puede apoyar.

El equipo operativo alertado para realizar la operación de rescate, de manera inmediata, comienza la recopilación de información por parte de los especialistas de inteligencia. Estos buscan y administran el acceso a todas las bases de datos de Fuerzas Armadas utilizando IA de su LLM con *prompts* ensayados en otras incidencias parecidas a la situación real. La recopilación es autónoma y sistemática, bajándose en primer lugar cartografía y fotografía aérea para los sistemas digitales de planeamiento y navegación individuales y de equipo. Simultáneamente, en fuentes abiertas, con las debidas protecciones para no alertar de las intenciones, se ponen en marcha las capacidades de búsqueda OSINT: el equipo operativo, las unidades de inteligencia del MOE (nivel táctico) y del MCOE en el nivel operacional, apoyando el resto de niveles que tienen necesidad de conocer como el RINT n.º 1[2], J2[3] del MOPS[4] en el nivel operacional coordinando con X y aliados y, por supuesto, el CIFAS en el estratégico; la unidad de conducción y planeamiento estratégica en el Estado Mayor Conjunto del Jefe de Estado Mayor de la Defensa realiza también la coordinación en STRATCOM[5].

La IA presenta en horas lo que antes necesitaba días, toda la información disponible en las bases de datos múltiples de inteligencia básica y mediante los *prompt* adecuados

[1] MOE. Mando de Operaciones Especiales del Ejército de Tierra (ET).
[2] RINT n.º 1. Regimiento de Inteligencia n.º 1 de Fuerza Terrestre del ET.
[3] J2. Jefatura de Inteligencia a nivel conjunto. Nomenclatura OTAN.
[4] MOPS. Mando de Operaciones Conjunto de la Defensa. Encargados del mando y control de las operaciones exteriores y, en caso de un conflicto o crisis, se convertiría en el Mando de nivel Operacional.
[5] STRATCOM. Comunicaciones Estratégicas. Encargada de la coordinación de campañas de información y de las medidas ejecutivas para el dominio cognitivo, con operaciones psicológicas, de «influencia» y de información pública entre otras.

lanza peticiones automatizadas de información, RFI[6], al sistema de gestión centralizado del Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, SIFAS, y recopila con IA los requerimientos de todas las unidades implicadas en la adquisición de inteligencia actual y reparte tareas de manera automatizada a sensores, planes de vuelo de UAV, satélites de control propio y, en su caso, de aliados, barcos, submarinos o aviones de guerra electrónica e inteligencia de imágenes.

Las IA del SIFAS alerta y suministra a todos los nodos implicados, informes y productos disponibles hasta el momento sobre la crisis adaptados a sus necesidades, con dos vértices: en el equipo operativo que deberá realizar la operación, el principal; y en el nivel político-militar de decisión.

Se recopila y resume información sobre las etnias, líderes, sus perfilaciones psicológicas indirectas, intencionalidades, capacidades, tipo de armamento disponible, red de apoyo de los grupos insurgentes o terroristas; se mapean las redes sociales del país, localidad y entorno de la embajada, se recopilan videos y material multimedia de los grupos insurgentes y se separan de los mismos datos biométricos como rasgos faciales, voz, iris o tatuajes y otros atributos distintivos de identidad, para investigar quiénes pueden ser los autores. La IA separa y secuencia actores hostiles con sus rasgos físicos y los equipos OSINT[7] del CIFAS recopilan información de *Identity Intelligence*[8] de los mismos: cuentas bancarias, teléfonos, direcciones IP y detalles de ordenadores, servidores, vehículos, familiares, amigos, domicilios, costumbres como rutas frecuentadas, bares, tiendas… todo ello con la prelación automatizada con IA de importancia relativa de esos actores. Adicionalmente se recopila la información física de españoles y trabajadores que pudieran o no estar ya en la embajada. No nos olvidamos de los planos de la embajada y edificios colindantes factibles de poderse utilizar para acceder por sorpresa en el asalto que se prepara.

El mapa electrónico del objetivo, y de todas las vías de aproximación, se adquiere: qué radares hostiles o amigos a los que avisar del paso de helicópteros o apoyo aéreo en tiempo y forma; qué comunicaciones y repetidores gestionan la información de la

[6] RFI. *Request for Information*. Petición de información.
[7] OSINT. Inteligencia de fuentes abiertas.
[8] *Identity Intelligence*. Departamento y actividad que aglutina todas las características de identificación biométrica de individuos, junto con el resto de rasgos que definen esa «persona» como sus cuentas bancarias, vehículos, red de amigos y familiares, costumbres, personalidad o cualquier otra vinculada.

embajada, se solicita al país anfitrión la interceptación de comunicaciones radio y móvil en la embajada y proximidades, ya que pudiera haber informantes cómplices de los asaltantes fuera. Mediante IA se traducen y transcriben las comunicaciones en tiempo real, se analizan y, en caso de interés, se trasladan a los órganos de inteligencia en los diversos niveles para que aprovechen la información.

Gracias a una imagen adquirida por un equipo HUMINT[9], de un agente local encubierto colaborador que se ha acercado a la embajada, se han logrado sacar unas fotos y videos de varios terroristas y se extrae entre las máscaras una nariz y algunas orejas, formas de andar y coger las armas que, analizadas con IA, han demostrado la identidad de algunos asaltantes, pertenecientes a una de las facciones insurgentes y cuyo líder se conoce por un video de propaganda; en niveles superiores se perfila psicológicamente al líder y se analizan con IA las posibilidades conductuales del mismo. El equipo HUMINT ha conseguido colocar con micro robots cámaras de video con micrófonos desatendidas, emisores-receptores wifi; todos los sensores son controlados desde España, y recopilan el número y posición dentro de la embajada de los activistas, sus comunicaciones y rutas… y, lo más importante: dónde se encuentran los rehenes, agrupados en varias habitaciones.

El equipo operativo, con la ayuda de programas informáticos de arquitectura administrados por IA, han recreado virtualmente las instalaciones, mobiliario, posiciones de terroristas y rehenes, accesos… información que se actualiza en tiempo real al ser adquirida. El equipo comienza a ensayar los planes de rescate con equipos de realidad aumentada y armas simuladas, donde se incorporan como en un video juego el resto de componentes y apoyos. Conforme el campo de ensayo se replica en real, el equipo ya tiene memorizadas las instalaciones y entrenadas todas las incidencias posibles sobre el plan de ataque, que, una vez en físico, se optimiza con IA para reducir tiempos, optimizar lugares de acceso, armas empleadas, y, sobre todo, riesgos para los rehenes. Prima la seguridad y rapidez de liberación de estos sobre la del equipo de intervención.

El CIFAS recopila más información y analiza con sus expertos y los externos que se adscriben del mundo académico, diplomático y empresarial y, con ayuda de sus herramientas de IA, realiza modelos predictivos de los diversos escenarios de todo nivel:

[9] HUMINT. Inteligencia de fuentes humanas.

político-militar, estratégico a táctico, y la incidencia de las diversas posibilidades de actuación en adversarios, aliados y neutrales. La IA pondera variables, influencia de actores, instrumentos de poder de los sistemas intervinientes, las relaciona con todo el conjunto de evidencias, productos de inteligencia relacionados, predicciones, y actualiza sus algoritmos para reducir la incertidumbre y los sesgos cognitivos, y presenta posibilidades para que finalmente el componente humano tome las decisiones finales de valoraciones y recomendaciones para los decisores.

El gobierno y el gabinete de crisis donde la ministra de Defensa, el JEMAD[10] y otros actores importantes como el Departamento de Seguridad Nacional, CNI[11], el CIFAS, Ejércitos/Armada, MCCD[12] y MOE reciben la actualización de inteligencia del CIFAS en cuanto a la opción militar a realizar; finalmente el MOE expone la acción a desarrollar y se toma la decisión ejecutiva.

El equipo operativo se ha desplazado y está próximo a intervenir en las proximidades de la embajada en el país X, y continúa recibiendo, en tiempo real, gracias a su nube de combate, toda la actualización de inteligencia, el video en directo de los UAV[13] y satélites, actualización de inhibidores de comunicaciones y la situación actualizada dentro del objetivo, la IA reconoce los patrones de importancia y presenta al equipo solo la información de interés; mediante micro UAV en enjambre, robots capaces de anticiparse y reconocer zonas no controladas, identificar y transmitir la información entre ellos y en la nube y hasta España. Cada componente del equipo recibe alertas en tiempo real en sus visores holográficos ajustados a sus cascos, mientras que las constantes vitales y circunstancias del combate como direcciones de fuego, imágenes, reconocimiento e identificación de rehenes o terroristas o apoyos de fuego sobre lugares concretos son transmitidos de la nube de combate local a los helicópteros y cazas en espera para dar apoyo, y recibirán los orígenes de fuego hostil y parámetros de aterrizaje en tiempo real gracias a los diversos algoritmos de IA que sugieren alternativas de actuación en relación con la información recibida por todos los sensores.

Los rehenes son rescatados y los secuestradores neutralizados, y detenidos. Parte del equipo escolta a los rehenes a sus helicópteros de evacuación, mientras que otra parte

[10] JEMAD. Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
[11] CNI. Centro Nacional de Inteligencia.
[12] MCCD. Mando Conjunto del Cíber Defensa.
[13] UAV, Unmanned Aerial Vehicle. Drones voladores.

se queda en la embajada para recopilar evidencias forenses, fotos, ADN, armas, teléfonos y ordenadores para su posterior análisis; se compartirán esos indicios con aliados y el país X, con los que se cruzarán datos para resolver la implicación de algunos de los terroristas en otros atentados con IED[14]. La utilización de IA ha sido clave para buscar con ciencia de datos entre miles de pistas y cruzarlas para convertirlas en indicios relacionales para desarmar redes delictivas y terroristas en las que militaron los finados.

Pero no termina ahí la labor de inteligencia porque hay que evaluar el impacto en RRSS[15], medios de comunicación y percepción en la sociedad del país X y otros de interés, junto a España. Se detectan campañas de desinformación y de guerra híbrida conducentes a desestabilizar y sacar beneficio de criticar los éxitos, maximizar los posibles errores producidos en la operación, victimizando y engrandeciendo al grupo terrorista como luchadores por la libertad. Se trabaja en la detección de la campaña de desinformación, sus narrativas, redes de difusión, detección de robots, procedimientos y verdaderos responsables, la IA es clave para realizar el trabajo en tiempo mínimo y contribuye a relacionar vínculos ocultos. Se realizan operaciones de *hacking* y detenciones físicas de responsables de esos entes cibernéticos para saber quién está detrás y qué intencionalidades han tenido o podrían tener en el futuro.

Para todo lo anterior, el MCCD y especialistas DOMEX[16] del MOE, RINT y CIFAS realizan la extracción de información de esos terminales informáticos, para lo que se rompen los códigos de encriptación y se analizan sus ficheros remotamente para encontrar instigadores y redes clandestinas en la dark web dedicadas a la financiación con criptomonedas, recluta, propaganda y adiestramiento de terroristas y grupos de crimen organizado relacionados entre ellos. Y con J9/10 Influencia[17] y EMACON en su unidad de Comunicación Estratégica STRATCOM suministrar la información pertinente para desarrollar la contra campaña de infoxicación y desinformación con medidas dinámicas. Finalmente, gracias a las labores de inteligencia después de una operación, se detectan y previenen acciones hostiles futuras contra los intereses de España y sus aliados.

[14] IED, artefacto explosivo improvisado.
[15] RRSS, Redes sociales.
[16] DOMEX. Extracción de datos e información de documentación y medios informáticos/electrónicos capturados.
[17] Secciones del Estado Mayor J9 Información y J10 Influencia.

Una introducción

Con este relato, parecido al de un guion de película que bien pudiera ser real, hemos repasado de manera general los grandes efectos multiplicadores actuales de la IA en una operación militar de rescate de rehenes, quizás una de las más difíciles; y las intersecciones con la inteligencia como disciplina, responsable del éxito de las operaciones.

Efectivamente, la importancia creciente de la inteligencia en las crisis de todo tipo es incuestionable desde que se popularizó el paradigma *Intelligence leads operations*[18], aplastante corriente con la doctrina de contrainsurgencia (Kilcullen, 2010) tras la segunda guerra del Golfo y reflejo de la importancia de la inteligencia en las operaciones «quirúrgicas» tipo de las operaciones especiales y fuerzas de seguridad policiales, con sus *Intelligence Lead Policy* (ILP), en las que el detalle y contrastabilidad de la inteligencia condiciona y autoriza todas las operaciones[19] (Burcher y Whelan, 2018), todas ellas con supervisión legal final tras el proceso de recopilación de evidencias de inteligencia.

Si hay algo que caracteriza a esas operaciones quirúrgicas antedichas es la necesidad ingente de información e inteligencia, su proceso y análisis. Con la irrupción de la IA, somos capaces de abarcar más, con menos esfuerzo, de mejor manera, menos personal y más rápido.

La utilización de la IA para la resolución de problemas de inteligencia está en relación con los desarrollos tecnológicos y a la revolución en los mismos, experimentada, sobre todo, en este primer cuarto de siglo XXI. En otros capítulos de este trabajo se expone la historia reciente de la IA, pero recordemos que el desarrollo de los ordenadores y los primeros algoritmos complejos nacieron de las necesidades bélicas durante la Segunda Guerra Mundial, en particular, de la inteligencia militar en descifrar los mensajes codificados por la herramienta analógica y mecánica Enigma; gracias a lo cual y a la

[18] «La inteligencia lidera las operaciones». La traducción puede llevar a engaño, pues el verbo lead significa según el diccionario Cambridge: dirigir, liderar, ir ganando, conducir, llevar, conducir, llevar, … Su sentido invierte el paradigma de las fuerzas armadas burocratizadas de paz, acostumbradas a los ejercicios en el que el papel todo lo aguanta, que no han participado en situaciones bélicas de máximo esfuerzo y bajas; en estas últimas las Operaciones lideran y justifican todo el resto de las facetas de las funciones organizativas de Estado Mayor, incluida la Inteligencia.

[19] *Intelligence-led policing* (ILP). Modelo para fuerzas de seguridad del estado policiales que busca colocar la inteligencia sobre el crimen al frente de las decisiones o las operaciones. Concepto manejado por los países anglosajones.

interceptación de las comunicaciones, lo que llamamos SIGINT[20], los aliados consiguieron una ventaja estratégica, que favoreció su triunfo. En la actualidad, el visor de prospectiva de la IA en apoyo de las operaciones militares en su conjunto, y en particular de la Inteligencia, está sobre Ucrania, que se analiza expresamente en otro apartado del presente trabajo.

La IA como eje en la competición estratégica actual

Los EE. UU., desde la Segunda Guerra Mundial, han liderado todo lo concerniente a la innovación militar y, en particular, la IA no podía mantenerse ajena a la misma, si bien el entorno global de seguridad emplaza la competición estratégica entre EE. UU. y China. Podemos considerar que Rusia pasaría más a aliado del nuevo pretendiente a «hegemon» en el balance geopolítico mundial, aunque mantenga ese peso estratégico que le da el poder nuclear y no tanto el militar convencional y de desarrollo tecnológico, como se está constatando en su agresión a Ucrania.

China, a nivel económico, ya está a nivel de equilibrio, lo que le permite pasar a la última fase en su estrategia enunciada por Pillsbury del «Maratón de los 100 años»: la supremacía militar; y esta estará basada en encontrar su *Assessin's Mace*, el arma definitiva de su imaginario ancestral, que le dé el éxito frente a sus enemigos más poderosos (Pillsbury, 2016). Esas armas, estrategias (Aranda, 2023) o tecnologías disruptivas con las que China pretende superar a EE. UU., el actual hégemon, y sus aliados tienen como finalidad impedir que este y sus aliados le rodeen, como en el wo[21], y estrangulen la economía y salida estratégica de China con su superioridad aeronaval y espacial.

Para ello, en la búsqueda del arma definitiva, están creando una serie de sistemas de armas con una carga importante de IA en su desarrollo, diseño y C4I[22]. Tenemos ejemplos como los submarinos, las armas hipersónicas, los misiles anti satélites, los medios de interceptación y armas cíber, el *hacking* y todo lo concerniente a la guerra

[20] SIGINT. Inteligencia de señales, dividida en las relativas a comunicaciones COMINT y firmas electrónicas ELINT.
[21] Wo, juego ancestral chino, preferido al ajedrez, y en el que las piedras rodeadas del adversario son eliminadas; hay que rodear sin ser rodeado. En la educación china «Las 36 estratagemas» (Aranda, A. 2023) y las historias ancestrales de las luchas de los reinos chinos en guerra antes de la unificación, son la base de la estructura mental y cultural.
[22] C4I. Mando, Control, Comunicaciones, Computadoras e Inteligencia.

cognitiva. Todo ello fue introducido por los trabajos conceptuales chinos (Liang y Xiangsui, 1999), que probablemente inspiraron a Al Qaida y resto de las estrategias asimétricas que hoy llamamos de zona gris o guerra híbrida[23] (Pillsbury, 2016).

Pero, para el predominio tecnológico de China, uno de los ejes fundamentales ha sido el desarrollo de sus capacidades de copia y robo de tecnología utilizando sus importantes capacidades de espionaje, esto es inteligencia (Pérez, 2023), con infiltración tanto humana como tecnológica, con el uso extendido de las capacidades cíber para incluso acceder a información personal de gran parte de la población de EE. UU. (Clarín, 2020).

El nexo común que interrelaciona todas esas necesidades y capacidades está siendo el desarrollo de la IA, en el que se presume será el verdadero cemento de su pretendida supremacía mundial futura, que le ayudará a desarrollar su *Assessin's Mace*, junto con el conocimiento profundo e influencia en los sistemas de gobernanza mundiales, con superioridad en la prospectiva estratégica y el conocimiento gracias a la inteligencia y su gestión mediante IA, que pretende liderar para el 2030 (Knight, 2017).

Pero antes de continuar, aclaremos algunos términos.

Conceptos básicos: tipos de IA y de inteligencia

Entendemos como IA al proceso llevado a cabo por una máquina que puede analizar, organizar y convertir información en conocimiento (Jiménez, 2021). Estas IA utilizan programas, que son una representación de un algoritmo en un lenguaje de programación que puede ser interpretado y ejecutado por un ordenador. Y los algoritmos son la descripción del método mediante el cual se realiza una tarea; una secuencia de instrucciones que, ejecutadas correctamente, dan lugar al resultado que se busca. Los diseños de algoritmos están basados en procesos matemáticos que pueden ser trasladados a un ordenador, luego son computables e incluidos en la teoría de la computabilidad (Abellanas y Lodares, 1990).

[23] La estrategia de la guerra irrestricta fue primeramente abrazada por Al Qaida, según múltiples analistas, ya que ejemplos de acciones descritas en este ensayo fueron realizadas muy poco después de su publicación, como el ataque a las Torres Gemelas el 11S, o atentados en África, además de existir constancias de asesores chinos en el Afganistán de los Talibanes y son previas a la famosa formulación de la guerra híbrida de Gerasimov.

Tipos de IA

Los tipos de campos de la IA, sin profundizar, los recordamos en las siguientes ramas de la IA, haciendo referencia al desarrollo de la aplicación de la materia o al campo de investigación de esta.

Estos campos de investigación de la IA son diversos (Russell y Norvig, 2004) en referencia al *test* de Turing en:

- *Machine Learning* (ML). Toman decisiones futuras utilizando la experiencia pasada.
- Procesamiento del lenguaje natural (PLN).
- Sistemas expertos. Proporcionarían una solución de un determinado problema.
- Visión artificial.
- Lógica difusa. Creando aproximaciones matemáticas para la resolución de problemas se producen resultados exactos mediante información imprecisa.
- Agentes inteligentes. Utilizando su propio conocimiento, ajustándose a los cambios del entorno, son capaces de realizar operaciones que satisfacen lo solicitado por un usuario.
- *Deep Learning*. Redes neuronales artificiales.
- Robótica.
- Algoritmos genéticos. Son aquellos inspirados en los procesos de la evolución genética y la supervivencia de las soluciones mejor adaptadas al medio.

Todos estos campos de la IA son de diversa aplicación a las actividades de inteligencia, como vamos a desarrollar a continuación.

Tipos de inteligencia

Los avances que en los últimos años se han producido en los campos de la IA son extraordinarios y tienen aplicación cada vez mayor en la inteligencia. De una manera

inmediata en lo que llamamos la inteligencia actual[24], gracias a la velocidad y automatismo de sus procesos, que permiten aproximar al tiempo real el que trascurre desde la captura de la información por el sensor al aprovechamiento de esta gracias a los mecanismos también autónomos en el procesado y preparación de los datos para transformarlos en inteligencia.

Pero para esa transformación final de la inteligencia se requiere una compilación de la información actual con la preexistente en forma de inteligencia básica. Hasta tiempo muy reciente, el uso de cierta IA se implementaba en los procesos de gestión y almacenamiento en bases de datos. Con la irrupción de la IA y técnicas tan específicas como el *Machine, el Deep Learning*, y el procesamiento del lenguaje natural (PNL), es posible el uso intensivo en cualquier base de datos de procesos estadísticos avanzados que permiten sacar segundos provechos de los datos almacenados.

Antes de la irrupción de la IA, era limitada la utilización masiva de datos y la mecanización con cómputo de tareas arduas y muy exigentes en cuanto a precisión; trabajo óptimo para robots. A lo anterior, unimos, desde hace poco más de un año, con la aparición de los LLM[25] o los grandes modelos de lenguaje natural como ChatGPT y su revolución conceptual y técnica global, que muchos han comparado con la invención de la rueda o internet (Leonhard, 2023), y, como no, también en el de la inteligencia como actividad genérica.

Vamos a analizar la situación actual y de desarrollo futuro, desde la perspectiva de la inteligencia, sus fases y disciplinas, y cómo la IA interviene o puede afectarles.

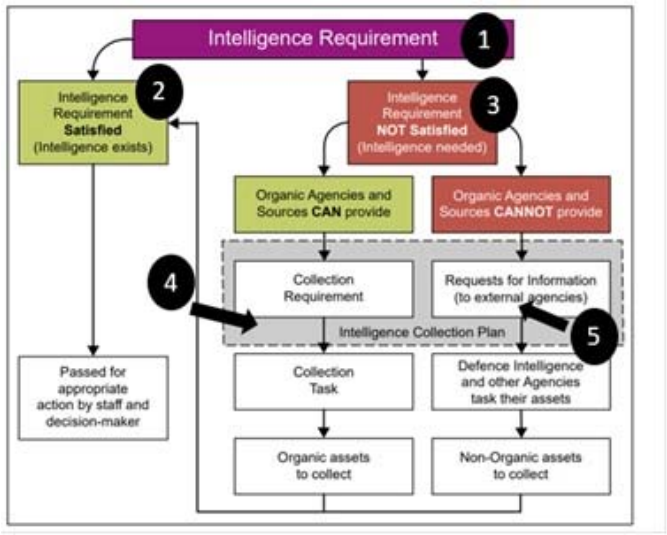
La IA en el ciclo de inteligencia

Pasemos ahora a revisar los procesos generales de inteligencia, en los cuales destaca el omnipresente ciclo de inteligencia, pero, de los diversos tipos existentes, cogeremos como referencia el de la doctrina OTAN y española: dirección, obtención, análisis y difusión.

[24] Inteligencia actual. La del momento, muy vinculada a plazos inferiores a las 24 horas y cómo no la de tiempo próximo al real, gracias a la sensorización e intervención de IA en los procesos JISR.
[25] LLM. *Large Language Models*. En los que se inspiran los revolucionarios desarrollos de Open IA (ChatGPT) y del resto de gigantes tecnológicos en sus respectivos desarrollos todavía no tan avanzados.

Dirección

Esta fase de los procesos de inteligencia ha sido tradicionalmente la más reticente a la intervención robótica de la IA en los aspectos de decisión volitiva de los jefes. Pero la situación está cambiando por la irrupción de campos de la IA como el «Razonamiento Aproximado», la automatización de procesos que ya eran mecánicos en su realización humana, como gran parte de los que están bajo el paraguas conceptual de JISR[26] (Scott y Michell, 2022) y sus subprocesos de IRM[27], de gestión de las necesidades de inteligencia y CM, gestión de los medios de obtención. Interesante nueva aportación con un peso importante de IA es el centrado en la inteligencia, información, cíber, guerra electrónica y capacidades espaciales, I2CEWS[28] (Borne, 2019).



En estos procesos IRM se comparan los requerimientos e información necesarios para la elaboración de un producto de inteligencia y la IA puede cotejar de manera autónoma cuáles ya están en las bases de datos de inteligencia básica y, para los que no están, pasarlos a la siguiente estructura doctrinal, la gestión de la obtención CM, donde se dividen y preparan las necesidades de información para la elaboración de órdenes de obtención a los propios sensores y unidades o, en su defecto, solicitar esa información

[26] JISR. *Joint Intelligence, Survaillance and Reconnaissance*. Inteligencia, vigilancia y reconocimiento conjuntos (cualquier dominio).
[27] IRM. *Intelligence Requirement Management.*
CM, *Collection Managements.*
[28] I2CEWS. Concepto nuevo en implantación en EE. UU. *Intelligence, Information, Cyberspace, Electronic Warfare, and Space*

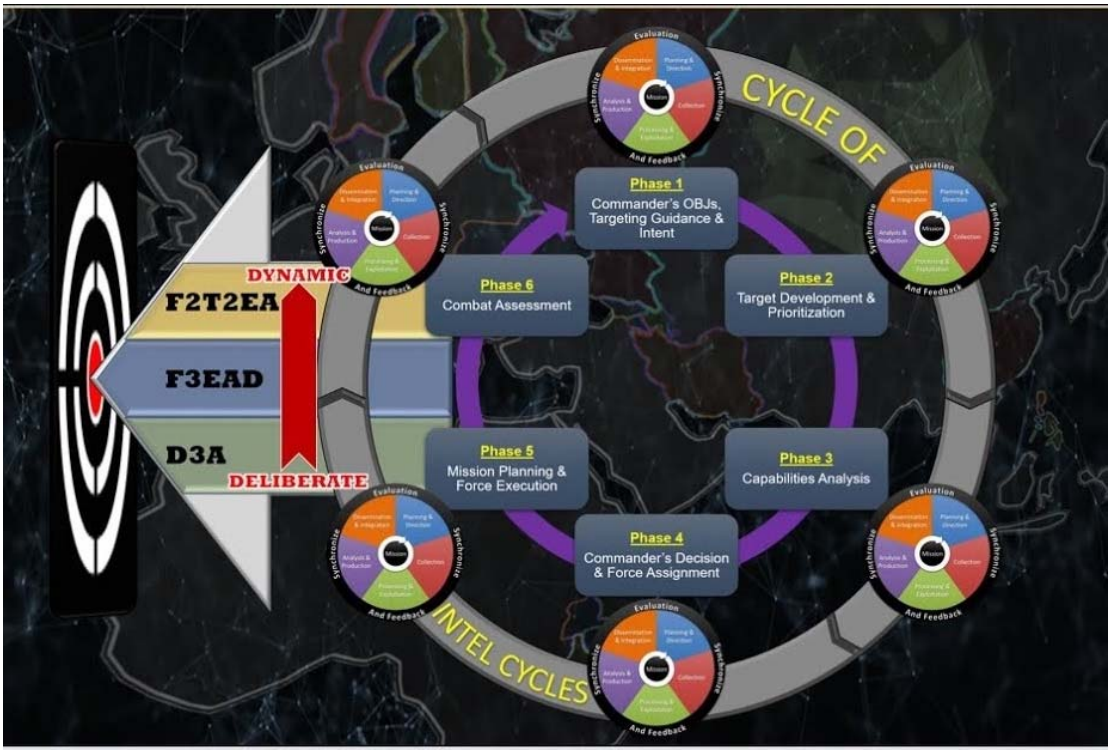
mediante peticiones de información a las unidades o entes de igual o superior nivel, con las RFI[29], según cuadro que se anexa y orden de procesos del uno al cinco.

La asignación automatizada con IA de misiones a sensores cada vez se puede realizar en tiempo próximo al real y el *dynamic re-tasking* (Saling, 1999) de los medios de obtención, esa reasignación de misiones una vez lanzados en ejecución, es más sencilla y está haciendo replantearse los plazos de petición y planeamiento de las mismas. De manera concurrente, la extensiva ocupación y sensorización del campo de batalla no continuo hace que la reasignación de misiones dinámica ya no sea excepcional, gracias a la intervención de la IA en la gestión administrativa y operativa necesaria para variar órdenes, rutas aéreas, sobrevuelos anunciados normalizados y gestiones de los espacios de batalla aeroterrestres y marítimos.

La IA aumenta la seguridad en esas reasignaciones dinámicas para evitar conflictos o colisiones. Algoritmos que soslayan los fallos humanos y aumentan la velocidad necesaria de trasvase de informaciones y cálculos de interés compartido complementario entre diversas plataformas/sensores u organizaciones; todas esas decisiones y gestiones necesitan la automatización para disminuir el tiempo de todos los procesos a tiempos inasumibles por el hombre.

Los plazos se minimizan gracias a la IA para solicitar y planear misiones para entrar en el ATO[30] de un determinado día. Esos ciclos de planeamiento se dinamizan y aceleran, debiendo imponerse a los del adversario, ya que son importantes para la coordinación del resto de ciclos como el de *targeting* (ATP 3-60) y JISR, y para la priorización de misiones, la asignación de sensores y medios para cada obtención. Estos procesos pueden ser también automatizados con IA.

[29] RFI. *Request for Information.* Petición de información, con un formato determinado y estandarizado de circulación y uso común en todos los ejércitos y servicios occidentales. Ver en bibliografía presentación de la ONU.
[30] ATO, *Air Tasking Order.* La publicación de las misiones aéreas con sus rutas, horarios y ocupación del espacio aéreo.



De hecho, el modelo de la asignación de medios y misiones en los campos de la inteligencia y las operaciones enmarcados por el *targeting* moderno (Kyle, 1999) implica una automatización con IA para los TST[31], esos blancos de oportunidad típicamente desarrollados en las operaciones contra terroristas o insurgentes, como excepciones en las largas listas de objetivos, y que paraban todos los planes en marcha para reorientarlos a ese blanco sumamente importante que debía ser alcanzado lo antes posible cuando quiera que fuera localizado.

Otros campos de empleo de la IA pueden tener aplicación a esta fase, facilitando que no haya esa distinción de fases, sea todo fluido con el mérito de la rapidez y fiabilidad de la IA que nos permita desdibujar cuándo estamos en una u otra fase.

De esta manera, se pueden interconectar simultánea o secuencialmente una combinación de las diversas Necesidades de Información, NI, que se complementan y retroalimentan en tiempo próximo al real conforme se dan las condiciones y desarrollando nuevas NI, y adaptaciones de las Necesidades Críticas de Información del

[31] TST, *Time Sensitive Targets*. Objetivos de oportunidad de suma importancia.

comandante, CCIR, que podrán ser más dinámicas conforme se sincronizan los ciclos de inteligencia, *targeting* (EE. UU. Joint Targeting School Guide, 2017) y operaciones: los ciclos de decisión, inteligencia, control y comunicaciones, C4ISR, se aceleran también por la IA para colapsar los ciclos del adversario.

¿Qué campos específicos de IA son de aplicación para este conjunto de actividades tan variopintas? Entre otros, los algoritmos adaptados a la resolución de decisiones complejas, problemas de decisiones secuenciales[32], sean estas parcialmente observables o no[33]; también las redes dinámicas de decisión para adaptarse en sus estados de conocimiento conforme se recibe nueva información que complete la percepción de la realidad, para en último término inferir acciones posibles futuras; y, por último, también los conceptos adaptados de la teoría de juegos[34], entre otros.

Las necesidades específicas de inteligencia[35] (SIR), los elementos esenciales de información (EEI) e incluso las necesidades críticas de información del comandate (CCIR) se descomponen en variables y algoritmos de búsqueda de las que las necesidades prioritarias de inteligencia (PIR), se concretan en indicadores de escenarios; todos son indicadores (KPI) de diversos niveles de detalle que pueden ser relacionados como variables cualitativas transformables a cuantitativas y accionables con IA.

En definitiva, los sistemas de alerta de inteligencia necesitan la mecanización que permita monitorizar en tiempo real los cambios en las condiciones y, con sistemas de apoyo a la toma de decisiones (DSS), disminuir los tiempos de reacción de los decisores humanos. Estos procesos se aplican a cualquier actividad de respuesta a emergencias o civil, con la nomenclatura OTAN según las funciones que incluya (Delgado, 2020).

En este sentido, las Fuerzas Armadas españolas están implantando un sistema integral, el Sistema de Mando y Control Nacional, SC2N, (Ruiz, 2023) dentro del cual existe un subsistema dedicado a las labores de inteligencia, donde encontramos integradas las

[32] Richard Bellman, trabajando en la RAND Corporation desarrolló el concepto en 1949. *Dynamic Programming* (1957) para la resolución de problemas de horizonte infinito. Problemas de decisión secuencial en entornos inciertos, llamados, en inglés, por el acrónimo MDP, *Markov Decision Processes*, proceso que especifica los resultados probabilísticos de acciones y la función de premio que puntúa el mismo para cada caso.
[33] POMDP. Acrónimo inglés referido a *Partial Observable* MDP, Problemas de decisión secuencial parcialmente observables.
[34] En la teoría de juegos se busca el equilibrio de Nash en el que no hay incentivos para las decisiones que se desvíen de una estrategia definida por humanos, y, por tanto, transformable en algoritmia controlada por humanos.
[35] SIR, *Special Intelligence Requirements;* EEI, *Essential Elements of Information*; CCIR, *Commander Critical Information Requirements*; PIR, *Priority Intelligence Requirements*; KPI, *Key Performance Indicator.*

actividades del ciclo de inteligencia e interrelacionadas con el resto de sistemas como el de *targeting* u operaciones entre otros.

Obtención

En esta fase se explotan las fuentes, los sensores humanos o técnicos, y, por tanto, intervenidos en mayor o menor medida con IA, todos medios de obtención. También tenemos en esta fase los mecanismos para la entrega de la información obtenida a los órganos de análisis de la siguiente fase del ciclo de inteligencia, pero incluyendo un primer análisis eminentemente técnico del propio órgano recolector.

Esos sensores de los que hablamos son los medios JISR, en su mayor parte, que en la doctrina OTAN ha cobrado tal importancia como para fundamentar procesos específicos y la integración con los de mando control, comunicaciones, el conocido como JC4ISR, que vertebra esa sensorización masiva del campo de batalla, y que requiere de una gestión en la que la IA pasa de simple ayuda a ser protagonista imprescindible en ese *big data* autónomo.

Las creaciones conceptuales de la futura nube de combate de comunicaciones tipo 5G y 6G están haciendo que grandes empresas como Telefónica y GMV exploren soluciones para exportar el mundo tecnológico de la conectividad permanente a áreas remotas o denegadas por acciones hostiles y sacar ventaja de la superioridad tecnológica en los futuros conflictos.

Aquí vamos a dividir esa captura de información no elaborada en las disciplinas, campos y técnicas de explotación de inteligencia principales (no todas) que permiten dividir las facetas en las que la realidad puede ser diseccionada para su mejor asimilación.

<u>OSINT. Inteligencia de fuentes abiertas</u>

Empezamos por la disciplina que más ha crecido en su relación con la IA gracias a la digitalización con internet en la práctica totalidad de las actividades humanas.

Como ya avanzara Alvin Toffler en algunos de sus premonitorios libros de los noventa del siglo pasado, entre ellos *El cambio de poder* o *Las Guerras del Futuro*, la digitalización

permitiría el paso de una sociedad de la segunda ola[36] a la tercera en la que el conocimiento, y por extensión la inteligencia, son las claves para el éxito y catalogación como sociedades avanzadas. En estas, su valor añadido lo da la calidad de la población fundamentalmente con el acceso a la educación avanzada para transformar por la tecnología la sociedad misma. Digamos que esta última reflexión casa muy bien con el efecto transformador de la IA en nuestra sociedad actual, y que algunos teóricos ya catalogan como la 4.ª Revolución Industrial (Pérez y Sánchez, 2019).

La importancia actual del OSINT viene dado por el uso global de las fuentes abiertas, el *Open Source*, y la democratización de la tecnología que muchos teóricos iniciales de la IA preconizaban. Podemos decir que en el cajón de herramientas de un analista OSINT las que tienen un carácter de acceso abierto son preponderantes.

Prácticamente ningún servicio de inteligencia es capaz de competir con el *Open Source* mundial en el que individuos no adscritos a organización alguna y unidos por un sentido tribal de pertenencia a ese mundo de compartición avanzan sin restricciones. En él, los retos, trasvase de innovación y soluciones entre la comunidad de interés y hasta la compartición de código entre la colectividad OSINT hace que en cuestión de meses las herramientas que eran una solución factible se queden obsoletas o sean bloqueadas por sus desarrolladores para monetizarlas, pero son sustituidas inmediatamente por otras con el mismo carácter inicial llamémosle *Open Source*.

La unión tecnológica de las capacidades y necesidades del mundo cíber y del mundo OSINT es un hecho, y analistas o equipos OSINT integran capacidades de ingenieros y desarrolladores informáticos, así como diversos perfiles de científicos de datos y estadísticos. La necesidad de código específico y de *hacking* ético aúna los mundos que hasta hace poco estaban distantes. Así, cada vez se requieren más analistas de inteligencia, ya especializados en seguridad, ciencias políticas y relaciones internacionales, pero añadiendo conocimientos profundos informáticos y de cíber seguridad. Con este tipo de profesionales, el salto a la utilización de IA, ya sea propia o adaptada, potencia las capacidades OSINT a unos niveles de autosuficiencia técnica y de importancia capital para los servicios de inteligencia.

[36] Teoría de las olas de Toffler de desarrollo de las sociedades. 1.ª ola con la revolución agraria, 2.ª ola con la revolución industrial y la 3.ª actual en la que la globalización y el cambio a sociedades del conocimiento con la irrupción de las tecnologías de la información.

Ese hecho se constata por la mayor importancia de una disciplina que reivindica su papel clave para el resto, no solo para fundamentar el conocimiento de partida para otras disciplinas como el HUMINT, IMINT o el SIGINT, sino como fuente del conocimiento único sobre la mayoría de necesidades de inteligencia, ya sea por ser capaces de recopilar el conjunto disponible de información sobre las mismas, como por no haber otras disciplinas que tengan acceso al nicho donde se encuentra la información disponible.

Los informes de única disciplina, los OSINTREP, ya no son considerados un informe menor, sin distinción ni valor añadido en comparación a las otras disciplinas diferentes del OSINT, que suelen ser exclusivas de las capacidades militares y de servicios de Estado, estos son los que pueden pagar los medios y sensores tan caros que los soportan, como por ejemplo satélites, drones o pods de SIGINT, o la posibilidad de reclutamiento y adiestramiento de agentes HUMINT, los James Bond de nuestro imaginario cinematográfico colectivo.

Es extensiva la utilización por los investigadores periodísticos, o el mundo OSINT, de los informantes ocasionales que cuelgan en las diversas redes sociales sus videos y fotos, sus valoraciones o comentarios. Estas redes sociales, se sitúan en la web profunda, la *deep web*, aquella en la que la información no está indexada, no buscada ni catalogada por buscadores tipo google, yahoo: la *surface web* y que explotan solo del 4-8 % de toda la información que circula por internet. La inmediatez que posibilita tener testigos improvisados allá donde se da la noticia o evento de importancia, trasciende a nivel mundial gracias a la posibilidad de compartición de esa experiencia a nivel global. El que haya plataformas comerciales como las de empresas como Dataminr que hayan llegado a explotar esas capacidades con el uso intensivo de IA para extraer la información, verificar la veracidad de esta, contrastarla con otras fuentes disponibles, y todo en tiempo próximo al real, está posibilitando la irrupción de la empresa privada en el uso de estas tecnologías de conocimiento al servicio, antes exclusivo, de grandes corporaciones y Estados.

El que esas herramientas desarrolladas por empresas especializadas en inteligencia OSINT puedan ser adaptadas a las necesidades y preferencias de cada usuario las hace muy atrayentes para otras empresas en las que el uso de la información es vital para su negocio en campos tan dispares como el análisis de riesgos, el planeamiento estratégico

de actividad, el marketing, o el impacto de la situación social, cognitiva, o política en sus actividades de negocio en determinados espacios geográficos o de modo global.

La revolución tecnológica actual hace que las capacidades que antes estaban solo al alcance de entidades oficiales y empresas poderosas, se extienda con la inteligencia económica y la irrupción de las necesidades de inteligencia en empresas para alerta temprana, evaluación del riesgo de sus inversiones en lugares comprometidos y la seguridad del personal destacado. El OSINT es la disciplina que se ha extendido y está al alcance de cualquier empresa, ya sea de manera orgánica y permanente, o como servicio externo con asesorías de seguridad e inteligencia. Estamos ante tecnologías de doble uso: civil y militar (Toffler, 2001).

Portales como *Github, Google Colab* u otros de compartición o colaboración hacen que esa cesión de código en diferentes lenguajes minimice los esfuerzos de desarrollo de soluciones singulares y únicas adaptadas a las necesidades no solo de las organizaciones, sino de los equipos de analistas. Las capacidades de los mismos en OSINT se multiplica gracias a la implementación de soluciones *ad hoc* de IA para resolver problemas muy específicos.

Empleos efectivos del OSINT son cada vez más concluyentes e interesantes y la guerra en Ucrania está siendo un visor mundial del auge de la disciplina. El valor agregado de su democratización y las posibilidades que permite el acceso generalizado de la población con sus aplicaciones en *smartphones* y teléfonos a redes sociales por las que se difunden fotos, videos y comentarios directos, convierte a simples ciudadanos espectadores en agentes improvisados o testigos de primer orden, que rayan el «ciber HUMINT».

HUMINT. Inteligencia humana

Es la inteligencia de la información recolectada por operadores humanos del entorno físico y humano, de fuentes humanas.

Podríamos pensar que son actividades fuera de la cobertura de la IA, pero estos operadores humanos presentan limitaciones, prejuicios y sesgos cognitivos (Heuer, 1999), no controlan todos los idiomas de teatro en los que se pueden desplegar y a la hora de las entrevistas o interrogatorios, la ayuda de IA permitirá la interpretación de

dialectos, lenguaje no verbal, detección de la mentira, entre otras necesidades, todas ellas en tiempo real.

Uno de sus cometidos son las misiones de reconocimiento, que perfectamente se pueden hacer a la vieja usanza con unos prismáticos o cámara y anotando incidencias, vehículos, personas… o bien expandiendo los usos de la IA con cámaras vinculadas en nube con algoritmos de reconocimiento y detección como si en un circuito cerrado de televisión, CCTV, se tratara, pero pudiendo expandir las capacidades de imágenes visibles a infrarrojas o térmicas, reconocimiento automatizado de actores o vehículos, o implementando nuevas tecnologías de interpretación de señales wifi en el objetivo, cerca de él o por el propio equipo usando cámaras RGB, LiDAR, y radares portátiles o no para detectar movimientos y personas detrás de paredes (Newcomb, 2023) y en el que se utilizan algoritmos DensePose[37].

IMINT. Inteligencia de imágenes (De la Fuente *et al.,* 2022)

Es la inteligencia derivada de la adquisición de imágenes desde diferentes sensores y plataformas, ya sean basadas en tierra, aire o espacio. La adquisición de las citadas imágenes se puede realizar en el espectro visible, infrarrojo, multiespectrales, de detección de radiación electromagnética o en las imágenes obtenidas mediante señales radar.

El campo específico de la IA (Lauroba, 2021) que se ocupa de las imágenes está desarrollándose extensamente con set de datos de imágenes desde las diversas plataformas y ángulos de toma para detectar por ejemplo los expuestos por el INTA[38]:

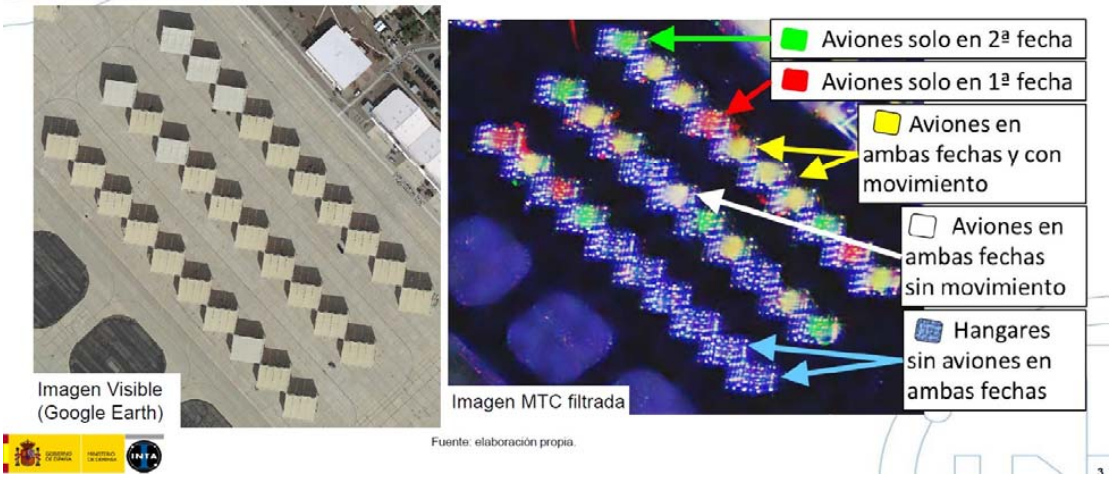
[37] Disponible en: densepose.org
Es parte de COCO and Mapillary Joint Recognition Challenge Workshop en ICCV 2019.
[38] INTA. Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial.

– Detección de cambios

Técnicas, procedimientos y herramientas de ayuda a la inteligencia natural. Ejemplos.

Procesamiento IMINT; Detección de cambios.

Imágenes SAR-MTC (dcha.) sobre hangares-umbraculos de A-10 Thunderbolt, Davis-Monthan AFB, Arizona. Detección de cambios entre dos fechas usando MTC (*multitemporal coherence*) + filtro *Non-local SAR speckle*, desarrollado por ASUE/INTA en la herramienta ARNES.

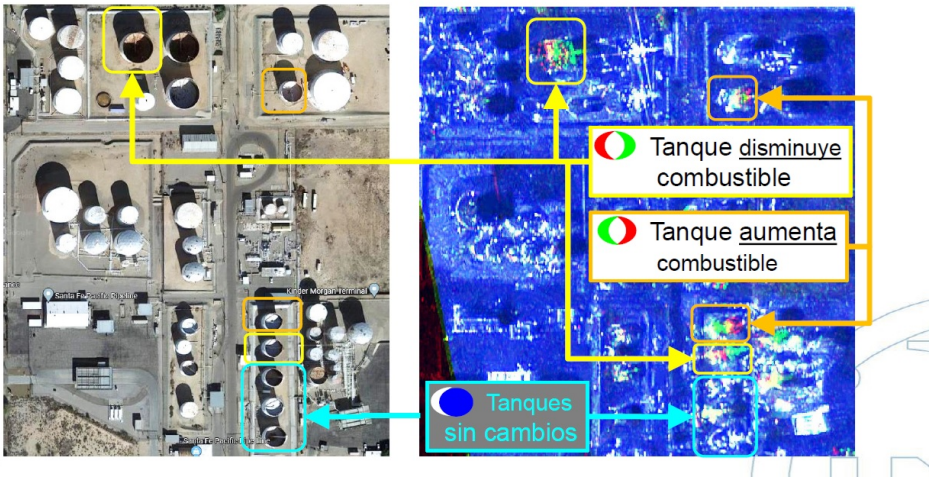


Fuente: elaboración propia.

Técnicas, procedimientos y herramientas de ayuda a la inteligencia natural. Ejemplos.

Procesamiento IMINT; Detección de cambios.

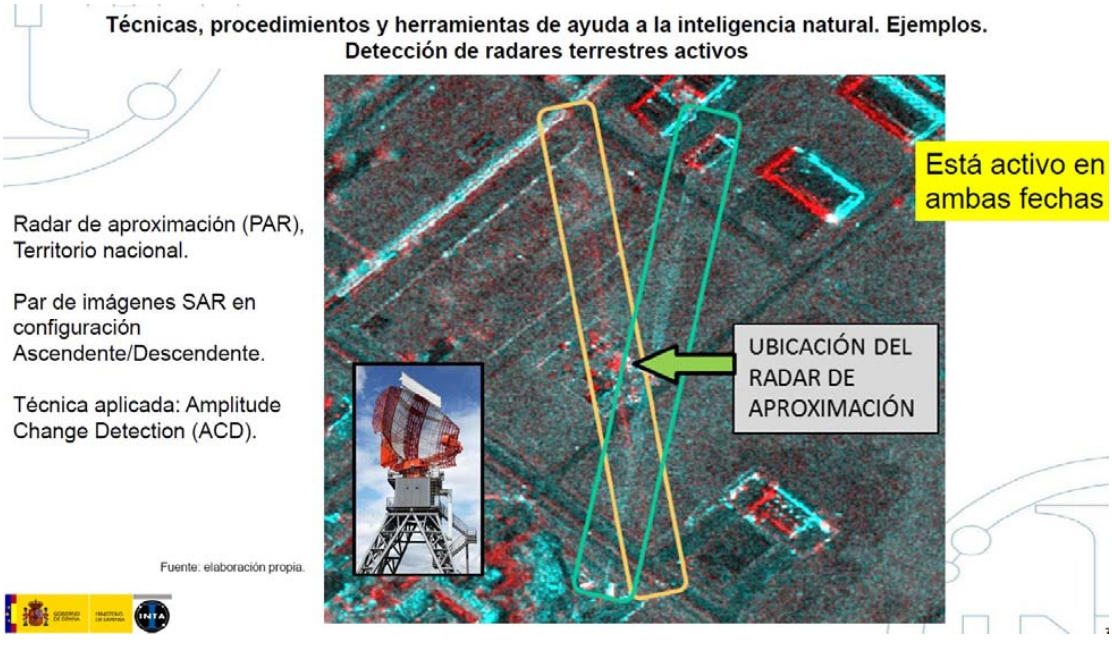
Imágenes MTC-SAR (dcha.) y Google (izqda.) sobre tanques de combustible de techo flotante en Tuscon, Arizona. La imagen de la derecha es el resultado de detección de cambios entre dos fechas usando MTC (*multi-temporal coherence*) + filtro *Non-local SAR speckle*, desarrollado por ASUE/INTA en la herramienta ARNES.



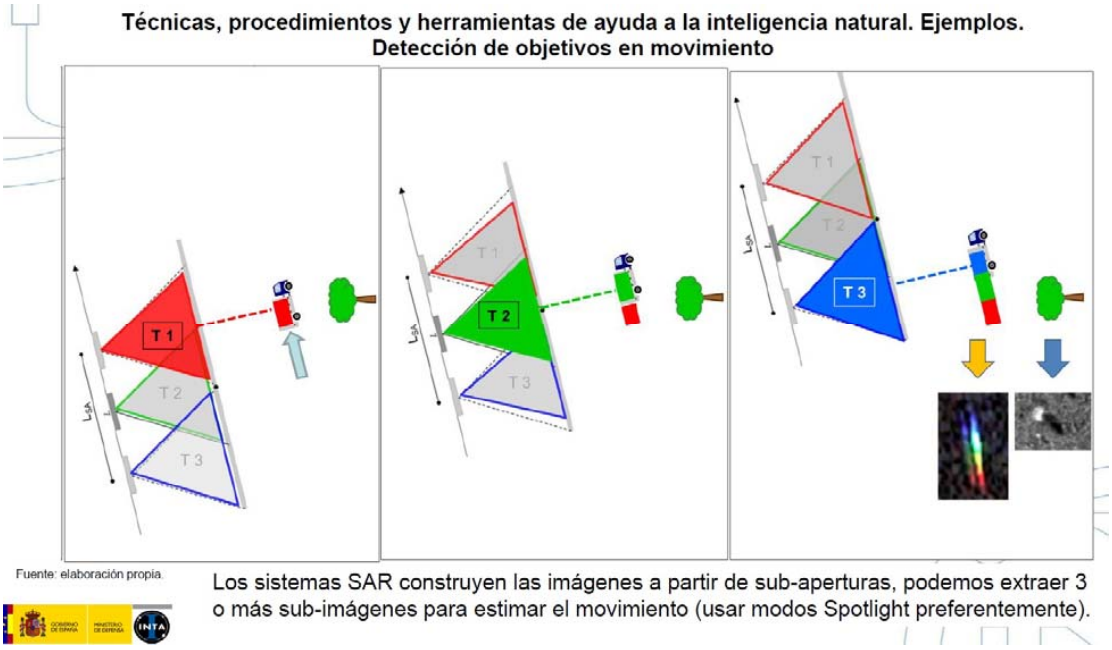
Fuente: elaboración propia.

– Detección de radares activos





– Detección de movimiento



Y, por supuesto, todo el reconocimiento de objetos usando set de datos y fundamentalmente diversas técnicas de *Deep Learning* con redes neuronales combolucionales, con todo tipo de construcciones, aeronaves, etc.

La visión computerizada o artificial está en pleno desarrollo, pudiendo comprender su entorno, contribuyendo a la autonomía de los sistemas y aplicable a todo tipo de drones y es el nexo entre la disciplina IMINT clásica, que se circunscribía a imágenes aéreas, a poder integrar las de cualquier sensor terrestre y marítimos también, con lo que el campo de batalla envuelto en la nube[39] de combate, gracias a la computación en el borde[40] y en la niebla[41].

El procesamiento de imágenes incorpora potentes tarjetas gráficas que aportan potencia de cálculo para imágenes electroópticas e infrarrojas, con módulos de radio definidas por

[39] Servicios de computación en la red, internet u otra red propia.
[40] Estrategia de computacón distribuida que acerca la computación y almacenamiento de los datos a la ubicación donde se toman los datos y se necesita el cálculo, para reducir la latencia y el ancho de banda de comunicaciones requerido.
[41] Infraestructura descentralizada de computación en las que los ordenadores, datos y aplicaciones se sitúan entre la fuente de los datos y la nube.

software (SDR) y PNT de posición, navegación y tiempo, que permiten la comunicación e interacción de los sensores y sistemas entre sí para garantiza referencias únicas con el estándar de vetrónica de la OTAN. Todo ello permitirá la interactuación de sistemas de inteligencia con el FCAS, del Futuro Sistema Aéreo de Combate, y los enjambres de drones como fundamentales para los futuros campos de batalla.

El desarrollo de los sistemas espaciales está suponiendo un incremento de las funciones de ISR y su importancia para todos los dominios y sistemas autónomos, utilizando nuevas constelaciones de microsatélites.

Los satélites y plataformas espaciales de órbita intermedia (MEO) y sensores espaciales de órbita baja (LEO) con mayor intensidad de la señal y seguridad que mejorarán los sistemas de posicionamiento como el GPS, Galileo o el GNSS[42] y también mediante sensores inerciales, odómetros, cámaras, giroscopios. Todas estas mejoras implican computación a bordo e IA para fusionar datos con preprocesamiento de datos, reduciendo datos de comunicación con base, y autonomía ante procesos de navegación y superación de averías; pero con grandes limitaciones de espacio y energía necesaria, entretanto no lleguen los ordenadores cuánticos.

Las posibles supervisiones de robots o drones, mediante realidad virtual, aumentada o extendida, permitirán esa interactuación hombre-máquina que será la clave en la presentación de información e inteligencia accionable de manera inmediata a todos los niveles a todos los combatientes cualquiera que sea su función: de mando, asesoramiento, ejecutiva.

SIGINT. Inteligencia de señales

Es la inteligencia obtenida de las emisiones electromagnéticas. Su campo de actuación se divide en dos:

- Inteligencia de Comunicaciones (COMINT), cuando interviene la voz transmitida por cualquier medio electromagnético.
- Inteligencia Electrónica (ELINT), propia de las emisiones electromagnéticas que no pertenecen a la anterior.

[42] GNSS: *Global Navigation Satellite System.*

Las posibilidades que da la IA de analizar, eliminar distorsiones, y comparar dichas señales, cualquiera que sea el tipo, asociando con análisis de redes actores y relaciones aumenta los éxitos ya cosechados en misiones contra insurgencia y contra terroristas, como en Iraq contra Al Qaida. En la actualidad, en Ucrania se ha hecho un uso combinado de esa localización, cíber jacking, extracción ISR de contenido de móviles, contactos, multimedia y la gestión de la información a unidades de operaciones psicológicas, de inteligencia y de SIGINT, artillería y planificadores. Esa información ha permitido desarrollar unas TTP por Rusia con la preparación de operaciones ofensivas sobre unidades previamente desmoralizadas y preocupadas por decepción masiva de sus combatientes, sus familias/amigos, noticias y fotos manipuladas para conseguir el efecto e inquietud justo antes del ataque convencional tradicional.

Este ejemplo expuesto denota el hecho de la tendencia en la convergencia de la ciberdefensa y la guerra electrónica en lo que llaman ciberelectromagnéticas (Porche *et al.,* 2013).

En España la ciberdefensa depende del MCCD[43] en todos sus aspectos, ofensivos, defensivos y de reconocimiento electrónico de sistemas, sin embargo, las intencionalidades de actores y su prospectiva en conjunción con el resto de disciplinas de inteligencia reside en los órganos del sistema de inteligencia, si son amenazas de entes designados como tales al más alto nivel: el JEMAD.

Por otro lado, la guerra electrónica (EW, por sus siglas en inglés) en cuanto a actividad de inteligencia SIGINT en sus dos subdivisiones tiene una responsabilidad máxima en los órganos de inteligencia nacionales en los diversos niveles con la cúspide en el CIFAS, pero la parte de acción ofensiva y defensiva de contramedidas, etc. depende de los mandos operativos en sí y de las unidades de EW con sus vehículos, drones y antenas especializadas que necesitarán mayores procesos de IA para su protección automática ya sea de ataques cíber, medidas o contramedidas electrónicas como chafs, etc. contra misiles o ataques de armas contra radiación. También cambiando las señales de perturbación adaptados a las amenazas de manera automatizada con IA.

La sucesiva presencia de la IA junto con sistemas de análisis de redes y grafos, entidades, acciones, etc. supone el descubrimiento e interconexión efectiva de masivas

[43] MCCD. Mando Conjunto de Cíber Defensa.

cantidades de datos, trazas electromagnéticas características, números de teléfono, repetidores, etc.

ACINT. Inteligencia acústica

Es aquella que describe la inteligencia obtenida de señales acústicas emitidas, siendo siempre asociada al movimiento. Para el uso de esta disciplina de obtención hacen falta; grandes avances tecnológicos, como puede ser el sonar de última generación; sofisticados algoritmos de IA para el procesamiento y análisis de las señales adquiridas, la actualización de las BBDD correspondientes con la clasificación pertinente de lo encontrado; y, por último, una alta cualificación y entrenamiento de los operadores acústicos.

MASINT. Inteligencia de medidas y firmas

Es aquella derivada de análisis técnico de la información obtenida por instrumentos de detección y que finalmente asociaran a diversas fuentes emisoras. Toda la inteligencia obtenida se refiere a comparaciones con las dispuestas en una BBDD con información técnica conocida.

Elaboración

De manera general, el aprendizaje supervisado de ML, con sus algoritmos de regresión, produciendo valores medibles numéricos, y de clasificación, en los que se consiguen etiquetas dentro de un conjunto finito de posibles resultados, se pueden elegir alternativas cuando estén definidas; así, las incertidumbres puedan ser valoradas y cuantificadas. Además, se pueden hacer predicciones cuando se conocen las probabilidades de los efectos, dadas las causas, o al contario, conocer la probabilidad de las causas dados los efectos (algoritmos basados en la teoría de Bayes), simulando condiciones de incertidumbre y contrafactuales cuando no se sabe si la hipótesis enunciada es verdadera o falsa.

De otro lado, en la fase de elaboración, y en todos sus subprocesos, es donde tienen cabida los algoritmos de agrupación y de reducción de dimensionalidad del aprendizaje

no supervisado de ML, enfrentándose al caos y encontrando patrones en grandes BBDD con todo tipo de información.

En esta fase, la información obtenida es transformada en inteligencia con los subprocesos siguientes que, con las nuevas tecnologías, no suponen que hayan de ser secuenciales necesariamente:

Compilación

De la información obtenida. Si cuando hablábamos de OSINT ya considerábamos la IA como solución para la «infosicación», la intoxicación provocada al producir y adquirir más datos de los que éramos capaces de asimilar, en esta etapa replicamos las soluciones habladas y con el uso de IA, agregamos toda la información necesaria referente a un evento, persona, lugar, investigación u objeto, en el sentido informático del término, que pueda dar sentido global e integrador de lo percibido en la realidad por nuestros sensores varios.

Evaluación

De la información y sus fuentes. Esta etapa cada vez más se realiza por cada disciplina de obtención si tiene entidad y capacidades para la misma, y forma parte del primer análisis de disciplina única por los especialistas y técnicos que están en contacto directo con la realidad. Aquí la toma en consideración de evaluaciones anteriores de las fuentes, pueden ser objeto de investigación dedicada para el resto de disciplinas, como pueda ser, por ejemplo, la categorización de una fuente HUMINT, reuniendo información por SIGINT y OSINT para verificar su veracidad, valía de las informaciones a las que tiene acceso, carácter personal o fracturas de seguridad de la misma como agente infiltrado o doble. Para todo ello el contar con extensos datos bien categorizados de las diversas fuentes, gracias a IA con técnicas de refuerzo profundo puede comprobar la veracidad a lo largo del tiempo de las informaciones recibidas. Así, de nuevo estamos hablando de un *big data* y la gestión del mismo para esta finalidad. Las informaciones sacadas de nuestras bases de datos dan la ventaja competitiva y la importancia de mimar la inteligencia básica de la organización.

Análisis de la información

En todas las fases del ciclo de inteligencia tenemos analistas en sus diversas funciones y grados de especialización, pero en esta parte del ciclo es donde se requieren capacidades analíticas más refinadas. El trabajo del analista consiste en encontrar las relaciones causa y efecto entre diferentes hechos, circunstancias, actores y situaciones, todo ello para tener un conocimiento de la situación y poder realizar sus predicciones a futuro (Heuer, 1999). Y en todos los procesos en los que intervienen humanos, con su experiencia anterior, se producen errores motivados por estrategias simplificadas utilizadas por la mente de las personas para el procesamiento de información a los que se les denomina sesgos cognitivos (Heuer, 1999).

Podíamos hablar hace pocos años, cuando la palabra de moda en estos tipos de tecnología era el *big data*, que los procesos de inteligencia raramente incorporaban la IA a los razonamientos y procesos de análisis estructurado que desde la guerra de Iraq se han generalizado en los servicios de inteligencia.

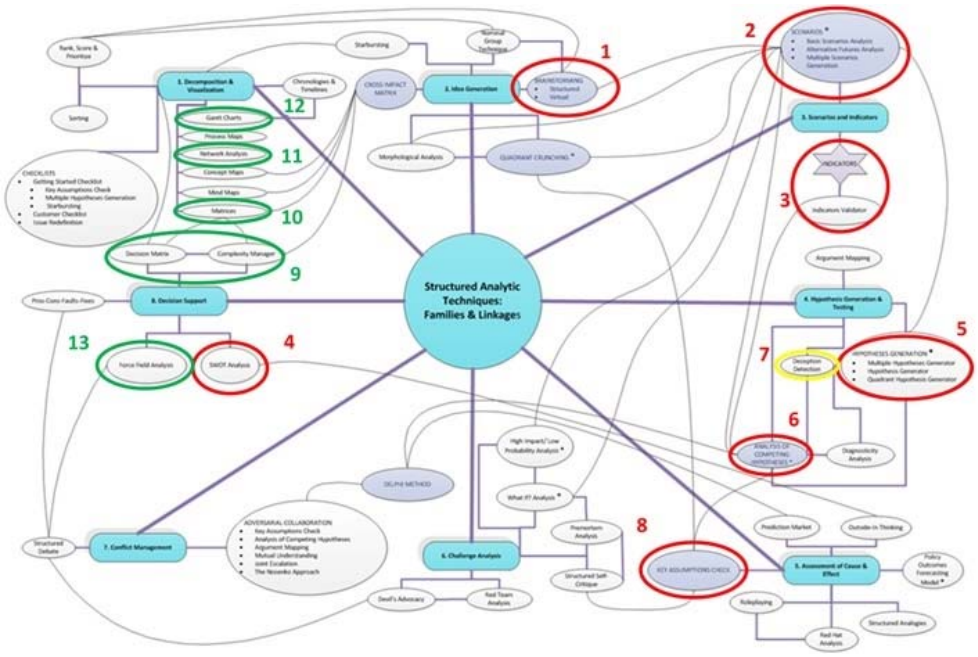
Estas técnicas estructuradas permiten la reducción de sesgos y la implantación de procesos de pensamiento y análisis científicos modulares y perfeccionables por equipos de analistas, utilizando las capacidades racionales y lógicas, su conocimiento de la realidad como expertos de un área, actividad o actor. Todo ese análisis estructurado da un valor añadido tendente a hacer una prospectiva, como producto final.

La irrupción de la estadística como campo en las ciencias sociales y políticas ha sido clave para trasladar el razonamiento científico y matemático a esferas colonizadas anteriormente por la intuición: ese olfato que daba la experiencia de esos asesores de inteligencia especializados.

El uso de la IA está posibilitando ir un punto más allá de las técnicas puramente estadísticas y gracias al M/DL poder sacar provecho de grandes cantidades de datos existentes o adquiribles por la sensorización del mundo y del campo de batalla para utilizar los set de datos en el entrenamiento de algoritmos de predicción, de inferencia que ayuden a los analistas y luego a los asesores a discernir las posibilidades de futuro y, por tanto, poder adelantar acciones correctoras al mismo mediante tareas ejecutivas en la organización. La IA no reemplaza a los analistas humanos, sino que ya los está empoderando.

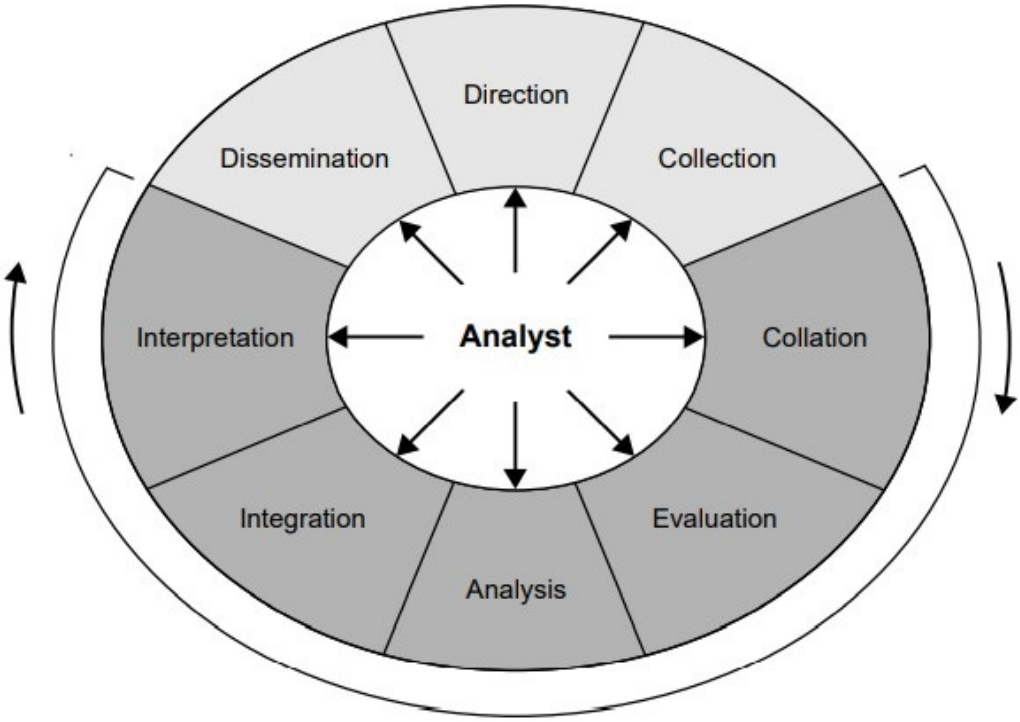
Si tenemos en cuenta las técnicas de análisis estructurado podríamos dividir las que son más de razonamiento directo humano, que simplistamente podríamos catalogar de «analógicas», de las que permiten una digitalización y automatización mediante IA que potencia los resultados limitando el tiempo de análisis y mejorando la capacidad de asimilación de datos y variables en los procesos. Recordemos que uno de los inconvenientes de las técnicas de análisis estructurado es el tiempo necesario, su carácter predominante cualitativo frente al cuantitativo, ideal para medir con precisión los parámetros.

En el siguiente cuadro señalamos cuáles de las técnicas de la recopilación de técnicas de análisis estructurado (Heuer y Pearson, 2015) son más factibles de poder adaptarse a procesos con IA en contraposición a las técnicas más «analógicas» humanas, si bien todas las técnicas, de una manera u otra, podrían ser ayudadas con IA.



La incorporación de la IA en los procesos de análisis, y en sus subfases en los lugares adecuados, pueden ayudar a reducir esos sesgos cognitivos, ya que los procesos matemáticos y estadísticos informados en tiempo real por procesos de DSS e IA tienen la objetividad y prontitud de reducir la incertidumbre y presentar la realidad de una manera uniformada y similar en todas las ocasiones, o modificada para evitar errores

anteriores de apreciación, evaluación o sesgo. En este campo los LLM modernos y los sistemas con algoritmos entrenados de manera autónoma o supervisada por humanos expertos en esas evaluaciones, son los de mayor avance, desarrollo y aplicación.



Existe un punto de inflexión en la historia de la inteligencia como actividad que fue la guerra del Golfo y los fallos achacados a la inteligencia en la justificación de la guerra sobre la existencia de armas de destrucción masiva, sin entrar en si fueran fallos reales en sí o manipulaciones para seguir un procedimiento[44] en la democracia americana de tergiversación o manipulación de sociedades democráticas para adherirse a medidas necesarias para una élite política, pero impopulares hasta ese momento, como era empezar una guerra.

Si bien en servicios de inteligencia tan dimensionados como el americano, no era nueva la aproximación a las ciencias sociales y a la aplicación de la ciencia para la resolución

[44] Hechos contrastados de ese tipo fueron la explosión fortuita o interesada del Maine que comenzó la campaña de prensa antiespañola y justificó la guerra de Cuba de 1898, o el análisis pretendidamente erróneo y ocultación de indicios e informes que alertaban de un ataque japonés a Pearl Harbour que justificaron y cambiaron el sentimiento popular americano para la entrada en la II Guerra Mundial.

de problemas de prospectiva de inteligencia, sí fue el detonante para que a nivel mundial se abrazaran las técnicas de análisis estructurado como caja de herramientas a disposición de los analistas para justificar y modularizar sus análisis de modo lógico y secuencial para que la intervención de los decisores ya no dejase de atribuirse solo los logros exonerándose de los fracasos en una falta o fallo de inteligencia, un clásico.

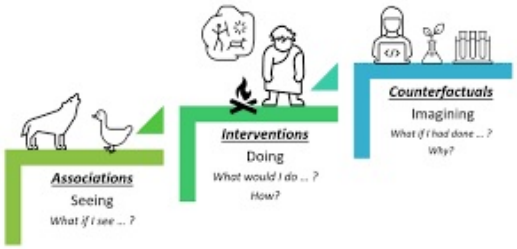
Así, esa modularidad permitía presentar las decisiones como un proceso en el que si el decisor, normalmente de especialidad de operaciones o Estado Mayor, sin entender el porqué del análisis final se le exponían los pasos intermedios y la metodología científica empleada, si no estaba de acuerdo podía modificar y bajar al detalle de qué parte del proceso veía errónea, para rehacerla, insertarla de nuevo en el proceso general y dar un resultado analítico final, muchas veces igual al inicial, pero que ya daba confianza al decisor por su intervención directa.

Evidentemente en estos procesos modulares y técnicas diferenciadas, la aplicación de la IA es más que factible y con el paso de los años y el desarrollo de campos más ambiciosos de la IA, entre los que está la IA generativa y los modelos de LLM[45] que hacen obsoleto al cuadro de identificación de técnicas factibles de mecanizar (en verde) del imprescindible libro recopilatorio de Heuer y McPherson, en cuanto a técnicas eminentemente cualitativas y analógicas de intervención de expertos, equipos de trabajo multidisciplinar, mentes blancas, etc. de las que son factibles de transformar en cuantitativas y, por tanto, modelizables con algoritmia e intervención dinámica de la IA, con ciclos de análisis y reevaluación de parámetros más necesarios en tiempo próximo al real.

Por tanto, la incorporación de la IA a las técnicas de análisis, entre las que los profesionales de la inteligencia prefieren en gran medida las estructuradas, con la irrupción de las técnicas de análisis de la ciencia sociológica, política y estadística avanzada con ciencia de datos que va a revolucionar en muchas facetas la disciplina por cuanto reducirá los plazos de planeamiento, el esfuerzo y tiempo dedicado a análisis puntuales de materias, efectos, decisiones, escenarios prospectivos. Los análisis de amplio espectro de ambición estratégica pueden tener aprovechamiento, ya no

[45] LLM, *Large Lenguage Models.*

operacional, sino táctico, en cuanto que la actualización de los mismos va a la par del ritmo y tempo de las operaciones a nivel táctico, más inmediato.



Punto que necesitaría un artículo aparte es la incorporación al mundo de la inteligencia de la llamada «revolución causal» (Pearl, 1981). La incorporación conceptual de la escalera causal a los niveles de interiorización y conocimiento profundo de la materia, lugar, personaje o circunstancia objeto de un análisis es para algunos profesionales de la inteligencia de muy correcta y necesaria implantación. Brevemente diríamos que esa escalera establece los límites en los que la mente humana establece el conocimiento de cualquier materia, siempre basado en procesos de causa y efecto, de experimentación y retroalimentación.

Primero tendríamos el primer escalón básico que Pearl llama de asociación (Pearl, 2009), en el que, mediante la observación de la realidad, con nuestros sensores intentamos hacernos una idea los más correcta posible de la realidad. Son hechos, eventos y evidencias que reuniríamos en nuestros mapas de situación, SITMAP, perfeccionando la alerta situacional del término *Situational Awareness* [46] y que la IA está revolucionando con la posibilidad de visualizar en una única pantalla los diversos sensores, cómo y dónde está el enemigo y las tropas propias, qué hacen… y somos capaces de ver lo que ocurre si uno de nuestros sensores localiza un fogonazo en una posición por un tipo de arma que impacta a los pocos segundos en otra localización y con un efecto, por ejemplo una batería artillera enemiga.

En definitiva, somos capaces de establecer variables y ver cómo se relacionan. En este peldaño se necesitan predicciones que se basan en observaciones pasivas (Pearl y

[46] *Situational Awareness.* Conciencia situacional, término extendido en OTAN para denominar el conocimiento de la realidad que incluiríamos en nuestro concepto de inteligencia actual.

Mackenzie, 2018), y cuya base matemática y estadística es la probabilidad condicional, la correlación y regresión para asociar efectos, variables y actores. Aquí necesitamos datos, cuantos más mejor, y, por tanto, la gestión de los mismos requiere la intervención de la IA, en definitiva.

En el segundo escalón causal, de intervención, hacemos una experimentación que demuestra cómo se comporta la realidad, resolvemos y somos capaces de conocer los procesos que dan lugar a ciertos resultados y, por tanto, seríamos capaces de diseccionar el conjunto de soluciones posibles y con metodología bayesiana podemos inferir qué efecto produciría en otro blanco si el disparo realizado por esa pieza de artillería, que hemos previamente visualizado en el primer escalón, le impactara. En este nivel no nos conformamos con ver, sino que modificamos lo que existe, alteramos el entorno. Aquí entran operadores estadísticos modernos como el *do* para probabilidades (P(destrucción de mi unidad | do (batería enemiga dispara)) que se adaptan a este tipo de condicionantes.

Por último, tenemos el tercer escalón causal, el de aplicación de contrafactuales, en el que utilizamos la capacidad humana única de imaginar, de comprender profundamente los procesos y somos capaces de enlazar los mismos para darnos cuenta de que la clave para minimizar el impacto de esa batería de artillería de nuestro ejemplo, ya que nos preguntamos ¿y si la batería no hubiera recibido información de cálculo de tiro o situación de nuestra posición?, ¿y si la información es errónea porque le damos un señuelo a los sensores del enemigo?, ¿qué pasaría si el camión o la cadena logística no le da los proyectiles que necesita a esa batería?, ¿y si el camino de acceso a la posición artillera se bloquea por unas minas lanzadas, qué ocurriría? Como vemos, integramos muchos tipos de conocimiento, además del balístico, para comprender profundamente las capacidades e incluso intencionalidades del problema, en este caso del enemigo. Aquí entran las matemáticas y una vez que entran estas, el paso a la algoritmia computacional es inmediato.

Los tres escalones causales son inteligencia pero la verdaderamente prospectiva, anticipatoria y eficaz implica un conocimiento de los contrafactuales que nos permiten establecer escenarios futuribles con base en indicios y KPI[47] comunes en el mundo de

[47] KPI. *Key Performance Indicators*

la inteligencia de negocios, BI, el *big data*, la toma de decisiones automatizada o ayudada por algoritmia, los paneles de mando interactivos informados, la utilización de *data warehouse* dedicados a una determinada temática, y, en definitiva, el empleo masivo de la IA.

Integración de la información

La utilización de las posibilidades que nos da el análisis de redes, el *link analysis*, y la utilización de las matemáticas matriciales y la teoría de grafos han permitido expandir la IA a campos en los que la integración de la información está disponible en diversas bases de datos, estructuradas o no. La utilización de herramientas o robots de búsqueda de conexiones de manera autónoma, buceando en nuestro *data lake*[48] también ha superado los límites de nuestros procesos de integración de información y aprovechamiento de la misma.

Ese *data lake*, en su terminología inglesa más aceptada, se refiere a la base de datos general en la que todos los datos y metadatos se encuentran disponibles para esos robots, esos algoritmos de IA que buscan lo que nosotros les digamos de una manera más eficiente, rápida y con menos errores, ya que permiten autónomamente recatalogar, renombrar, reorganizar la información a formatos entendibles por el metabuscador, siendo capaces de reducir drásticamente ese 70 % de tiempo que el científico de datos empleaba hasta ahora en la organización, reparación y preparo de los datos, de manera manual antes de aplicarles ciencia de datos, *Machine o Deep learning*, según la finalidad que buscase, tomemos por caso. La gestión de las diversas bases de datos y cubos OLAP/ROLAP son de las más solventes para la aplicación de las nuevas tecnologías (Jiménez, 2023; JFD, 2017; Gómez, 2021).

Volvamos a la importancia del análisis de redes sociales y la expansión de las herramientas iniciales en servicio de los analistas de inteligencia que buscaban entender, estructurar, visualizarlas de una manera coherente para con los principios de las matemáticas de grafos buscar la topofrafía, la cohesión y agrupamiento (*clustering*), los vínculos entre los nodos, su poder, centralidad y otros tantos conceptos que empezaron

[48] *Data Lake*. Lago de datos.

a analizarse con programas como UCINET, Netdraw, Pajek y ORA (Everton, 2012)[49], y, por supuesto, el *software* tan extendido entre servicios de policía, inteligencia y OTAN, casi estándar podríamos decir: Analyst Notebook, ANB, de i2 que ahora se han diversificado a librerías de IA en lenguaje javascript, R o Python, códigos democratizados en el mundo del *Open Source*, como expusimos en el apartado de OSINT.

Con la eclosión de la IA, las capacidades para extraer entidades, nexos, pesos de los mismos, acciones, sentimientos… posibilita la transformación automatizada masiva de informes al formato CSV y ANB, que en Afganistán necesitaba naves enteras de analistas junior 24/7, extrayendo y preparando esos grafos y tablas, que una vez relacionados por el programa posibilitaba a los analistas de alto nivel hacerse una imagen espacial de las redes y sus interconexiones.

Es nuclear contar con sistemas informáticos que sean capaces de extraer datos de diversos tipos de bases de datos, materia en la que fueron pioneros la empresa americana de Palo Alto, Palantir, que desde hace tiempo buscó mecanizar el acceso a esas bases de datos que no se hablaban aunque físicamente tuvieran oficiales de enlace cada uno con su sistema en los centros de fusión de inteligencia, las *Intelligence Fusion Center*, que el general McCrystal plantó en Bagdad cuando el Surge del 2007, y que para muchos de nosotros fue una nueva revolución en la inteligencia y en la manera en la que se integraba la misma para aumentar el tempo y ritmo en las operaciones especiales para ser capaces de ganar colapsando a una guerrilla insurgente con el uso intensivo de nuevas aproximaciones y usos conjuntos e integrados de la inteligencia.

Interpretación

Esta puede que sea la subfase más humana e implica una experiencia, y, por qué no decirlo, arte, olfato de analista, para ver e intuir lo que no es a veces tan aparente, eso sí ayudado por las técnicas y el conocimiento científico que hay detrás de tantos procesos como los descritos.

[49] ORA. *Organizational Risk Analyzer.*

Difusión

La entrega oportuna de los productos de inteligencia por los medios adecuados a los clientes que la requirieron o le pueda interesar. El factor tiempo es fundamental y la clasificación de seguridad adecuada. Muchas veces los productos son repetitivos y estandarizados, lo que permite la mecanización y el relleno de formatos, con la presentación de productos anteriores para dar un contexto y una sugerencia por IA de los eventos o puntos a incluir en informes descriptivos, por ejemplo.

La integración de los productos de inteligencia con los sistemas DSS será en las células de fusión de inteligencia, IFC, que preparan, dirigen y recopilan todas las misiones informativas y de elaboración conformadas en el ciclo de inteligencia para, posteriormente, integrarlas con el ciclo de operaciones y sus centros de operaciones conjuntos, JOC, donde, mediante sistemas informáticos, se pueden seguir y coordinar en los COP, *Common Operational Picture,* esos SITMAP enriquecidos, suministrando acceso rápido a imágenes e inteligencia (JFD, 2017), donde se fusionan también los sistemas de alerta temprana, conocimiento de la situación de inteligencia (SA), con mapas de la situación para dar sentido al conjunto.

Todo ello, que es un EIS, se puede potenciar con IA para relacionar variables e indicadores, sean críticos o no, con procesos solo visibles bajo parámetros fijados por los usuarios, pero que detrás realizan multitud de procesos de manera automatizada y en tiempo real (Jiménez, 2021; DCDC, 2011).

Contrainteligencia y seguridad

En la OTAN está extendida la nomenclatura de J2X para unificar estas labores de inteligencia que tienen los mismos procedimientos y herramientas ya relatados, pero que tienen su foco mirando hacia el interior de nuestros países y organizaciones, en evitar las fugas de información hacia servicios externos, sean potencialmente hostiles o amigos, porque en la búsqueda de información todos buscamos de todo y de todos (Herraiz, 2023).

La interrelación de ciertos departamentos de seguridad para proteger la seguridad física de instalaciones, personas, documentación, etc. se complementa con la propiamente cíber de los sistemas informáticos, comprobando y certificando sistemas de seguridad y

anti intrusión. No cabe duda de que la aplicación de sistemas de IA para la comprobación rutinaria de claves, vulneraciones de seguridad y automatización en las respuestas ya protocoladas, dará supervivencia y mantendrá nuestros secretos y datos a buen recaudo de espías externos.

Un campo que se toca con todas las relaciones forenses y de gran aplicación de los avances de IA, es todo lo que implica la subdisciplina de la inteligencia de personalidades e identidades, la *Identity Intelligence*, que ya explicamos anteriormente y que tiene grandes aplicaciones para la contra inteligencia y la seguridad. Solo subrayar un hecho, es en J2X donde existe un mayor nexo con otros servicios de inteligencia civiles y policiales con organismos internacionales como Interpol y Europol para la compartición de información y en donde la información biométrica, por ejemplo, no está clasificada y permite el intercambio ágil de esos datos técnicos, «ceros y unos», en los que se representan a las personnas; sin intervención ni ralentización judicial ni vulneración de derechos fundamentales.

Conclusiones

Empezamos este capítulo con el relato de una operación especial exponiendo la exorbitante cantidad de inteligencia que se maneja para el desarrollo y ejecución de ese ejemplo de misión y sus derivadas. Para terminar con las conclusiones, pongamos en esas unidades de operaciones especiales el devenir que se nos presenta de manera inquietante, en conflictos de alta intensidad dentro de la «competición estratégica entre grandes poderes por el dominio mundial» en la que nos vemos ya inmersos.

- PRIMERA. Cambio de paradigma para ampliar el foco de las amenazas a afrontar de las organizaciones no estatales insurgentes/terroristas a adversarios convencionales con estructura, medios y orden de batalla, doctrina y reglas de enfrentamiento de un Estado; esto es: una fuerza militar reconocible.

  Todo ello implica cambiar el tipo y metodología del sistema de *targeting*, obtención de inteligencia, reporte y asesoramiento a los decisores. La intensidad y ritmo de todos los procesos será la clave del éxito en todos los dominios. La IA permitirá automatizar procesos para acortar los ciclos de decisión, inteligencia y planeamiento respecto al competidor (Brown, 2022).

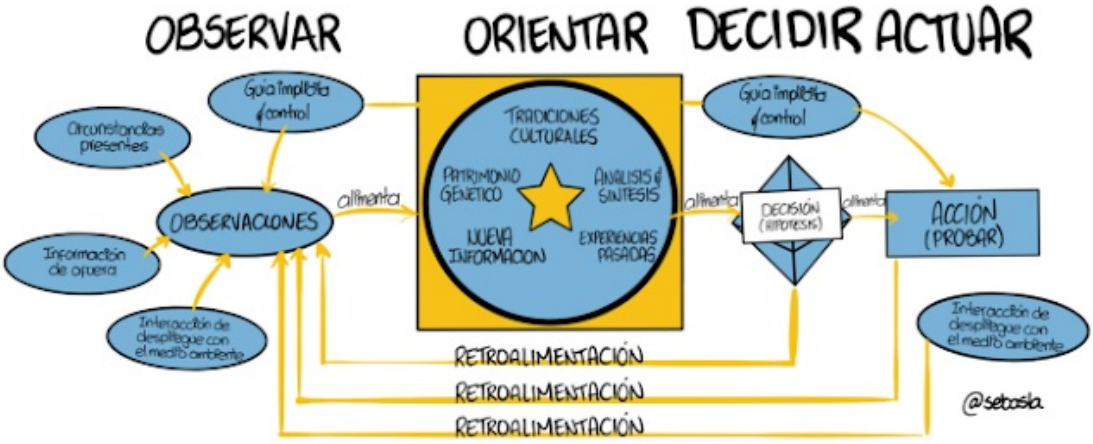
Mantenemos la idea de ampliar el foco en tanto que no han desaparecido aquellas organizaciones insurgentes islamistas, u otras nuevas pueden continuar o aprovecharse como *proxies* de potencias Estado. En nuestro caso tendremos que operar en esa Zona Gris (Nieto, 2021), promoviendo resistencias armadas aliadas o como contrainsurgencias en nuestro terreno y todas ellas necesitarán fuerzas de inteligencia y operaciones especiales, entre otras, que sean capaces de operar en la zona gris.

Allí, la superioridad de la información y comprensión de lo que implica la competición estratégica será facilitada por la IA en todos los aspectos: político, militar, económicos, social, de información y de infraestructura (PMESII), junto al diplomático, cultural y legal que necesita el acceso al máximo de conocimiento profundo de la realidad por los niveles más bajos tácticos: ese cabo estratégico (Krulak, 1999) o los guerreros autónomos del futuro (Toffler, 1991) como silogismo de los soldados de operaciones especiales e inteligencia con capacitación equivalente a la de diplomáticos con grados en economía, política, *marketing*/propaganda, psicología, sociología, medicina… y letales soldados; capaces de resolver situaciones al máximo nivel sin instrucciones.

– SEGUNDA. Lucha por todos los dominios: cognitivo, moral, físicos (tierra, mar, aire/espacial). La lucha por la narrativa y la legitimidad, así como la competición en la zona gris, será facilitada por la masiva irrupción de la IA en la coordinación de las acciones multidominio. Especial importancia por su desarrollo con las nuevas tecnologías es el cognitivo, con el impacto de las redes sociales y los enlaces e información residentes en la *Deep* y *Dark web* y la utilización de técnicas de ingeniería social ofensivas y defensivas para influir en las percepciones, sentimientos y actitudes de la población y entes políticos, mediante operaciones psicológicas y de información para modificar la moral, fundamental para la victoria. El empleo creciente de la IA para analizar el entorno de la información mediante OSINT será fundamental para prevalecer y adelantar escenarios de inteligencia para el posterior empleo defensivo/ofensivo que asegure los dominios cognitivo y de moral con la utilización de campañas, creación y manipulación de noticias, desinformación con las las *fake news, deep fakes*, si necesario para controlar finalmente los dominios cíber y físicos (tierra, mar, aire).

- TERCERA. Interconexión de sistemas y digitalización de manera automatizada con IA. Tecnología que pueda adquirir y fusionar información de esos sistemas en cualquier dominio[50] (Kyle, 2019) y nivel de conducción (estratégica, operacional o táctica) con acceso a sensores[51] para asegurar la aplicación de la medida, letal o no letal, más apropiada, una vez se ha seguido, identificado y adquirido el posible blanco. Como corolario, la hiper sensorización, informatización y análisis con IA de todos los entornos, principalmente urbanos, hace más complicadas la infiltración de agentes, y requieren de capacidades adicionales cíber para ser capaces de engañar o enmascarar perfiles y firmas físicas a esos sensores o sistemas, utilizando sistemas alternativos como OSINT e IMINT.
- CUARTA. Mayor letalidad por el uso de armas inteligentes y autónomas, cada vez más robotizadas y sin decisión final humana a la hora de la elección de misiones o blancos con ayuda de IA, con efectos letales o no. La guerra sin contacto directo[52] (Brown, 2022) en los diversos niveles desde drones a misiles hipersónicos, sistemas de armas integradas, que componen la adquisición y análisis autónomo con sensores de información útil para su operación en tiempo real, con cada vez menos necesidad de intervención humana desde su base por la intervención de IA en las diversas fases.
- QUINTA. Incremento de la velocidad y el tempo en las operaciones y crisis con la intervención de la IA en todo el proceso de orientación y toma de decisiones «OODA loop» (Boyd, 1987) en el que básicamente realizamos análisis causales encadenados en los que observamos, orientamos, decidimos y actuamos/ejecutamos y en los que los dos primeros son eminentemente responsabilidad del ciclo de inteligencia.

[50] *Joint All Domain Operations,* JADO.
[51] Concepto de *Internet of things* aplicado a las nubes de comunicación tácticas en zonas de operaciones donde se proyectan acciones militares de inteligencia.
[52] Concepto de *Contactless war.*



La IA supondrá llevar al extremo la guerra de mando y control para colapsar la correspondiente capacidad del adversario. Si a esto unimos las hiperbólicas capacidades que darán los computadores y tecnologías cuánticas a lo que ahora conocemos, podemos inferir que la proyección a futuro de la aplicación automatizada de IA no ha de tener límites técnicos, sino éticos.

Fuel	Analytic Type	Observe	Orient	Decide	Act
Data Assets/Sensor Data ->	Descriptive - What happened?	X			
	Diagnostic - Why did it happen?	X	X		
	Predictive - What will happen?	X	X		
	Prescriptive - What should I do?	X	X	X	
	AI - Automation	X	X	X	X

– SEXTA. Opinamos que no hay que tener miedo de la transformación que va a suponer IA en todos los ámbitos de la sociedad, también en el militar, pues permitirá un salto tecnológico y de capacidades que es difícil de valorar. Algunos analistas sostienen que el salto será equiparable a la invención de la rueda en la antigüedad, y sabemos qué pasó con las civilizaciones que no la aprovecharon.

La híper regulación de la UE en muchos ámbitos, entre los que se encuentra la referente a la IA, puede constreñir la capacidad europea y occidental en la

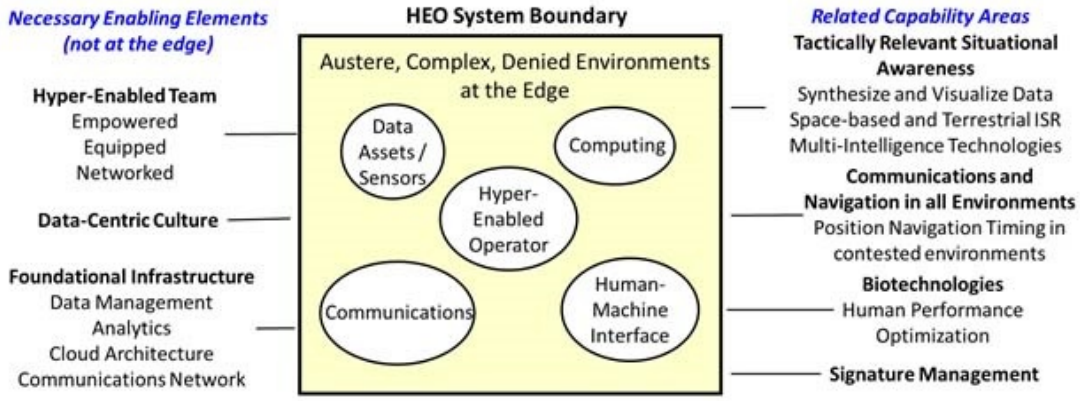
competición mundial por el desarrollo y aplicación de la IA, por loable que sea esta primera iniciativa de regulación en el mundo; algunas prácticas y usos de la IA estarán totalmente prohibidos, como la manipulación cognitiva conductual y el uso de sistemas de reconocimiento facial indiscriminado (Política Exterior 1358, 2024).

El reglamento no se aplicará a ámbitos fuera del de aplicación del Derecho de la UE y no afectará a las competencias de los Estados miembros en materia de seguridad nacional. Tampoco se aplicará a los sistemas utilizados exclusivamente con fines militares o de Defensa, entre los que están las actividades de inteligencia; así como a los empleados con fines de investigación e innovación (Representación en España de la Comisión Europea, artículo 25/1/2024).

Otros factores que habrá que evaluar son los que suponen la intervención humana en procesos de IA: *human OUT of the loop*, de autonomía total; *human ON the loop*, capacidad del operador de monitorizar y parar procesos; y *human IN the loop,* con control completo del operador humano. Para las labores de inteligencia, el riesgo de fatalidades es menor por ser labores no letales, y, por tanto, permiten el primer tipo, de máximo de desarrollo de la IA autónomamente.

– SEPTIMA. La IA tendrá un impacto significativo en los interfaces hombre-máquina y en el análisis de *big data* para aumentar la alerta situacional[53], reduciendo la carga cognitiva y aumentando los procesos de toma de decisiones asistidos a todos los niveles. Un buen ejemplo es el concepto *Hyper-Enabled Operator* (HEO), desarrollado por el USSOCOM[54], como un sistema innovador electrónico en el que se incluyen sensores, procesadores, realidad aumentada y enlace todo tiempo en la nube y con las bases donde radicarán las capacidades de cómputo y bases de datos para el procesamiento computerizado distribuido (MacCalman *et al.,* 2019).

[53] *Situational Awareness,* SA, término de uso extendido en la jerga de OTAN.
[54] USSOCOM. Mando Conjunto de Operaciones Especiales de EE. UU.



Su objetivo será proveer de la correcta información a cada combatiente, analista y decisor de manera oportuna sin saturarlo, enlazando todos los niveles de aprovechamiento (táctico a estratégico) de la inteligencia que es única para que cada eslabón humano realice las actividades con valor añadido y creativo que le son propias y diferenciadoras con la IA que le ayuda en el resto.

– OCTAVA. De forma global, la aplicación de la IA al ciclo de inteligencia posibilita mejores resultados.

  Tanto la IA por síntesis, que procesa grandes cantidades de datos para extraer información, como la IA lógica inductiva, que busca patrones en la información extraída, produciendo inteligencia dentro de los sistemas de apoyo de una forma concreta, benefician a los órganos decisores que utilizan el ciclo de inteligencia complejo. La intervención temprana de la IA en todas las fases permite el procesamiento acelerado para permitir su difusión inmediata.

Bibliografía

Abellanas, M. y Lodares, D. (1990). *Análisis de Algoritmos y Teoría de Grafos.* Ra-Ma.

Aranda Vasserot, A. (2023). *Las 36 estratagemas chinas. Manual Secreto del Arte de la Guerra*. Ariel.

Arévalo, A. (2018). *Inteligencia artificial, prioridad en la estrategia de defensa de EE. UU.* [Consulta: 2024]. Disponible en: http://hdl.handle.net/10654/21066.

Army Pubs. (2023). ATP 3-60 – Targeting, enlace doctrinal de EE. UU. En su versión para fuerzas terrestres. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.armypubs.org/atp-3-60-targeting/.

Borne, K. D. (2019). Targeting in Multidomain Operations. *Military Review*. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/May-June-2019/Borne-Targeting-Multi-domain/.

Boussad, A., Kodjabachian, J. y Meyer, C. (s.f.). *CIA evasion attacks transferability between machine learning models.* [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.cesar-conference.org/wp-content/uploads/2018/11/articles/C&ESAR_2018_J1-08_B-ADDAD_CIA_evasion_attacks_transferability_between_ML_models.pdf

Boyd, J. R. (1995). La guerra de mando y control y la teoría del OODA Loop. *Dialnet.* [Consulta: 2024]. Disponible en:_ https://dialnet.unirioja.es>descarga>articulo https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiX-Ozw8bmEAxU1gv0HHbA0DiQQFnoECDIQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4604097.pdf&usg=AOvVaw2z_dQaNnMqiwSTcu8tOkyg&opi=89978449.

Bringas, A. (2019). The Influence of Big Data in the Intelligence Cycle. *The Security Distillery.* [Consulta: 2024]. Disponible en:_ https://thesecuritydistillery.org/all-articles/the-influence-of-big-data-in-the-intelligence-cycle.

Brown, A. L. (ed.) *et al*. (2022). *A Perilous Future: High-Intensity Conflict and the Implications for SOF. Special Operations Forces and Great Power Competition.*

CANSOFCOM Education&Research Centre. Canadian Special Forces Command. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://jsou.edu/Press/PublicationDashboard/218.

Burcher, M. y Whelan, C. (2018). Intelligence-Led Policing in Practice: Reflections From Intelligence Analysts. *Police Quarterly*. Vol. 22. [Consulta: 4 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/327294043_Intelligence-Led_Policing_in_Practice_Reflections_From_Intelligence_Analysts. DOI: 10.1177/1098611118796890.

Clarín. (2020). EE. UU. acusó a cuatro militares chinos por el robo de datos de 145 millones de personas. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/ee-uu-acuso-militares-chinos-robo-datos-145-millones-personas_0_xjx5F8J7.html.

De la Fuente Chacón, J. C. *et al.* (2022). *Sistemas autónomos y robótica inteligente en Defensa*. Academia de las Ciencias y las Artes Militares. EEC.

Delgado Gamella, J. L. (2020). *Sistemas de Mando y Control y su función en la ayuda humanitaria.* GMV. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en:_ http://www.gmv.com/media/blog/defensa-y-seguridad/sistemas-de-mando-y-control-y-su-funcion-en-la-ayuda-humanitaria.

Dhamija, P. y Bag, S. (2020). Role of artificial intelligence in operations environment: a review and bibliometric analysis. *The TQM Journal*. ISSN: 1754-2731. [Consulta: 4 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/TQM-10-2019-0243/full/html. DOI:10.1108/TQM-10-2019-0243.

EE. UU. Joint Targeting School Student Guide. (2017). [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/training/jts/jts_studentguide.pdf?ver=2017-12-29-171316-067

Everton, S. F. (2012). *DIFUSIÓN disrupting Dark Networks.* Cambridge University Press.

Gómez de Ágreda, Á. *et al.* (2019). *Usos militares de la inteligencia artificial, la automatización y la robótica (IAA&R).* Vol. 04/2019.

Gómez González, Á. S. (2021). Tendencias de evolución de la inteligencia militar. *Documento de Opinión IEEE 35/2021.* [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO35_2021_ANGGOM_Inteligencia.pdf.

Heuer, R. J. (1999). *Psychology of Intelligence Analysis.* Central Intelligence Agency.

Heuer, R. J. y Pherson, R. H. (2015). *Técnicas analíticas estructuradas para el análisis de inteligencia*. Madrid, Plaza y Valdés, S. L.

Herraiz, P. (2023a). ¿Por qué filtraron secretos a EE. UU. los agentes del CNI? *El Mundo*. [Consulta: 3 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.elmundo.es/espana/2023/12/05/656e2433fc6c8367208b45b3.html.

Jiménez, Á. (2021). *Inteligencia Artificial y Machine Learning al servicio de la Inteligencia* [trabajo de fin de máster]. Universidad Nebrija y ESFAS.

Joint Force Development. (2017). *Joint and National Intelligence Support to Military Operations US Joint Publication 2-01.* Vol. 297.

Kilcullen, D. (2010). *Counterinsurgency*. Oxford University Press.

Knight, W. (2017). China planea utilizar la inteligencia artificial para obtener el dominio económico mundial en 2030. *MIT Technology Review.* [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.technologyreview.es/s/8475/china-planea-utilizar-la-inteligencia-artificial-para-obtener-el-dominio-economico-mundial-en.

Krulak, C. C. (1999). The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War. *Marines Magazine.* Air University. [Consulta: 23 de noviembre de 2023]. Disponible en: https://www.mca-marines.org/wp-content/uploads/1999-Jan-The-strategic-corporal-Leadership-in-the-three-block-war.pdf.

Lauroba, E. (2021). La importancia del IMINT. *Code Space*. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://codespaceacademy.com/importancia-imint-ciberinteligencia/.

León, G. (2020). *Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países.* Madrid, Ministerio de Defensa.

Leonhard, G. (2023). *Revolución: el ChatGPT y su impacto similar a la invención de Internet*. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.mdzol.com/mundo/2023/5/10/revolucion-el-chatgpt-su-impacto-similar-la-invencion-de-internet-336595.html.

Liang, Q. y Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Natraj Publishers. New Delhi.

MacCalman, A. *et al*. (2019). The Hyper-enabled Operator. *Small Wars Journal Online.* [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/hyper-enabled-operator.

Martínez, L. (2016). *El Ciclo de Inteligencia Complejo: una ágil herramienta para operar en red*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 1-15.

National Defense Strategy. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf.

Newcomb, T. (2023). Scientists Can Now Use WiFi to see Through People's Walls. *Popular Mechanics*. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.popularmechanics.com/technology/security/a42575068/scientists-use-wifi-to-see-though-walls/.

Nieto, I. (2021). El papel de las Fuerzas Armadas en la zona gris. *Global Strategy Report*. N.º 41/2021. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://global-strategy.org/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-la-zona-gris/.

Parlamento Europeo. (2023). *Ley de IA de la UE: primera normativa sobre inteligencia artificial.* Temas. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230601STO93804/ley-de-ia-de-la-ue-primera-normativa-sobre-inteligencia-artificial.

Pearl, J. (2009). *Causality: Models, Reasoning, and Inference*. Cambridge University Press, Nueva York.

Pearl, J. y Mackenzie, D. (2018). *El libro del porqué. La nueva ciencia de la causa y el efecto*. Editorial Pasado&Presente, p. 39.

Pérez Triana, J. M. (2023). *¿Libertad para innovar en una autocracia? Duelo por la hegemonía tecnológica militar: China copia, roba y desarrolla, ¿pero podrá innovar?* [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2023-03-02/hegemonia-tecnologia-militar-eeuu-china-innovacion_3585169/.

Pérez González, N. y Sánchez, M. (2019). *Inteligencia Artificial: la cuarta Revolución Industrial.* [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ayming.es/insights-y-noticias/noticias/inteligencia-artificial-la-cuarta-revolucion-industrial/.

Pillsbury, M. (2015). The *Hundred-Year Marathon. China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower.* Henry Holt and Company. New York. Reedición con St. Martin's Griffin. 2016.

Política Exterior. (2024). Europa se abre paso en materia de IA. N.º 1358. [Consulta: 18 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo-completo/europa-se-abre-paso-en-materia-de-ia-342290/

Porche, I. R. *et al.* (2013). *Redefining Information Warfare Boundaries for an Army in a Wireless World*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/monographs/MG1113.html.

Rainer Granados, J. J. *et al*. (2019). *La inteligencia artificial aplicada a la defense.* Documentos de Seguridad y Defensa 79. Madrid, Ministerio de Defensa.

Representación en España de la Comisión Europea. (2024). *Las Claves de la nueva ley de Inteligencia Artificial*. Comisión Europea. Grupo independiente de expertos de alto nivel sobre Inteligencia Artificial. [Consulta: 4 de febrero de 2024]. Disponible en: https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/las-claves-de-la-nueva-ley-de-inteligencia-artificial-2024-01-25_es.

Request for information Management. (s.f.). [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiox63giZeEAxX_g_0HHZ2gDBEQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fresourcehub01.blob.core.windows.net%2Ftraining-files%2FTraining%2520Materials%2F042%2520PKISR%2520RTP%2F042-

011%2520PKISR%2520RTP%2520Lesson%25203.4%2520RFI%2520Management.pdf&usg=AOvVaw0DO5ill-4zkGVFb0jcnBRW&opi=89978449.

Roldán, F. S. (2012). Opinión e Inteligencia. *Documento de opinión IEEE 1-4*. [Consulta: 2024]. Disponible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2012/06/DIEEEO45-2012.html.

Roldán, J. M. *et al.* (2018). *La inteligencia artificial aplicada a la defensa*. Madrid.

Rosales, I. A. *et al*. (2005). *El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y la defensa internacional.* Madrid, Ministerio de Defensa.

Rouhiainen, L. (2018). *Inteligencia Artificial: 101 cosas que debes saber hoy sobre nuestro futuro inteligencia artificial.* Barcelona, Editorial Planeta, S. A.

Ruiz Enebral, A. (2023). Defensa instala terminales del nuevo sistema de gestión de información clasificada [en línea]. *El Confidencial Digital.* [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/defensa/defensa-instala-terminales-nuevo-sistema-gestion-informacion-clasificada/20231218000000688906.html#emstrongrenovacion-tecnologica-strong-em.

Russell, S. y Norvig. P. (2004). *Inteligencia Artificial, Un enfoque moderno*. Madrid, PEARSON Prentice Hall. [Consulta: 2024]. Disponible en: Tendencias de evolución de la inteligencia militar (ieee.es).

Ruvalcaba, E. (2004). Sistemas de soporte a la decisión o DSS. *Gestiopolis*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.gestiopolis.com/sistemas-soporte-decision-dss/.

Saling, J. M. (1999). *Dynamic Re-Tasking: The JFACC and the Airborne Strike Package*. Defense Technical Information Center. [Consulta: 5 de febrero de 2024]. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA398855.

Scott, B. y Michell, A. (2022). Enhancing Situational Understanding through Integration of Artificial Intelligence in Tactical Headquarters. *Army University Press.* [Consulta: 4 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/November-December-2022/Scott/

Tariq, M. U., Poulin, M. y Abonamah, A. A. (2021). Achieving Operational Excellence Through Artificial Intelligence: Driving Forces and Barriers. *Frontiers in psychology*. Vol.º 12, p. 686624. [Consulta: 4 de febrero de 2024]. DOI: https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.686624. Disponible en: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8295597/.

UK Ministry of Defence (2011). *DCDC. Understanding and Intelligence Support to Joint Operations (JDP 2-00).*

Urquizu, P. (2009). ¿Qué es un DSS? [en línea]. *Business Intelligence.* [Consulta: 4 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.businessintelligence.info/dss/dss-apoyo-decisiones.html.

*Juan Luis Sánchez Sánchez**
Coronel del Ejército de Tierra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

10/2025 5 de febrero de 2025

Mar Hidalgo García

El futuro de las armas químicas de Siria con el nuevo gobierno: desafíos y… ¿oportunidades?

El futuro de las armas químicas de Siria con el nuevo gobierno: desafíos y… ¿oportunidades?

Resumen:

La reciente y rápida caída del régimen de Bashar al-Assad en Siria ha cambiado el escenario político y de seguridad, no solo en el país, sino de toda la región de Oriente Medio. Un aspecto especialmente preocupante es cómo el nuevo gobierno en transición de Ahmed al-Sharaa va a resolver la cuestión de la presencia de armas químicas y de las instalaciones de producción que todavía no han sido declaradas según los requisitos exigidos por la OPAQ.

Palabras clave:

Siria, armas químicas, Ahmed al-Sharaa, HTS, Bashar al-Assad.

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

The future of Syria's chemical weapons under the new government: challenges and… opportunities?

Abstract:

The recent and rapid fall of the Bashar al-Assad regime in Syria has changed the political and security landscape not only in the country, but in the entire Middle East region. Of particular concern is how the new transitional government of Ahmed al-Sharaa will resolve the issue of the presence of chemical weapons and production facilities that have not yet been declared in accordance with the requirements demanded by the OPCW.

Keywords:

Syria, chemical weapons, Ahmed al-Sharaa, HTS, Bashar al-Assad.

El uso de las armas químicas durante el conflicto de Siria

Desde el comienzo del conflicto de Siria en 2011, la presencia de arsenales de armas químicas en su territorio ha sido un motivo de preocupación para la comunidad internacional. Según la información aportada por informes de inteligencia, desde la década de los 80 Siria había desarrollado un programa químico que incluía gas mostaza, sarín y VX[1] así como misiles de corto alcance para su dispersión[2]. El objetivo de dicho programa era mantener una cierta capacidad de disuasión frente a Israel[3].

Los inicios del conflicto estuvieron marcados por la preocupación de que los grupos de la oposición al gobierno de Bashar al-Assad tuvieran acceso a las armas químicas y el temor de que estas pudieran llegar a manos de grupos terroristas en otras regiones del planeta. De hecho, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 la posibilidad de que agentes no estatales adquirieran armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares era considerada una de las mayores amenazas a la seguridad internacional[4].

A esta preocupación inicial se añadió la posibilidad de que fuera el propio gobierno sirio de Bashar al-Assad el que utilizara armas químicas contra su propia población. Siria no era un Estado parte de la Convención de Armas Químicas (CAQ) y, por lo tanto, no estaba obligada a cumplir los requisitos de prohibición de almacenamiento, producción y uso de este tipo de armas que se contemplan en este acuerdo internacional.

Durante los primeros dos años, el conflicto sirio transcurrió con el empleo de armas convencionales, pero también con las sospechas de que se estaban empleando sustancias químicas por parte de ambos bandos, no pudiéndose determinar qué tipo de compuestos eran. Con los datos disponibles y por el número de víctimas era difícil determinar si se estaban utilizando armas químicas o se trataba de daños colaterales del

[1] PITA, R. *Armas químicas: la ciencia en manos del mal*. Plaza y Valdés editores, 2008.
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 3 de febrero de 2025.
[2] https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Syrian_Chemical_Programme.pdf
[3] GARRIDO REBOLLEDO, V. «Inmoralidad, inhumanidad, oportunidad e impunidad de la utilización de las armas químicas, el caso de Siria», *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI),* n.º 40. 2020. ISSN-e 1697-5197. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7688340
[4] Por este motivo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2004 aprobó la Resolución 1540 por la que los países deben establecer medidas para impedir que los agentes no estatales tengan acceso a las armas de destrucción masiva.

empleo de sustancias químicas en entornos urbanos para el mantenimiento de la ley y el orden[5].

Para evitar la escalada del empleo de sustancias químicas durante el conflicto, en agosto de 2012, el presidente Obama declaró que el uso de este tipo de armas por parte de cualquiera de los dos bandos constituiría una «línea roja» que si se cruzaba daría lugar a una intervención militar estadounidense[6]:

> «We have been very clear to the Assad regime, but also to other players on the ground, that a red line for us is we start seeing a whole bunch of chemical weapons moving around or being utilized. That would change my calculus. That would change my equation».
>
> Presidente Obama, 20 de agosto de 2012

El 21 de agosto de 2013 tuvo lugar un ataque en Guta con sarín que provocó alrededor de 1.400 víctimas[7] —la mayoría civiles como constataban las imágenes que dieron la vuelta al mundo— este incidente marcó un antes y un después en el desarrollo del conflicto. La línea roja de Obama se había traspasado y eso implicaba una respuesta firme y contundente de EE. UU. y de la comunidad internacional. Sin embargo, la respuesta final no fue una intervención armada directa de EE. UU. contra el régimen de Bashar al-Assad. Ante el riesgo de escalada del conflicto y el peligro de la utilización futura de armas químicas, Rusia y EE. UU. pactaron en septiembre de 2013 el «Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons», una respuesta diplomática que implicaba la adhesión de Siria a la Convención de Armas Químicas (CAQ). Posteriormente, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2118 (2013) que exigía a Siria cumplir con la destrucción de las armas químicas en virtud de su reciente adhesión a la CAQ. El incumplimiento de esta resolución, incluida la transferencia no autorizada de armas químicas o de cualquier empleo de estas por cualquier persona en Siria,

[5] HIDALGO GARCÍA, M. «Las contradicciones del empleo de armas químicas en Siria», *Pre-bie3*, n.º 2. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2013. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7482926

[6] https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/08/20/remarks-president-white-house-press-corps

[7] https://2017-2021-translations.state.gov/2020/08/21/aniversario-del-brutal-ataque-de-assad-a-guta-con-armas-quimicas/

supondría establecer medidas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

El 14 de octubre de 2013, Siria se convirtió en el país 190 de la CAQ. A partir de ese momento, se inició un proceso para cumplir con los requisitos de este acuerdo internacional: la declaración de los arsenales y su destrucción bajo la supervisión de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ). Este proceso se diseñó *ad hoc* para Siria debido a la falta de seguridad que existía en país como consecuencia del agravamiento del conflicto armado entre el régimen de Bashar al-Assad y los grupos opositores[8,9].

En su declaración, Siria expuso que disponía de 1.300 toneladas de armas químicas (sarín, gas mostaza y VX) y precursores. La destrucción de todo este arsenal debía de hacerse siguiendo los requisitos de la CAQ, es decir, de forma segura para las personas y para el medioambiente, empleando procesos controlados físicos y químicos concretos como la incineración o la hidrólisis[10].

La imposibilidad de destrucción de las armas químicas en territorio sirio, como consecuencia del conflicto, obligó a establecer una coordinación internacional sin precedentes para sacar las armas químicas fuera de Siria y llevar a cabo su posterior neutralización. Estados Unidos, Rusia y una coalición de varios Estados dieron un paso al frente para realizar la tarea sin precedentes de eliminar de manera verificable y en un plazo muy corto todo el arsenal de armas químicas en medio del conflicto[11].

Aunque varios países se ofrecieron voluntarios para acoger las armas químicas para su destrucción y neutralización, al final este proceso se llevó a cabo en alta mar a borde del buque Cape Ray proporcionado por EE. UU. Este buque estaba dotado con plantas de hidrólisis adecuadas para llevar a cabo la destrucción de las armas químicas en

[8] DOMINGO, J. y ,R. «La destrucción según la convención de armas químicas y su aplicación en Siria», *Pre-bie3*, n.º 6. 2013. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7531349
[9] HIDALGO GARCÍA, M. «El reto de la eliminación del arsenal químico en Siria», *Pre-bie3*, n.º 5. 2013. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7531277
[10] JUÁREZ MARTÍN, R. «La destrucción de armas químicas sirias: ¿un peligro para la salud y el medio ambiente?», *Pre-bie3*, nº. 2014. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7639128
[11] HIDALGO GARCÍA, M. «La destrucción de las armas químicas de Siria: Un compromiso colectivo», *Pre-bie3*, n.º 6. 2013. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7531342

condiciones de seguridad tanto para las personas como para el medio ambiente, tal y como exige la CAQ[12].

El proceso de destrucción de las armas químicas de Siria se dio por concluido a finales de 2014. El esfuerzo realizado en todo el proceso de eliminación del arsenal químico sirio por parte de la OPAQ fue reconocido con la concesión del Premio Nobel de la Paz en 2013.

Sin embargo, a pesar de este éxito, la utilización de sustancias químicas tóxicas en el conflicto, como el cloro, fue una constante en los años siguientes[13]. La ambigüedad sobre la determinación de la autoría de los ataques y las campañas de desinformación, magnificadas por las redes sociales[14], añadieron una gran complejidad al conflicto y, sobre todo, pusieron en cuestionamiento la capacidad de la OPAQ y del resto de la comunidad internacional para acabar con el uso de armas químicas en el conflicto sirio.

El ataque químico ocurrido en Khan Shaykhun en la provincia de Idlib, el 4 de abril de 2017, en el que fallecieron 90 personas incluidas 30 niños[15], supuso otro punto de inflexión en el transcurso del conflicto sirio. Sin saber exactamente el compuesto utilizado, pero en base a las imágenes, a las declaraciones de la población y la trayectoria de los proyectiles, EE. UU. y Francia acusaron a Bashar al-Assad de haber utilizado armas químicas contra su propia población. En esta ocasión, la respuesta fue un ataque directo llevado a cabo por EE. UU. contra la base aérea de Shayrat[16]. La diplomacia de Obama había dado paso al primer ataque militar de EE. UU. en Siria, coincidiendo con el mandato de Trump. Posteriormente, y tras los análisis realizadas por la Fact-Finding Mission (FFM) de la OPAQ se confirmó que, efectivamente, en el ataque se había utilizado gas sarín[17].

[12] DOMINGO, J. y PITA, R. «La destrucción de las armas químicas sirias: La guerra de los números y las letras», *Pre-bie3*, n.º 1. 2014. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7600034
[13] Aunque el cloro no se encuentra dentro de las listas de sustancias sometidas a inspecciones de verificación de la CAQ, el empleo de cualquier sustancia química tóxica como método de guerra está prohibido por la Convención. Si bien Siria no incluyó el cloro en su declaración de acceso a la CAQ, su empleo como arma fue una violación de las disposiciones de la Convención.
[14] GONZÁLEZ SOSA, E. e HIDALGO GARCÍA, M. *El poder mediático de las armas químicas*. Boletín IEEE, n.º 16. 2019, pp. 494-512. ISSN-e 2530-125X. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7467579
[15] https://it.usembassy.gov/putins-poisons-2017-attack-in-syria/
[16] https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/article/1144601/trump-orders-missile-attack-in-retaliation-for-syrian-chemical-strikes/
[17] https://www.opcw.org/media-centre/news/2017/06/opcw-fact-finding-mission-confirms-use-chemical-weapons-khan-shaykhun-4

La utilización de sarín en este suceso demostró que Siria seguía teniendo armas químicas en su territorio y que no había realizado una declaración exacta de sus arsenales tal y como estaba obligada tras su adhesión a la CAQ en 2013.

Durante los años posteriores, los informes de los inspectores han demostrado que las sucesivas declaraciones de Siria respecto a la extensión de su arsenal químico no son completas. Además, en los análisis realizados en las instalaciones declaradas se han encontrado sustancias químicas cuya procedencia todavía queda por esclarecer por parte del gobierno sirio. Para agravar esta situación, existen instalaciones sospechosas de estar o haber estado involucradas en programas de proliferación química que no han podido ser visitadas por los inspectores de la OPAQ[18].

Ante esta falta de colaboración por parte del gobierno sirio para esclarecer estas cuestiones, en la 25ª Conferencia de Estados Parte de la CAQ, celebrada del 20 al 22 de abril de 2021, se aprobó la decisión C-25/DEC.9 para suspender varios derechos y privilegios de Siria en virtud de la Convención, lo que implica que no puede votar ni participar de forma activa en las reuniones de los Estados parte de la CAQ[19].

La respuesta de la OPAQ durante el conflicto

Según la Red Siria por los Derechos Humanos (SNHR por sus siglas en inglés), desde el primer uso documentado de armas químicas en el país, desde el 23 de diciembre de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2024, el régimen de Al Assad fue responsable del 98 % de estos ataques, matando a 1.514 personas, incluidas 214 mujeres y 262 niños y causando más de 12.000 heridos[20].

El conflicto sirio ha sido y continúa siendo un reto para la OPAQ. La organización ha tenido que crear nuevas misiones y estructuras para poder continuar su labor de librar al mundo de armas químicas. Los principales cambios y novedades han ido dirigidos no solo a poder identificar el tipo de armas químicas empleadas en el conflicto sino también en determinar la autoría de los ataques.

[18] https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/12/ec108dg03%28e%29.pdf
[19] De conformidad con el apartado k) del párrafo 21 del artículo VIII y el párrafo 2 del artículo XII de la Convención.
[20] https://snhr.org/blog/2024/12/17/snhr-calls-on-the-new-syrian-government-to-destroy-the-chemical-weapons-stockpile-left-by-the-assad-regime/

Para garantizar que Siria cumpliera con sus obligaciones en virtud de la Convención, el director general estableció, en 2014, un equipo multidisciplinario de expertos, conocido como el Equipo de Evaluación de la Declaración (DAT, por sus siglas en inglés)[21], para colaborar con las autoridades sirias pertinentes en relación con cualquier laguna, discrepancia e inconsistencia en la declaración que realiza Siria relacionadas con las armas químicas y sus productos e instalaciones asociadas. Además de la creación de este equipo, en la actualidad hay dos misiones diferentes de la OPAQ con un mandato activo para trabajar en cuestiones de verificación de armas químicas: la Misión de Investigación de los hechos (FFM, por sus siglas en inglés)[22] y el Equipo de Investigación e Identificación de la OPAQ (IIT, por sus siglas en inglés)[23].

Con estas misiones la OPAQ tiene que dar respuesta a dos cuestiones importantes: por un lado, la cantidad y tipo de armas químicas, la capacidad de producción de este tipo de armas, así como sus vectores de lanzamiento que tiene Siria en la actualidad y, por otro, qué armas químicas se han empleado durante el conflicto y quiénes han sido los perpetradores de los ataques.

En relación con la extensión real de las capacidades de armas químicas, Siria ha presentado veinte enmiendas a su declaración inicial ante la OPAQ, en las que se mencionan elementos adicionales y no declarados anteriormente en su programa de armas químicas. Esto incluye una instalación adicional de producción de armas químicas, varias instalaciones adicionales de investigación y desarrollo de estas, actividades relacionadas con una serie de agentes de guerra química no declarados anteriormente, una cantidad sustancial de municiones químicas no declaradas anteriormente y otra información complementaria sobre todos los elementos del programa de armas químicas sirio[24].

A pesar de estos avances, la declaración de Siria todavía no es completa. Desde abril de 2014, el DAT ha planteado y notificado un total de 26 cuestiones pendientes, de las cuales siete se han resuelto, mientras que las otras 19 siguen abiertas. El contenido de las 19 cuestiones pendientes sigue siendo motivo de grave preocupación para la

[21] https://www.opcw.org/declaration-assessment-team
[22] https://www.opcw.org/fact-finding-mission
[23] https://www.opcw.org/iit
[24] https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/12/ec108dg03%28e%29.pdf?emci=05662486-b0c1-ef11-88ce-0022482a93af&emdi=282cd253-f3c6-ef11-88ce-0022482a93af&ceid=15824436

Secretaría de la OPAQ, ya que se refieren a grandes cantidades de agentes de guerra química y municiones que, según se informa, fueron destruidos o consumidos de otro modo antes de la adhesión de Siria a la Convención, cuyo destino no puede ser verificado plenamente por la Secretaría. También se refieren a cantidades potencialmente grandes de agentes de guerra química, cuya producción no ha sido declarada por parte de Siria a la Secretaría de la OPAQ[25].

En cuanto a las inspecciones de las instalaciones de Barzah y Jamrayah del Centro de Estudios e Investigaciones Científicas (SSRC, por sus siglas en inglés) —en donde en 2018 el DAT detectó un compuesto recogido en el apartado 2.B.04 de las Listas de la CAQ y en 2022 un producto de doble uso—, la última ronda se realizó del 12 al 20 de noviembre de 2024[26] y la que estaba prevista para diciembre se suspendió.

Por lo que respecta a la determinación de los compuestos químicos utilizados durante el conflicto sirio y la autoría de los ataques, el FFM y el ITT son las dos misiones principales que ha establecido la OPAQ para determinar esta cuestión. Fruto de los métodos utilizados, y en base a las pruebas científicas y la participación multidisciplinar de estas misiones, se han podido establecer, en algunos casos concretos, qué compuesto químico se ha utilizado y quién ha llevado a cabo el ataque. Hasta la fecha el ITT ha emitido cuatro informes en donde se recoge esta información. Los tres primeros señalaban que el gobierno sirio había sido el responsable de los ataques con armas químicas. En el último informe emitido, en febrero de 2024, se indica que el Estado Islámico había sido el responsable del ataque con gas mostaza en Marea[27].

La retirada de los privilegios de Siria dentro de la OPAQ junto con los tres primeros informes emitidos por el ITT relacionados con el uso de armas químicas en Siria —cuya autoría se adjudica al régimen de Bashar al-Assad— han ido incrementando las discrepancias entre Rusia y EE. UU. en los foros internacionales como el Consejo de Seguridad de la ONU o en las reuniones de los Estados parte de la CAQ. Esto ha dado lugar a que la cuestión de las armas químicas en Siria se haya ido politizado de forma muy preocupante. Tanto Rusia como Siria acusaron a la OPAQ de parcialidad y de

[25] Ibid.
[26] https://press.un.org/en/2024/sc15923.doc.htm
[27] https://www.opcw.org/media-centre/news/2024/02/opcw-identifies-isil-perpetrators-2015-chemical-attack-marea-syria

promover las mismas acusaciones falsas que los países occidentales hostiles con el gobierno sirio. Rusia e Irán sostienen que Siria estaba actuando de buena fe y con actitud colaborativa para esclarecer las cuestiones pendientes del almacenamiento y producción de las armas químicas. China, en su característica posición de no injerencia en asuntos internos, aboga por la defensa de la naturaleza técnica de la OPAQ y la abstención del fomento de una confrontación de bloques antagonistas[28].

Un nuevo gobierno en Siria… pero las armas químicas siguen

La reciente y rápida caída del régimen de Bashar al-Assad en Siria ha cambiado el escenario político y de seguridad, no solo en el país, sino de toda la región de Oriente Medio. Un aspecto especialmente preocupante es cómo el nuevo gobierno en transición va a resolver la cuestión de la presencia de armas químicas y de las instalaciones de producción que todavía no han sido declaradas según los requisitos exigidos por la OPAQ.

Según el derecho internacional, la obligación de declarar de forma precisa y completa las armas químicas y sus instalaciones relacionadas es vinculante para Siria, independientemente de cualquier cambio de gobierno. En este sentido, la decisión EC-M-33/DEC.1 del Consejo de la OPAQ y la Resolución 2118 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas siguen proporcionando el marco jurídico para continuar con la misión de la Secretaría de la OPAQ de eliminar las armas químicas de Siria[29].

Ante la incertidumbre del destino que pueden correr las armas químicas y sus lugares de producción, Israel no dudó en realizar ataques contra instalaciones militares relacionadas con el programa químico sirio tras la caída del régimen de Bashar al-Assad. También lanzó una incursión terrestre, extendiendo su control más allá del Golán y el territorio sirio[30]. El principal temor de Israel es que las armas químicas caigan en manos de

[28] https://press.un.org/en/2024/sc15811.doc.htm
[29] https://www.opcw.org/media-centre/speeches-statements/2024/12/statement-director-general-sixty-sixth-meeting-executive
[30] https://www.bbc.com/news/articles/c4gxplxy550o

Hezbolá, y por ello, no puede esperar a que su proceso de destrucción se dilate en el tiempo.

Sin embargo, esta no es la opción más indicada ya que el bombardeo de las instalaciones que contienen las armas químicas, además de vulnerar la soberanía de Siria, puede generar problemas de contaminación tóxica para las personas y el medioambiente. Además, con la destrucción de las instalaciones se corre el riesgo de que se eliminen pruebas que podrían usarse en el futuro, en la rendición de cuentas y atribución de culpabilidad al régimen de Bashar al-Assad.

Desde un punto de vista optimista, el fin del gobierno de Bashar al-Assad podría crear una ventana de oportunidad para acabar con las armas químicas en Siria y poner fin al continuo incumplimiento de sus obligaciones exigidas por la OPAQ. Sin embargo, la situación actual del país llama a la cautela. De momento, en Siria se ha establecido un gobierno de transición. El 29 de enero, los comandantes militares de varios grupos armados que participaron en la ofensiva que derrocó a Al Assad celebraron una conferencia, en la que declararon a Ahmed al-Sharaa —líder de Hayat Tahrir al-Sham (HTS), anteriormente conocido como Abu Mohammed al-Jolani—, presidente en transición[31]. Cabe destacar que el grupo armado HTA era conocido anteriormente como Jabhat al-Nusra, una escisión de Al-Qaeda que ha desarrollado una teología más pragmática[32].

La conferencia también decidió suspender la constitución siria y autorizó a Ahmed al-Sharaa a formar un consejo legislativo temporal para la fase de transición. También se informó que las agencias militares y de seguridad de Siria serán disueltas y reemplazadas por nuevas instituciones de seguridad y por el ejército, y que todas las facciones armadas en Siria serán disueltas y absorbidas por el nuevo ejército nacional. Sin embargo, los detalles específicos siguen sin estar claros[33].

Ahmed al-Sharaa ahora se encuentra heredando un país arrasado que necesita reconstruirse. A pesar de que líder del HTS tenga experiencia de gobierno al haber dirigido el pequeño estado de Iblid en el noroeste de Siria, estar al frente de un país

[31] https://www.nytimes.com/2025/01/29/world/middleeast/syria-leader-al-shara-government.html
[32] https://engelsbergideas.com/essays/syrias-rebels-won-the-war-can-they-win-the-peace/
[33] https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2025/01/syria-closed-consultations-3.php?utm_medium=email&utm_campaign=29%20January%20Campaign&utm_content=29%20January%20Campaign+CID_5d4d2e118c6d4de91bf636104b8e0885&utm_source=Email%20Newsletter&utm_term=Syria%20Closed%20Consultations

constituye un nuevo desafío de gran magnitud que requerirá mucha más experiencia de la que tiene actualmente. Además, el HTS puede que no tenga tanto poder acumulado como para imponerse con facilidad al resto de sus socios[34].

La economía de Siria está totalmente estancada. Las instituciones públicas deben reconfigurarse en una sociedad fragmentada y polarizada[35]. Solo la reconstrucción de lo dañado se estima que tiene un coste de 250.000 y 400.000 millones de dólares[36]. El valor de la libra siria se ha devaluado sin control y la inflación ha alcanzado los tres dígitos. El Banco Central de Siria tiene ahora alrededor de 200 millones de dólares en reservas de divisas, lejos de los 17.000 millones que tenía a finales de 2010[37].

Existe un fuerte consenso internacional en la necesidad de ofrecer apoyo para lograr una transición política exitosa e inclusiva en Siria, pero los desafíos a la seguridad interna del país y de toda la región son múltiples y complejos. Entre las cuestiones que deben de abordarse se incluye la unificación de varios grupos armados en un solo ejército nacional, la inseguridad actual en el noreste del país, la necesidad de proteger a todos los sirios, la transición política, la necesidad de justicia transicional, el tema de las sanciones, la recuperación económica y la reconstrucción, y la presencia israelí en Siria[38].

Aunque la comunidad internacional esté buscando el consenso para que Siria avance hacia la transición, la implicación de las potencias externas en la situación actual es un factor decisivo para el futuro de Siria[39]. Este aspecto es importante principalmente en el norte del país en donde los enfrentamientos continúan entre las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), lideradas por los kurdos y respaldadas por Estados Unidos, y el Ejército Nacional Sirio (SNA), una coalición de grupos armados presuntamente respaldada por Turquía. Según los informes, los combates también han incluido ataques aéreos y

[34] https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_tercera_particion_del_oriente_proximo_y_la_cuestion_siria_2025_dieeea03
[35] https://engelsbergideas.com/essays/syrias-rebels-won-the-war-can-they-win-the-peace/
[36] https://www.huffingtonpost.es/global/un-mes-assad-siria-busca-urgencia-unidad-legitimidad-recuperacion.html
[37] Ibid.
[38] https://specialenvoysyria.unmissions.org/near-verbatim-transcript-press-conference-united-nations-special-envoy-syria-mr-geir-o-pedersen
[39] CASTRO TORRES, José Ignacio. La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria. Documento de Análisis IEEE 03/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_tercera_particion_del_oriente_proximo_y_la_cuestion_siria_2025_dieeea03

ataques con aviones no tripulados por parte del ejército turco contra ubicaciones de las FDS[40].

Además del temor por esta posible escalada, una confrontación en el noreste de Siria, existe la preocupación del resurgimiento de conflictos con los múltiples movimientos islámicos radicales, siempre activos en esa región como el Estado Islámico (EI)[41]. Aunque Ahmed al-Sharaa pretende establecer un gobierno inclusivo, los diferentes intereses de las diversas facciones y las tensiones étnicas plantearán desafíos significativos para la reconstrucción del país[42].

En relación con las armas químicas, la primera duda que surge es si Ahmed al-Sharaa realmente va a continuar con su abandono de extremismo yihadista para avanzar hacia una posición más moderada[43]. En la actualidad, todavía hay dudas dentro de la comunidad internacional con respecto a la naturaleza del HTS, especialmente porque el grupo continúa albergando a extremistas de Europa, Asia Central y África del Norte[44]. De hecho el HTS está considerado como organización terrorista por la ONU, EE. UU. y la UE, entre otros[45]. Por lo tanto, resulta algo paradójico que el HTS —un actor no estatal con un pasado violento— sea el que pueda crear la oportunidad de poner en valor las reglas de comportamiento acordadas internacionalmente relacionadas en este caso, con la no proliferación de las armas químicas[46].

En varios comunicados realizados desde la caída de Bashar al-Assad, el líder de HTS ha declarado su intención de colaborar con la OPAQ para acabar con los arsenales de armas químicas y evitar que sean utilizadas de nuevo[47]. Sin embargo, la situación actual de inseguridad e incertidumbre podrían dificultar llevar a cabo la visita de los inspectores de la OPAQ y la destrucción de los arsenales de armas químicas y sus lugares de producción de una forma segura para las personas y el medio ambiente.

Por su parte, la OPAQ ha comunicado a las nuevas autoridades sirias la obligación de aclarar todos los asuntos pendientes relacionados con las armas químicas en Siria, a los

[40] https://www.newarab.com/analysis/why-fighting-raging-north-syria-between-sna-and-sdf
[41] https://www.meer.com/es/87018-debemos-festejar-lo-ocurrido-en-siria
[42] http://eng.chinamil.com.cn/BILINGUAL/Opinions_209205/16364406.html
[43] https://www.theguardian.com/world/2024/dec/10/syria-new-leader-two-identities-ahmed-al-sharaa-abu-mohammed-al-jolani
[44] http://eng.chinamil.com.cn/BILINGUAL/Opinions_209205/16364406.html
[45] https://news.un.org/en/story/2024/12/1158126
[46] https://www.rand.org/about/people/p/parachini_john_v.html [consulta 23 de enero de 2024]
[47] https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/01/syrian-rebels-remarkable-call-for-international-help.html

que el régimen de Bashar al-Assad nunca dio respuesta. La OPAQ está siguiendo de cerca la situación en la República Árabe Siria, en particular en lo que se refiere a:

- La seguridad e integridad de los lugares de investigación, desarrollo, producción, almacenamiento y ensayo de armas químicas declarados.
- Cualquier movimiento, cambio o incidente que involucre materiales y/o documentación de estos sitios/ubicaciones.
- Medidas que se están aplicando para garantizar el cumplimiento de la Convención en las condiciones actuales.

La Secretaría se ha puesto en contacto con la Embajada de Siria para resaltar la importancia de garantizar la seguridad de todos los materiales e instalaciones relacionados con las armas químicas en todos los lugares del territorio sirio[48]. En la situación actual, la primera misión es prevenir la proliferación y cualquier uso ulterior de armas químicas. Para ello, la Secretaría de la OPAQ deberá identificar, visitar y verificar todos los lugares e instalaciones relacionados con armas químicas lo antes posible. La segunda misión es proteger y/o preservar documentos, pruebas y testigos relacionados con el programa sirio de armas químicas, con el objetivo final de lograr la eliminación completa según el programa de armas químicas de Siria y el pleno cumplimiento de la Convención por parte de esta[49].

El IIT está listo para desplegarse en la República Árabe Siria tan pronto como se le permita acceso al país. El FFM sigue estudiando toda la información disponible sobre las denuncias de utilización de armas químicas en Siria[50]. De momento, la OPAQ no ha recibido este mes el informe mensual que deben enviar las autoridades sirias sobre las actividades en su territorio relacionadas con la destrucción de sus armas químicas[51] ni tampoco ha recibido ninguna solicitud por parte del nuevo gobierno sirio para comenzar el proceso de inspección y destrucción de los arsenales de armas químicas.

[48] https://www.opcw.org/media-centre/news/2024/12/opcw-monitoring-situation-syria?emci=05662486-b0c1-ef11-88ce-0022482a93af&emdi=282cd253-f3c6-ef11-88ce-0022482a93af&ceid=15824436 [consulta 24 de enero de 2025]
[49] https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/12/ec108dg03%28e%29.pdf?emci=05662486-b0c1-ef11-88ce-0022482a93af&emdi=282cd253-f3c6-ef11-88ce-0022482a93af&ceid=15824436
[50] https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/12/ec108dg03%28e%29.pdf?emci=05662486-b0c1-ef11-88ce-0022482a93af&emdi=282cd253-f3c6-ef11-88ce-0022482a93af&ceid=15824436
[51] https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/12/ec108dg03%28e%29.pdf?emci=05662486-b0c1-ef11-88ce-0022482a93af&emdi=282cd253-f3c6-ef11-88ce-0022482a93af&ceid=15824436

En cualquier caso, antes de que la OPAQ pueda reanudar sus actividades relacionadas con las armas químicas en territorio sirio, habría que prorrogar o renovar el Acuerdo Tripartito entre la OPAQ, la UNOPS y la República Árabe Siria. Este acuerdo facilita las actividades encomendadas a la Secretaría de la OPAQ relacionadas con la eliminación total de armas químicas del programa sirio, y con cualquier decisión o resolución posterior de los órganos pertinentes de la OPAQ o de la ONU. La vigencia de este acuerdo terminó el 31 de diciembre de 2024 tras haber sido prorrogado seis meses. Sin un nuevo acuerdo o una nueva prórroga del existente, es muy difícil que la OPAQ pueda llevar a cabo su misión en Siria. Por ello, resulta imprescindible que el gobierno de transición de Siria nombre un interlocutor apropiado para seguir trabajando en este asunto[52].

Otro aspecto importante es la cuestión económica. En la actualidad el Fondo Fiduciario[53] para que la OPAQ pueda realizar sus misiones en Siria asciende a 47,2 millones de euros. Dado que la República Árabe Siria aún tiene que declarar y destruir por completo el alcance total del programa de armas químicas sirio, con la correspondiente verificación por parte de la Secretaría, la Organización deberá contar con el apoyo de los Estados parte para obtener recursos financieros y humanos adicionales para llevar a cabo futuras misiones no rutinarias en Siria. La Secretaría también seguirá adaptando su presencia en Siria según corresponda, de acuerdo con sus actividades previstas[54].

Por lo que respecta a la rendición de cuentas, el objetivo final es lograr la eliminación completa de armas químicas de Siria según el programa y participar en el proceso de rendición de cuentas internacional del anterior gobierno sirio y de cualquier otro perpetrador identificado[55]. Durante la labor de ITT se han reunido pruebas y emitidos informes que podrían utilizarse en ese futuro proceso de rendición de cuentas.

Siria no es parte del Estatuto de Roma por el que se crea la Corte Penal Internacional (CPI). Por lo tanto, los crímenes cometidos en su territorio no son competencia de esta Corte, a menos que someta los casos de utilización de armas químicas a consideración

[52] https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/12/ec108dg03%28e%29.pdf?emci=05662486-b0c1-ef11-88ce-0022482a93af&emdi=282cd253-f3c6-ef11-88ce-0022482a93af&ceid=15824436
[53] Se creó en noviembre de 2015 para apoyar la misión de determinación de los hechos y otras actividades pendientes, que actualmente incluyen la labor del DAT y el IIT, así como las inspecciones bianuales del SSRC y los dos sitios identificados en el párrafo 8 del EC-94/DEC.2.
[54] https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/2024/12/ec108dg03%28e%29.pdf?emci=05662486-b0c1-ef11-88ce-0022482a93af&emdi=282cd253-f3c6-ef11-88ce-0022482a93af&ceid=15824436
[55] https://x.com/OPCW/status/1867239323352838491

del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta posibilidad es bastante remota teniendo en cuenta la posición de Rusia al respecto y su derecho de veto[56],

Hasta la fecha, la jurisdicción universal parecía la única vía posible para la rendición de cuentas por los crímenes internacionales cometidos en Siria. Se han logrado avances significativos a través del comienzo de procedimientos en países como Alemania, Francia, Suecia o Estados Unidos. Incluso Francia lanzó, en 2018, una alianza internacional contra la impunidad del uso de armas químicas[57]. Francia también dio un paso más en junio de 2024 cuando solicitó una orden de arresto contra Bashar al-Ásad[58].

Con la caída del régimen de Bashar al-Ásad, las perspectivas de rendición de cuentas han cambiado drásticamente. Activistas, abogados, responsables políticos y, lo que es más importante, supervivientes, están empezando a debatir sobre los mecanismos de rendición de cuentas que hace solo unas semanas parecían utópicos[59].

El nuevo gobierno sirio puede optar por establecer mecanismos nacionales para hacer rendir cuentas tanto a los actores no estatales como a los ex actores estatales por su participación en ataques con armas químicas, ya sea a través de un tribunal específico para delitos relacionados con armas químicas o delitos cometidos por el régimen en general, o a través del sistema judicial nacional[60].

Sin embargo, y a pesar de esta ventana de oportunidad, es posible que el inicio de estos procedimientos contra Bashar al-Assad resulte mucho más factible de ejecutar que iniciar un procedimiento judicial contra un grupo rebelde que apoye al actual gobierno, como por ejemplo el EI, que fue responsable, según se recoge en el cuarto informe del ITT, de la utilización de gas mostaza en el ataque llevado a cabo en Marea en 2015.

En cuanto al proceso de destrucción, al igual que sucedió en 2013 será necesario la colaboración internacional. Chipre está dispuesto a ofrecer esa ayuda para eliminar los arsenales de armas químicas que quedan en Siria. Al fin y al cabo, está ubicado a solo a unos 100 km de Siria, por lo que los acontecimientos que acontecen en territorio sirio

[56] GARRIDO REBOLLEDO, V. «Inmoralidad, inhumanidad, oportunidad e impunidad de la utilización de las armas químicas el caso de Siria», *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, n.º 40. 2020. ISSN-e 1697-5197. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7688340

[57] https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/siria/eventos/article/siria-armas-quimicas-12-12-24
[58] https://www.france24.com/en/france/20240626-french-court-upholds-arrest-warrant-for-syria-s-assad
[59] https://opiniojuris.org/2025/01/29/in-justice-efforts-for-syria-universal-jurisdiction-is-not-disappearing/
[60] https://www.vertic.org/2024/12/future-for-syria-and-the-chemical-weapons-convention-the-legislative-implications/

tienen un impacto directo, particularmente en términos de posibles nuevos flujos migratorios y los riesgos de terrorismo y extremismo[61].

Además de la destrucción de las armas químicas, preocupa la posible fuga de cerebros científicos que se pueda producir con el nuevo gobierno de transición[62]. El miedo a represalias puede provocar que los expertos de los programas químicos y biológicos huyan de Siria y sean acogidos por países dispuestos a seguir avanzando en la investigación para el desarrollo de este tipo de armas.

En clave positiva y algo utópica, si el nuevo gobierno es capaz de que Siria cumpla con todos los requisitos de la CAQ, destruya sus arsenales de armas químicas, desmantele las instalaciones asociadas y permita la visita sin restricciones de todos los lugares sospechosos de estar relacionados en el programa químico sirio, constituiría un ejemplo para animar a Egipto e Israel a ratificar también la CAQ y avanzar hacia una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio[63].

Otro aspecto clave para el resurgir de una nueva Siria será la suspensión de las sanciones que fueron impuestas por el antiguo régimen[64]. Algunas de ellas impuestas precisamente por la falta de colaboración de Ásad en relación con la declaración de su programa químico y su continuo incumplimiento de los requisitos de la CAQ. La UE ha sido una de las primeras potencias en suspender las sanciones a Siria por un año con el fin de facilitar el camino para que se pueda llevar a cabo una transición pacífica e inclusiva en el país tras la caída del régimen del expresidente Bashar al-Ásad. A cambio, las autoridades sirias se comprometen a llevar cabo una transición política que implique a todos los sirios, que garantice la lucha contra grupos terroristas como el Estado Islámico (EI) y que se comprometa a destruir el arsenal químico. Por lo tanto, sin un avance claro en la destrucción de las armas químicas es posible que las sanciones continúen dificultando la reconstrucción de Siria.

[61] https://apnews.com/article/cyprus-syria-chemical-weapons-missing-35f2f3eee23785b25d01bb016ed2720d
[62] https://www.science.org/content/article/growing-concerns-about-fate-syria-s-secret-chemical-weapons-stashes
[63] Ibid.
[64] https://specialenvoysyria.unmissions.org/near-verbatim-transcript-press-conference-united-nations-special-envoy-syria-mr-geir-o-pedersen

Conclusiones

Las armas químicas de Siria constituyen una amenaza no solo para Siria y Oriente Medio, sino para toda la comunidad internacional debido a que pueden caer en manos de actores estatales como el EI o no estatales como Hezbolá.

El gobierno de Ahmed al-Sharaa va a tener que hacer frente a la presión internacional para eliminar la amenaza que supone la presencia de armas químicas en territorio sirio. Las últimas declaraciones que ha realizado el nuevo presidente en transición de Siria, sobre su intención de colaborar para el desmantelamiento del programa químico, pueden constituir un buen punto de partida para acabar con la falta de colaboración y transparencia que ha tenido el régimen de Bashar al-Assad en su declaración de los arsenales de armas químicas.

Debido a la persistencia de conflictos internos entre facciones y las intervenciones extranjeras, el proceso de reconciliación interna y reconstrucción nacional en Siria no será un camino fácil.

Si las condiciones de seguridad no permiten que la OPAQ pueda realizar sus misiones en un corto plazo, se corre el riesgo de que Israel, apoyado o no por EE. UU., realice ataques para destruir las instalaciones relacionadas con las armas químicas. Esta medida no es la deseable debido a los riesgos de contaminación para las personas y el medio ambiente, y por la destrucción de pruebas críticas necesarias para establecer procesos de rendición de cuentas para los autores de los ataques químicos que han tenido lugar desde el comienzo del conflicto sirio.

Si por el contrario, se establecen con celeridad los procedimientos para que la OPAQ pueda seguir realizando sus misiones con total colaboración del gobierno de Ahmed al-Sharaa, será preciso contar con la ayuda internacional para que el proceso de destrucción de las armas químicas se realice de una forma completa y segura.

Además de la destrucción, el nuevo gobierno deberá dar pasos definitivos para incluir a Siria en la arquitectura de seguridad internacional de lucha contra la proliferación de armas químicas, incluyendo los controles de exportación y la aprobación de legislación específica para el cumplimiento de la Resolución 1540 de la ONU establecida para evitar que agentes no estatales adquieran armas de destrucción masiva.

*Mar Hidalgo García**
Analista principal IEEE
Área No proliferación de ADM
@ieee_mhidalgo

Documento
Análisis

11/2025 11 de febrero de 2025

Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

Una asociación estratégica: cooperación en seguridad entre India y la Unión Europea

Una asociación estratégica: cooperación en seguridad entre India y la Unión Europea

Resumen:

La relación de la Unión Europea con India se remonta a 1994, cuando se firmó el primer acuerdo de cooperación entre la entonces Comunidad Europea y el país asiático. Desde entonces, se ha oscilado entre un cierto distanciamiento, cuando no críticas vertidas desde Europa, por ejemplo, con ocasión de las pruebas nucleares indias, y un reciente interés mutuo que se va fraguando desde 2004, cuando se elevó la relación a la categoría de asociación estratégica con objetivos similares respecto a la geopolítica del Indo Pacífico e intereses comerciales comunes. En el ámbito de la seguridad y la defensa, este interés por una cooperación fluida se manifiesta en tres vertientes: un mercado indio con una alta demanda y con empresas y proyectos de varios países europeos implicados; la percepción del riesgo sistémico que supone China tanto para la Unión Europea como para India, lo que incluye colaborar en maniobras militares conjuntas; y, en último lugar, la incertidumbre que se aprecia de una nueva actitud estadounidense, donde una posible política proteccionista, tanto respecto a India como a la Unión Europea, podría aumentar exponencialmente las posibilidades de acrecentar una alianza beneficiosa para ambas partes en el sector de la seguridad y defensa.

Palabras clave:

Unión Europea, India, seguridad, defensa, cooperación.

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

A strategic partnership: security cooperation between India and the European Union

Abstract:

The EU's relationship with India dates back to 1994, when the first cooperation agreement between the then European Community and the Asian country was signed. Since then, there has been a shift between a certain distancing, if not criticism from Europe, for example, on the occasion of India's nuclear tests, and a recent mutual interest that has been brewing since 2004, when the relationship was elevated to the category of strategic partnership with similar objectives regarding the geopolitics of the Indo-Pacific and common commercial interests. In the security and defence field, this interest in fluid cooperation is manifested in three aspects: a high-demand Indian market and companies and projects from several European countries involved; the perception of the systemic risk that China poses for both the European Union and India, which includes collaborating in joint military manoeuvres; and finally, the uncertainty surrounding a new US attitude, where a possible protectionist policy towards both India and the European Union could exponentially increase the chances of building a mutually beneficial alliance in the security and defence sector.

Key words:

European Union, India, Security, Defence, Partnership

Introducción

India, como potencia global más que incipiente, participa e influye en varios foros internacionales multilaterales que van desde el G20 hasta los BRICS+. Aparte de su histórica política exterior de no alineamiento bajo ningún bloque y de ser un adalid de lo que hoy podríamos llamar el sur global, la participación de India en estos foros internacionales responde también a sus intereses nacionales. En la década transcurrida desde la llegada al poder del primer ministro Modi en 2014, la visión política de India en materia de relaciones exteriores y seguridad ha ido virando hacia lo que Samir Saran y Shashi Tharoor definieron acertadamente como el «imperativo indio»[1], es decir, la salvaguarda en todo momento de los intereses indios en los asuntos internacionales, ya sean los de la vecindad del gigante asiático o los de su relación con Occidente. Una postura que el actual ministro de Asuntos Exteriores indio, Subrahmanyam Jaishankar, defiende de forma similar en su libro sobre las principales líneas de actuación en la política exterior del país[2]. Así lo ilustran también los numerosos viajes y reuniones de Modi, que se han incrementado desde las elecciones del año pasado, desde los Estados del sudeste asiático hasta encuentros de alto nivel con los líderes de China, Estados Unidos, Japón, Rusia y países de la Unión Europea.

India supone hoy un aliado atractivo para la Unión Europea (en adelante UE) en muchos ámbitos, desde las relaciones económicas, con más de 95.000 millones de euros en el intercambio de bienes y servicios comunes, hasta la lucha contra el terrorismo y la piratería en el Indo-Pacífico, pasando por el intercambio cultural, la colaboración en el ámbito tecnológico y la construcción de infraestructuras, con una inversión europea de casi 4.000 millones de euros en diversos proyectos[3]. Esta buena armonía no siempre fue tal. Tras la independencia en 1947, India recelaba de la antigua potencia colonial, el Reino Unido, pero también de otros países que aún tenían posesiones en el país, como Francia y Portugal, mientras que para muchos europeos el país simbolizaba lo exótico y era una enorme democracia en ciernes, pero también conflictiva, con problemas económicos y altos índices de pobreza. Esta visión cambió y poco a poco India se fue

[1] THAROOR, Shashi y SARAN, Samir. *The New World Disorder And The Indian Imperative*. Aleph Book, 2020. ISBN 978-8194233732.
[2] JAISHANKAR, Subrahmanyam. *The India Way. Strategies for an Uncertain World*. HarperCollins, 2022. ISBN 978-9394407213.
[3] COMISIÓN EUROPEA. *Asociación Estratégica UE-India 2024*. Disponible en: India - Comisión Europea (consultado el 9/1/2025).

consolidando como un país con un innegable atractivo cultural e inmensas posibilidades de crecimiento. 75 años después de la independencia, esta percepción ha dado un giro radical. Como destacaba un reciente informe del Lowy Institute australiano, India ha desplazado a Japón como tercera potencia del Indo Pacífico, situándose solo por detrás de Estados Unidos y China y con un enorme potencial de crecimiento, lo que ofrece un enorme atractivo a una UE deseosa de encontrar socios en un escenario en el que hasta ahora su presencia era más bien limitada[4].

En 1994, se firmó un primer acuerdo de cooperación entre la entonces Comunidad Europea e India en materia de aranceles sobre importaciones y exportaciones mutuas[5], pero pasaría una década antes de que la UE volviera a interesarse por estrechar relaciones y formalizar nuevos acuerdos con India, convirtiéndose finalmente en socios estratégicos en múltiples ámbitos desde 2004 y firmando un plan de acción conjunto un año después, para volver a desarrollar las relaciones bilaterales en el ámbito económico, área en la que, sin embargo, los intentos de alcanzar un acuerdo de libre comercio beneficioso para ambos se han estancado, remontándose las negociaciones a 2013, un año antes de la elección de Narendra Modi como primer ministro indio[6]. India ya mantenía lazos económicos muy importantes con grandes potencias europeas como Reino Unido, Francia y Alemania antes de 2004. Entre 2000 y 2014, la entrada acumulada de inversiones procedentes de países de la UE ascendió a unos 55.000 millones de euros, el 26 % del total del país, y las empresas indias habían invertido 54.000 millones en Europa desde 2003[7].

También hay que señalar que los intereses de ambos socios no siempre fueron idénticos. Existían divergencias, por ejemplo, en materia de respeto a los derechos humanos, que se han ido diluyendo, generando un impulso considerable en la última década en asuntos como la cooperación en la lucha contra el cambio climático, la seguridad marítima y la ciberseguridad[8]. De hecho, aunque existe un compromiso común con los valores

[4] PATTON, Susannah; SATO, Jack & LEMAHIEU, Hervé. *Asia Power Index 2024. Key Findings Report*. Lowy Institute, 2024. Disponible en: lowy-institute-2024-asia-power-index-key-findings-report.pdf (consultado el 9/1/2025).
[5] COMISIÓN EUROPEA. *Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República de India sobre asociación y desarrollo*. 27 de agosto de 1994. Disponible en: EUR-Lex - 21994A0827(01) - EN - EUR-Lex (consultado el 9/1/2024).
[6] SARKARNDIAN, Bhaswati. «India y la Unión Europea: A Relationship Re-energised», *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 18, 3-4. 2023, 209-22.
[7] SACHDEVA, Gulshan. «UE-China y UE-India: A Tale of Two Strategic Partnerships», *Strategic Analysis*, 38:4. 2024, 427-431.
[8] SÁNCHEZ-CACICEDO, Amaia (ed.). «Las relaciones UE-India: ¿ganando tracción estratégica?», *Chaillot Paper,* n.º 181. Febrero de 2024. Disponible en: CP_181.pdf (consultado el 9/1/2024).

democráticos en ambos ámbitos, la UE sigue mostrando ciertas reservas y preocupaciones en cuestiones como la libertad de prensa o la cuestión de las minorías, algo que a su vez no ha sido bien recibido por el gobierno indio, que el pasado verano recordó que la propia UE tampoco es un espacio democrático perfecto[9]. Sin embargo, estas diferencias no tienen un impacto crítico en el impulso de las actuales relaciones bilaterales, ya que la realidad geopolítica global hace que los intereses comunes sean mucho más importantes que los desacuerdos, especialmente en los ámbitos de la seguridad y el mercado de defensa.

Así, en las dos últimas décadas, el sector servicios se ha convertido en el más importante y de mayor crecimiento de la economía mundial. También es el ámbito en el que la UE e India han alcanzado más acuerdos, como el Acuerdo Amplio de Comercio e Inversión (BTIA, por sus siglas en inglés), que ha servido para posibilitar otros acuerdos en diferentes ámbitos, como el desarrollo sostenible, la conectividad, la digitalización, la lucha contra el cambio climático, la energía y el respeto de los derechos democráticos y humanos en todo el mundo[10]. Sin embargo, la UE es un bloque regional formado por 27 países, aunque la Estrategia de la UE para la Cooperación Indo-Pacífica 2021 establece el deseo de tener una política común hacia sus socios en la región, incluida India en particular[11], también son una realidad los acuerdos bilaterales con varios países, especialmente Francia, en materia de compraventa en el pujante mercado de la defensa, donde India se ha convertido en uno de los principales inversores[12].

Si algún acuerdo ha dado un impulso a la relación India-UE, ha sido el lanzamiento del Corredor Económico India-Oriente Próximo-Europa (IMEC), el proyecto de construcción de una inmensa red de transporte ferroviario y marítimo que conectará India con Europa, pasando por Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí e Israel. El 9 de septiembre de 2023 se firmó el Memorando de Entendimiento durante la cumbre del G20 en Nueva Delhi, actualmente paralizada por el conflicto en Oriente Medio, pero que permitirá una mayor

[9] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE INDIA. *Official Spokesperson's response to media queries on the European Parliament discussing developments in Manipur*. 13 de julio de 2023. Disponible en: Official Spokesperson's response to media queries on the European Parliament discussing developments in Manipur (consultado el 10/1/2025).
[10] PARLAMENTO EUROPEO. *Relaciones entre la Unión Europea y India*. Enero de 2024. Disponible en: Relaciones entre la Unión Europea y India (consultado el 9/1/2025).
[11] COMISIÓN EUROPEA. *La estrategia de la UE para la cooperación en el Indo-Pacífico*. 16 de septiembre de 2021. Disponible en: jointcommunication_2021_24_1_en.pdf (consultado el 9/1/2025).
[12] INDIA. *The Military Balance*, 124 (1). 2024, pp. 265-271. Disponible en: https://doi.org/10.1080/04597222.2024.2298593 (consultado el 10/1/2025).

fluidez en esta relación y un acceso más fácil a los respectivos mercados, incluidos, por supuesto, los de defensa y seguridad[13].

Visiones convergentes de la autonomía estratégica

India y la UE comparten principios democráticos, el multilateralismo y el derecho internacional. Estos valores crean una sólida base normativa para la cooperación. Ambos buscan también la autonomía estratégica: India como gran potencia emergente que navega por un mundo multipolar y la UE en su búsqueda de una mayor influencia mundial al margen de las alianzas tradicionales. El concepto de autonomía estratégica de India está muy influido por su historia colonial y por la postura de no alineación de su política exterior tras la independencia. La autonomía estratégica de India en el siglo XXI se centra en conservar la soberanía en defensa, tecnología, comercio y relaciones exteriores. A India no le gustaría depender excesivamente de una sola nación, como Estados Unidos, Rusia o China, y en su lugar aspira a establecer asociaciones equilibradas con potencias mundiales. La UE avanza hacia la autonomía estratégica para minimizar la dependencia de Estados Unidos, sobre todo en defensa y seguridad, y alcanzar la soberanía económica y tecnológica en un contexto de creciente competencia mundial. Acontecimientos como el Brexit, la pandemia del COVID-19 y otras tensiones geopolíticas (por ejemplo, la rivalidad entre Estados Unidos y China) han acentuado las vulnerabilidades de la UE y han hecho un llamamiento a la autosuficiencia en ámbitos clave, como la seguridad energética, la defensa y las tecnologías digitales.

Esta aspiración mutua abre el espacio para una asociación que no esté subordinada a potencias externas ni limitada por divisiones ideológicas. La búsqueda de autonomía estratégica por parte de la UE se manifiesta en el Fondo Europeo de Defensa (FED) y la Brújula Estratégica, destinados a mejorar sus capacidades de defensa y su preparación operativa. La autonomía estratégica de India, heredada de su pasado no alineado, ha madurado hacia una diplomacia más pragmática en la construcción de sus diversas asociaciones. La alineación de perspectivas le permite colaborar en cuestiones de seguridad sin comprometer su independencia.

[13] GHANEM, Dalia & SÁNCHEZ CACICEDO, Amaia. «From hype to horizon: what the EU needs to know to bring IMEC to life», *Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea*. 10 de junio de 2024. Disponible en: Brief_2024-10_IMEC.pdf (consultado el 9/1/2025).

La reelección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos de América puede proporcionar el impulso tan necesario para que ambas potencias cooperen estrechamente en un camino que puede que no pase necesariamente por Washington para llegar a Bruselas. La UE e India están suficientemente equipadas para llevar esta relación bilateral más lejos.

Cooperación en materia de seguridad hasta la fecha

En 2004, India y la UE elevaron la relación a la categoría de «asociación estratégica», basándose en la creencia de que compartían valores en materia de democracia, pluralismo y multilateralismo[14]. Este periodo marcó el inicio de una incipiente cooperación en materia de seguridad. El diálogo antiterrorista se inició entre India y la UE en 2005 y se convirtió en un importante foro para compartir e intercambiar inteligencia, mejores prácticas y estrategias en la lucha contra el terrorismo[15]. Esta cooperación adquirió gran relevancia tras los atentados de Mumbai de 2008, que evidenciaron la importancia de los esfuerzos globales en la lucha antiterrorista. Las acciones de cooperación contra la piratería en el golfo de Adén comenzaron a finales de la década de 2000 y pusieron de relieve la creciente concienciación sobre los intereses comunes en materia de seguridad marítima.

Desde 2010, la colaboración en materia de seguridad entre India y la UE se ha diversificado, impulsada por problemas mundiales emergentes como las ciberamenazas, el cambio climático y los conflictos marítimos. La Operación Atalanta de la UE, su iniciativa contra la piratería en el océano Índico, ha mostrado una cooperación sustancial con India[16]. Las fuerzas navales indias y europeas colaboraron en el intercambio de información y ejecutaron operaciones de cooperación para salvaguardar las rutas marítimas críticas. El establecimiento del Diálogo de Seguridad Marítima India-UE en 2021 formalizó esta asociación[17]. En 2015, India y la UE comenzaron también a colaborar en la mejora de las capacidades cibernéticas y la seguridad de los datos. A ello se sumó la Asociación de Conectividad UE-India (2021), que hace hincapié en una infraestructura

[14] COMISIÓN EUROPEA. *Asociación Estratégica UE-India 2024*. *Vid.* nota 3.
[15] TANEJA, Kabir. «A Contemporary Analysis of India-EU Cooperation in Counterterrorism», *Observer Research Foundation.* 11 de agosto de 2023. Disponible en: Issue Brief (consultado el 6/1/2025).
[16] «Fuerza naval de la UE en la Operación ATLANTA». Disponible en: https://eunavfor.eu/ (consultado el 6/1/2025).
[17] ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. *Segundo Diálogo UE-India sobre Seguridad Marítima*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/second-eu-india-maritime-security-dialogue_en (consultado el 6/1/2025).

digital segura y en nuevas tecnologías como la inteligencia artificial y el 5G[18]. Asimismo, los esfuerzos de cooperación en el marco de la Alianza Solar Internacional (ISA, por sus siglas en inglés), establecida conjuntamente por India con el respaldo de la UE para programas de adaptación al cambio climático, pusieron de relieve su dedicación mutua a la fusión de las cuestiones medioambientales con las de seguridad.

Principales líneas de cooperación en materia de seguridad

La región Indo-Pacífica, que comprende líneas marítimas de comunicación cruciales y puntos de estrangulamiento económico, es el foco clave de las relaciones de seguridad entre India y la UE. Ambos actores dan prioridad al sistema basado en normas, la libertad de navegación y la protección de las vías marítimas. La *Estrategia Indo-Pacífica de la UE*, que se publicó en 2021[19], está en consonancia con el enfoque indio SAGAR (seguridad y crecimiento para todos en la región). Durante 2021, la UE también llevó a cabo operaciones contra la piratería en el golfo de Adén junto a la Armada india[20]. Asimismo, se celebró el primer Diálogo de Seguridad Marítima India-UE para explorar formas y medios de abordar conjuntamente cuestiones como la pesca ilegal, el tráfico y la piratería. Otros ejercicios, como el Ejercicio Marítimo India-UE (IEME en sus siglas en inglés) también mejoran la coordinación operativa[21].

En un mundo cada vez más digitalizado, la ciberseguridad se ha convertido en una preocupación fundamental tanto para India como para la UE. Los ciberataques, las violaciones de datos y el uso de las tecnologías digitales para el espionaje representan amenazas sustanciales para la seguridad nacional y la estabilidad económica. India y la UE reconocen el peligro que representan los ciberataques patrocinados por el Estado y las entidades no estatales que utilizan el ciberespacio. Garantizar la seguridad de las

[18] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, GOBIERNO DE INDIA. *India-EU Connectivity Partnership*. Disponible en: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33854/IndiaEU_Connectivity_Partnership_ (consultado el 6/1/2025).
[19] ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. *EU-Indo Pacific Strategy*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-indo-pacific-strategy_en (consultado el 7/1/2025).
[20] LAHIRI, Saaz. «A Critical Analysis of the European Union's Key Maritime Security Engagements in The Indian Ocean», *National Maritime Foundation*. 17 de abril de 2024. Disponible en: https://maritimeindia.org/a-critical-analysis-of-the-european-unions-key-maritime-security-engagements-in-the-indian-ocean/ (consultado el 7/1/2025)
[21] GOBIERNO DE INDIA. *Press Information Bureau*. Disponible en: https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1971391 (consultado 7/1/2025).

infraestructuras esenciales, salvaguardar los datos personales y contrarrestar la desinformación son objetivos de ambas partes.

India ha fomentado constantemente sólidas relaciones en materia de defensa con varios países miembros de la UE, especialmente en ámbitos como la adquisición de armamento, la colaboración en la producción y los intercambios tecnológicos. Las conexiones entre estas entidades crean una base sólida que la UE puede utilizar a nivel institucional para mejorar la cooperación en materia de seguridad y fomentar una asociación defensa-industria más unificada. Al aunar las colaboraciones en materia de defensa dentro de un marco estructurado, en lugar de depender de iniciativas nacionales separadas, la UE puede reforzar su independencia estratégica al tiempo que mejora los puntos fuertes de la defensa india.

India comparte con Francia una de sus asociaciones de defensa más sólidas en Europa. Francia, como fuerza militar destacada en la UE, ha contribuido decisivamente a mejorar las capacidades de defensa de India. En los últimos diez años, la asociación en materia de defensa entre India y Francia ha crecido notablemente, especialmente con la adquisición de los cazas Rafale. El acuerdo de 7.870 millones de euros entre India y la francesa Dassault Aviation para la adquisición de 36 *jets* Rafale ha reforzado las capacidades aéreas de India y ha abierto las puertas a futuras asociaciones en aviación militar[22]. Francia ha desempeñado un papel importante en el apoyo a la defensa naval de India, especialmente con los submarinos de la clase Scorpène, desarrollados a través del Proyecto-75 en asociación con el Grupo Naval[23]. Estos proyectos no solo han mejorado la preparación de la defensa india, sino que también han permitido la transferencia de tecnología, permitiendo a India reforzar su producción nacional de defensa a través de la iniciativa *Make in India*. Además de sus equipos de defensa, Francia ha participado activamente en ejercicios navales conjuntos como la serie Varuna, mostrando una creciente dedicación a la seguridad marítima, especialmente en la región indopacífica. La UE tiene una gran oportunidad de aprovechar la sólida asociación de

[22] «India, France ink € 7.87 billion agreement for 36 Rafales», *The Hindu*. 17 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/national/India-France-conclude-Rafale-deal/article55936333.ece (consultado 15/1/2025).
[23] «Puesta en servicio del INS Vaghsheer, el sexto submarino de la clase Kalvari fabricado íntegramente en India sobre la base del diseño Scorpene», *Naval Group*. Disponible en: https://www.naval-group.com/en/commissioning-ins-vaghsheer-sixth-kalvari-class-submarine-entirely-made-india-based-scorpener#:~:text=Naval%20Group%20remains%20fully%20committed,robust%20Indian%20naval%20industrial%20ecosystem (consultado el 17/1/2025).

defensa indo-francesa fomentando la colaboración en la producción de defensa, participando en investigaciones conjuntas e iniciando diálogos estratégicos.

Alemania, uno de los principales actores europeos en el ámbito de la defensa, ha intensificado su colaboración con India en los últimos años. Alemania, que normalmente se ha centrado en asociaciones económicas, está dando ahora pasos significativos para colaborar con India en materia de defensa, especialmente en el ámbito de la tecnología avanzada de submarinos. Thyssenkrupp Marine Systems, un destacado actor en el sector de la defensa, ha entablado conversaciones con India para colaborar en el desarrollo de submarinos avanzados a través del Proyecto-75I[24]. Esta asociación tiene el potencial de reforzar enormemente las capacidades navales de India. Alemania busca asociarse con India no solo en defensa naval, sino también en áreas como la electrónica de defensa, los sistemas de artillería y la ciberdefensa. El destacado papel de Alemania en el sector europeo de la defensa abre oportunidades para una colaboración significativa con India, especialmente a través del FED. Esta iniciativa fomenta la investigación y el desarrollo conjuntos en tecnología de defensa, allanando el camino para asociaciones más sólidas. Al fomentar asociaciones significativas entre las empresas de defensa indias y los fabricantes europeos, la UE puede establecer un espacio de colaboración para desarrollar tecnologías de seguridad innovadoras como el desarrollo de la IA aplicado al ámbito bélico, los sistemas de drones y la inteligencia sobre ciberamenazas.

Italia ha desempeñado un papel vital en el refuerzo de los sistemas de defensa naval de India a través de una importante cooperación en materia de defensa. La empresa italiana Leonardo, antes conocida como Finmeccanica, ha suministrado a India electrónica de defensa, torpedos y sistemas de radar de última generación, reforzando el marco de seguridad marítima indio[25]. La Armada india ha adquirido una serie de sistemas navales de fabricantes italianos, reforzando la asociación en materia de defensa entre ambas naciones. Sin embargo, estas interacciones a menudo parecen más bien transacciones, carentes de la profundidad de las asociaciones duraderas. La Cooperación Estructurada

[24] «German-Indian JV emerges as sole contender for $5 billion India submarine deal», *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/markets/deals/german-indian-jv-emerges-sole-contender-5-billion-india-submarine-deal-2025-01-23/ (consultado el 18/1/2025).
[25] «India, Italy open new chapter of defence ties; announce strategic partnership», *Deccan Herald*. Disponible en: https://www.deccanherald.com/india/india-italy-open-new-chapter-of-defence-ties-announce-strategic-partnership-1196544.html (consultado el 18/1/2025).

Permanente de la UE (PESCO en sus siglas en inglés) es un marco destinado a reforzar la colaboración en materia de defensa entre los Estados miembros. Representa una oportunidad para implicar a India en las iniciativas europeas de defensa, fomentando las asociaciones en curso en áreas como la defensa naval, los sistemas aeroespaciales y la tecnología de misiles.

Suecia se perfila como posible aliado de India en materia de defensa, especialmente en el ámbito de la aviación militar. El grupo sueco Saab ha presentado a India sus cazas Gripen, un modelo de transferencia de tecnología en el marco de la iniciativa *Make in India*. Además de sus contribuciones a la aviación, Suecia ha desempeñado un papel clave en el desarrollo colaborativo de radares avanzados, sistemas de vigilancia y redes de comunicaciones de defensa. Con su fuerte enfoque en la innovación y la investigación tecnológica, Suecia tiene el potencial de mejorar significativamente el ecosistema de investigación de defensa de India. El Programa Europeo de Desarrollo Industrial de la Defensa (EDIDP en sus siglas en inglés) proporciona financiación para proyectos industriales de colaboración dentro de la UE, y tiene el potencial de fomentar una cooperación más estrecha entre India y la UE en el ámbito de la innovación en defensa. Este enfoque permite a las empresas indias de defensa colaborar con los fabricantes europeos en la creación de tecnologías esenciales como armas hipersónicas, sistemas de defensa por satélite y herramientas avanzadas de ciberguerra.

España, aunque no tan comprometida con la industria militar india como Francia o Alemania, ha ido aumentando progresivamente sus colaboraciones en materia de defensa con India en los últimos años. Las empresas militares españolas han mostrado su deseo de colaborar con India en sectores como la defensa naval, el sector aeroespacial y la ciberseguridad. La implicación de España en el marco militar europeo, especialmente a través de su participación en proyectos de seguridad liderados por la UE, ofrece una vía adicional para formalizar la colaboración en defensa entre India y la UE.

Uno de los principales ámbitos de cooperación militar entre India y España es la construcción naval y la defensa marina. Navantia, una destacada empresa española de defensa naval, ha mantenido negociaciones con astilleros indios sobre futuras empresas conjuntas. Navantia ha propuesto sus submarinos de la clase S-80 Plus para el Proyecto-75I de India, una iniciativa diseñada para mejorar las capacidades submarinas de la

Armada india[26]. Esto puede representar un avance sustancial en la colaboración militar-industrial, ya que la competencia de España en ingeniería naval complementa las crecientes capacidades de fabricación de material de defensa de India en el marco del proyecto *Make in India*. Además, España ha participado en el diseño de las próximas plataformas de desembarco (LPD en sus siglas en inglés), buques de combate anfibios esenciales para la seguridad marítima y las misiones de ayuda en caso de catástrofes.

España también ha mostrado interés por la industria aeronáutica india. Airbus Defence and Space, división del gigante europeo del sector, en colaboración con empresas indias, ha participado en proyectos relacionados con aviones de transporte militar y sistemas de satélites. Airbus, como destacada corporación aeroespacial europea y una importante presencia en España, ha participado igualmente en las iniciativas de modernización de la defensa de India, concretamente a través del programa del avión de transporte militar C-295. El acuerdo sobre el C-295, firmado en 2021, incluye una colaboración entre Airbus y el Grupo Tata de India para la producción local del avión, lo que representa un notable avance en la asociación industrial de defensa de España con India. La asociación mejora las capacidades de movilidad aérea de India y promueve la fabricación militar nacional, un aspecto fundamental de la independencia estratégica de India[27].

Por su parte, España, a través de su Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), ha participado en proyectos de ciberdefensa a nivel de la UE en el sector de la ciberseguridad. Teniendo en cuenta el creciente interés de India por la ciberseguridad, la mitigación de las ciberamenazas y el fortalecimiento de la infraestructura de defensa digital, existe la oportunidad de que España e India trabajen en operaciones cooperativas de ciberinteligencia, evaluaciones de ciberamenazas y proyectos de desarrollo de capacidades. La creciente participación de España en la normativa de ciberseguridad de la UE la convierte en un importante aliado para formalizar la cooperación indoeuropea en materia de ciberdefensa.

La participación de España en las misiones y marcos de seguridad de la UE, incluyendo la PESCO, el FED y el programa de Presencias Marítimas Coordinadas (CMP en sus

[26] «In race for key Navy deal, Spanish firm displays S-80 AIP submarine», *Indian Express*. Disponible en: https://indianexpress.com/article/india/in-race-for-key-navy-deal-spanish-firm-displays-s-80-aip-submarine-9703014/ (consultado el 22/1/2025).
[27] «Pioneering 'Make in India' in aerospace with the Airbus C295», *Airbus*. Disponible en: https://www.airbus.com/en/newsroom/stories/2024-11-pioneering-make-in-india-in-aerospace-with-the-airbus-c295 (consultado el 22/1/2025).

siglas en inglés), ofrece nuevas oportunidades institucionales para la asociación militar con India. Teniendo en cuenta las sólidas capacidades navales de España y su dedicación a la seguridad marítima, podría mejorar un marco estructurado de seguridad Indo-Pacífico entre India-UE, facilitando una mejor coordinación en patrullas marítimas, ayuda humanitaria e iniciativas contra la piratería.

A pesar de estas amplias interacciones bilaterales, la falta de un marco institucional formal a nivel de la UE ha limitado todo el potencial de la colaboración militar mutua. Un método para abordar esta disparidad sería incluir a India en el FED, ya que apoya iniciativas militares conjuntas entre los Estados miembros de la UE. Al proporcionar a India acceso a las iniciativas apoyadas por el FED, la UE puede establecer una colaboración sistemática en el avance de la tecnología militar, facilitando la investigación y el desarrollo cooperativos en ámbitos como el combate mejorado por inteligencia artificial, la ciberdefensa y la seguridad espacial. Teniendo en cuenta las importantes iniciativas de modernización de la defensa de India y su énfasis en alcanzar la autosuficiencia en la fabricación militar, una asociación de este tipo sería ventajosa para ambas partes.

El establecimiento de una colaboración militar formal entre India y la UE puede tener varios beneficios, como una mayor interacción institucional indo-europea que facilitaría el acceso a la tecnología militar europea avanzada, reduciendo así la dependencia de proveedores convencionales como Rusia y Estados Unidos. Esto permitiría a India mejorar sus capacidades de fabricación militar a través de empresas conjuntas y acuerdos de intercambio de tecnología. Una mayor colaboración en materia de seguridad entre la UE e India reforzaría la posición de la UE en la seguridad del Indo-Pacífico, permitiéndole ejercer una mayor influencia estratégica en la zona. A la luz de los crecientes temores de la UE ante la agresividad china y la inestabilidad regional, una colaboración militar reforzada con India permitiría a la UE diversificar sus compromisos de seguridad más allá de las alianzas transatlánticas convencionales.

Por otro lado, la combinación de los recursos humanos de India y el desarrollo de nuevas empresas de defensa ofrece grandes perspectivas de cooperación industrial. Esto favorece tanto a India como a la UE, ya que India busca diversificar sus importaciones e introducir nuevas tecnologías de defensa, mientras que la UE puede confiar en India para la producción en serie de estos equipos de defensa. Un mundo multipolar dirigido por

instituciones globales favorece tanto a India como a la UE. Juntos, una asociación sólida entre los dos actores multilaterales clave permitirá dar forma a las normas e instituciones de seguridad mundial. También permitirá a la UE trabajar en torno a su orden normativo basado en reglas, en el que la seguridad también abarca la seguridad climática y la gestión de catástrofes.

Conclusiones: perspectiva de la cooperación

Han pasado dos décadas desde que la UE firmó los primeros acuerdos de asociación con India. Estos fueron impulsados en parte por la firma en 2003, un año antes, de otro acuerdo estratégico con China, el otro gigante asiático. Si bien esta cooperación finalizó al cabo de unos años, la cooperación con India sigue desarrollándose, siendo el interés principalmente económico, con un aumento del comercio y las inversiones, aunque cada vez se amplía más a otros ámbitos, como hemos mencionado, a pesar de algunos desacuerdos manifestados en el seno de la UE, como la compraventa de crudo ruso, ya que India no se sumó a la condena y sanciones a Rusia tras el estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022, desacuerdos que pronto se resolvieron[28].

De hecho, hasta hace unos años, la UE apenas era un factor en los debates de política exterior de India, mientras que hoy comparten preocupaciones comunes sobre la necesidad de garantizar la seguridad y la prosperidad económica en un entorno global muy volátil. Mientras que la UE ve a Rusia como la mayor amenaza, India ve a China como su mayor y actual riesgo, al tiempo que tanto europeos como indios se enfrentan al reto de la dependencia económica de China. Por tanto, los intereses geopolíticos se solapan y tanto la UE como India buscan el equilibrio en sus relaciones con las dos superpotencias mundiales, China y Estados Unidos, compartiendo el objetivo de garantizar su respectiva autonomía estratégica.

En materia de seguridad y defensa, más allá de la industria de defensa, la UE trata de profundizar y mantener una sólida relación y alineamiento estratégico con los principales actores del Indo-Pacífico como Japón, Corea del Sur, Australia, ASEAN y, por supuesto, India, constatándose una convergencia de objetivos, siendo el principal el riesgo

[28] «La India revela el 'truco' para lavar el petróleo de Rusia y revenderlo a Europa legalmente», *El Economista.es*. 17 de mayo de 2023. Disponible en: La India revela el 'truco' para lavar el petróleo de Rusia y revenderlo a Europa legalmente (consultado el 9/1/2025).

percibido de la presencia y proyección de China en la región, pero no solo eso, ya que por ejemplo la lucha contra la piratería y la seguridad de las rutas marítimas, tan importantes para el equilibrio económico en la relación Europa-Asia, son otros objetivos compartidos. Por ello, la UE se muestra cada vez más firme en su política de seguridad en el Indo-Pacífico, queriendo estar presente y ser un socio esencial para potencias directamente implicadas como India.

Corría el año 1998 cuando India concluyó su Operación Shakti[29] en Pokhran, probando sus armas nucleares por segunda vez. La decisión no fue bien recibida internacionalmente, por ejemplo en la UE, y se interpusieron numerosas sanciones contra India por ello. La mayoría de los socios económicos y estratégicos de India no estaban dispuestos a escuchar el argumento de India y sus preocupaciones en materia de seguridad, lo que provocó el «tabú nuclear» y múltiples problemas para India[30]. Su socio extranjero más valioso, Rusia, también condenó estas pruebas, sin embargo, fue Francia, una potencia europea, la que abrió sus puertas a India y escuchó sus preocupaciones en materia de seguridad[31]. Desde entonces, la asociación estratégica entre India y Francia se ha convertido en una de las relaciones bilaterales más importantes del siglo XXI. La alianza franco-alemana ha sido el motor de la UE, pero Francia ha sido una defensora a ultranza de la autonomía estratégica y del desarrollo de capacidades de seguridad independientes que permitan al bloque protegerse ante cualquier amenaza a la seguridad[32].

El marco institucional y el enfoque normativo de la UE y realista de India respecto a su postura en política exterior plantean una plétora de desafíos a ambos actores. Además, ambos tienen socios diferentes, lo que puede influir en sus vínculos. Esto requiere una cuidadosa gestión de las expectativas y los resultados de ambos socios y la creación de sólidos mecanismos institucionales para mejorar el compromiso. La asociación en materia de seguridad entre India y la UE ofrece amplias oportunidades para crear un

[29] «25 aniversary of Pokhran-II: India's journey to become a nuclear power», *Indian Express*. Disponible en: https://indianexpress.com/article/explained/explained-history/25th-anniversary-pokhran-ii-8604356/ (consultado el 23/1/2025).
[30] «What Is the Nuclear Taboo and Is Putin About to Break It?», *Union of Concerned Scientists*. Disponible en: https://blog.ucsusa.org/emacdonald/what-is-the-nuclear-taboo-and-is-putin-about-to-break-it/ (consultado el 5/1/2025).
[31] SOOD, Rakesh. «Cómo Delhi y París se hicieron amigos», *Observer Research Foundation*. 27 de agosto de 2019. Disponible en: https://www.orfonline.org/research/how-delhi-and-paris-became-friends-54811 (consultado el 5/1/2025).
[32] VOHRA, Anchal: «"Strategic Autonomy" Is a French Pipe Dream», *Foreign Policy*. 3 de julio de 2023. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/07/03/strategic-autonomy-is-a-french-pipe-dream/ (consultado el 6/1/2025).

punto de referencia en el establecimiento de asociaciones internacionales equitativas y eficaces en el siglo XXI.

Por último, también es muy importante la relación que se pueda establecer entre los Estados Unidos de la nueva Administración de Donald Trump y India, con una UE expectante en este sentido. La elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos también ha complicado un escenario en el que una vez declaró que «animaría» a Rusia a atacar si los aliados de la OTAN no pagaban sus facturas[33]. Esta incertidumbre hace que la UE pueda replantear su política de seguridad y busque nuevos aliados bilaterales que puedan trabajar para desarrollar beneficios mutuos en la materia, como India. Sin duda, Estados Unidos tiene sus propios intereses y también es un competidor para la UE en materia de exportaciones, muy importantes en el mercado de defensa donde la competencia por jugosos contratos es máxima, o la relación con los países miembros de la OTAN, donde India no tiene la misma asociación estratégica que, por ejemplo, Japón, Corea del Sur o Australia, todo lo cual puede jugar a favor o en contra de un mayor acercamiento o distanciamiento en las relaciones bilaterales indoeuropeas[34].

El juego geopolítico entre Estados Unidos, la UE y India involucra a otro actor clave, China, no solo desde la perspectiva del conflicto fronterizo sinoindio, siempre pendiente de frágiles acuerdos, sino también desde la política del presidente electo, Trump, respecto a China, ya que la guerra comercial que puede desatarse en forma de aranceles es una advertencia para otros potenciales rivales, incluida la propia UE y India, aunque tanto Trump como Modi se han profesado afecto mutuo y ya han mantenido dos reuniones de alto nivel en 2019 y 2020, en Houston y Ahmedabad.

[33] «Trump dice que "animaría" a Rusia a atacar a los aliados de la OTAN que no paguen sus facturas», *BBC*. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68266447 (consultado el 7/1/2025).
[34] IWANEK, Krzysztof: «¿Cómo puede India cooperar con la OTAN?», *The Diplomat*. 3 de junio de 2021. Disponible en: How Can India Cooperate With NATO? - The Diplomat (consultado el 9/1/2025).

El futuro de esta triple relación entre India, China y Estados Unidos puede llevar a un mayor fortalecimiento de las relaciones de la UE con la primera, incluyendo lo relativo a los intereses compartidos en materia de seguridad y defensa.

Javier Fernández Aparicio
Analista principal del IEEE,
@jafeap

Harsh Pandey
Investigador del Centro de Estudios Europeos
Escuela de Estudios Internacionales
Universidad Jawaharlal Nehru
@Harsh_Pandey18

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

12/2025 18 de febrero de 2025

Ignacio Fuente Cobo

Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz? (reedición)

Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz? (reedición)

Artículo publicado originalmente el 16 de octubre de 2024

Resumen:

Este documento hace un balance de los recientes acontecimientos en los campos de batalla de Ucrania basados en informaciones procedentes de fuentes abiertas. Se trata de un análisis fundamentalmente militar sobre la evolución de la guerra en el último año y de la posible evolución de un conflicto en el que el comportamiento de los combatientes, las decisiones políticas y las estrategias militares permiten vislumbrar en medio de «la niebla de la guerra» el rumbo que puede tomar en los próximos tiempos. Como ha puesto de manifiesto la incursión ucraniana en la región de Kursk de agosto de 2024, la guerra no está estancada, sino muy activa, y tanto Ucrania como Rusia tienen la capacidad de tomar decisiones que producen un impacto significativo en las realidades de los campos de batalla en cada momento y, consecuentemente, en el desenlace final. A medida que las líneas rojas van cayendo una tras otra, Ucrania camina peligrosamente hacia la guerra absoluta, libre de los efectos moderadores impuestos por la política y la sociedad y sin las restricciones prácticas del tiempo y el espacio. La decisión de acabar con todas las restricciones al empleo de la fuerza militar conlleva el riesgo de una escalada militar de consecuencias impredecibles. Mucho dependerá, más allá de los resultados militares, de las decisiones que se toman en Occidente y fundamentalmente de las que se tomarán en Washington después de las elecciones presidenciales, pero lo que parece claro es que, sin los hábitos moderadores de la diplomacia y la negociación, Ucrania va camino de la guerra total sumida en el pensamiento mágico de que, sin ellas, Rusia terminará por colapsar.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, guerra, ofensiva, desgaste, escalada, negociación, restricciones, victoria.

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

Ukraine 2024. Is a good war better than a bad peace?

Abstract:

This document analyses recent events on the battlefields of Ukraine based on information from open sources. It is a primarily military analysis of the evolution of the war over the past year and of the possible evolution of a conflict in which the behaviour of combatants, political decisions and military strategies allow us to glimpse, amidst the "fog of war", its course in the coming times. As the Ukrainian incursion into the Kursk region in August 2024 has shown, the war is not stagnant, but very active, and both Ukraine and Russia have the ability to make decisions that have a significant impact on the realities of the battlefields at any given time and, consequently, on the final outcome. As red lines fall one after another, Ukraine is walking dangerously towards all-out war, free from the moderating effects imposed by politics and society and without the practical restrictions of time and space. The decision to lift all restrictions on the use of military force carries with it the risk of a military escalation with unpredictable consequences. Much will depend, beyond the military results, on the decisions taken in the West and fundamentally on those that will be taken in Washington after the presidential elections. However, what seems clear is that, without the moderating habits of diplomacy and negotiation, Ukraine is heading for total war, mired in the magical thinking that, without them, Russia will end up collapsing.

Keywords:

Russia, Ukraine, war, offensive, attrition, escalation, negotiation, restrictions, victory.

Crimea. Una península demasiado lejana

A principios de 2023, la situación de la guerra parecía sonreír a Ucrania. Las contraofensivas de Jersón y Járkov habían sido un rotundo éxito y muchos en Occidente tenían la esperanza de que las tropas de Kiev siguieran avanzando y cambiaran el rumbo de la guerra de una vez por todas. Ucrania estaba ganando.

Pronto se demostró que la victoria no iba a ser tan fácil. En el mes de mayo de 2023, el grupo Wagner lograba tomar Bajmut, un antiguo puesto cosaco avanzado que carecía de importancia estratégica, aunque el coste que tuvo que pagar para conseguirlo fue muy elevado. Bajmut se convirtió en un símbolo de la lucha entre dos ejércitos, a los que «el orgullo, el desafío y la terquedad pura»[1] obligaron a combatir una de las batallas más cruentas y costosas de la guerra. Aunque Rusia terminó por imponerse, la victoria fue pírrica en una brutal batalla de desgaste que duró nueve meses[2]. No obstante, tanto rusos como ucranianos consideraron que la batalla había merecido la pena. Los primeros porque habían ganado y los ucranianos porque Bajmut «limitó las capacidades de Rusia en otras áreas y permitió a Ucrania prepararse para nuevos avances»[3].

Tras unos meses de retraso debido al mal tiempo y la demora en la entrega de armas occidentales, Ucrania se encontraba a principios de junio de 2023 en condiciones de retomar el impulso ofensivo en varias direcciones contra el territorio ocupado por Rusia. Se pensaba, con excesivo entusiasmo, que una nueva ofensiva de primavera, que algunos comparaban con el «Día D»[4] del desembarco de Normandía en la Segunda Guerras Mundial, supondría un momento decisivo en el devenir de la guerra, siempre que las fuerzas armadas ucranianas fueran capaces de romper el frente y llegar al mar de Azov. De tener éxito, la guerra entraría en una fase decisiva dividiendo en dos a las fuerzas rusas en el sur de Ucrania, antes de lanzarse al asalto definitivo de la península de Crimea.

[1] GIBBONS-NEFF, Thomas. «¿Por qué Bajmut? Una pregunta tan antigua como la guerra», *The New York Times*. 23 de mayo de 2023.
[2] GRYNSZPAN, Emmanuel *et al.* «Guerre en Ukraine: la bataille sans fin de Bakhmout», *Le Monde*. 11 de mayo de 2023.
[3] KULLAB, Samya. «Why Ukraine is waging a brutal war of attrition against Russia over Bakhmut World», *Associated Press*. 21de mayo de 2023.
[4] IGNATIUS, David. «D-Day dawns for Ukraine», *The Washington Post*. 8 de junio de 2023.

Incluso si no fuera posible expulsar a todas las fuerzas rusas del territorio ucraniano ocupado, algo que muchos analistas consideraban improbable[5], una eventual victoria ucraniana serviría para debilitar la posición estratégica de Rusia en la guerra, al tiempo que aseguraría a Ucrania seguir recibiendo apoyo militar y garantías de seguridad a largo plazo de Occidente[6]. Este aspecto era muy importante a la vista de la cumbre de la OTAN que debía celebrarse en Vilnius a finales de 2023, donde se iba a hablar sobre el futuro de Ucrania en la Alianza Atlántica.

Para la ofensiva, el alto mando ucraniano pensaba aprovechar las nuevas unidades creadas, las cuales habían estado recibiendo entrenamiento militar de la OTAN, así como el equipo occidental, principalmente tanques M1 Abrams y Leopard 2, que habían ido llegando a Ucrania paulatinamente[7]. A principios de agosto, tras varios meses de retraso, Ucrania tenía comprometido 150.000 soldados para la ofensiva con entre 50.000 y 60.000 soldados dispuestos para a ser empleados como punta de lanza, encuadrados en doce brigadas dotadas de moderno armamento occidental[8]. Frente a ellos, los rusos contaban con un número de efectivos que podía cifrarse en torno a los 300.000 soldados[9].

Durante estos meses, los rusos no se habían estado quietos y habían aprovechado los retrasos en la ofensiva para fortificar los territorios ocupados, movilizar y entrenar a sus soldados y aumentar la producción de la industria militar[10]. Desde noviembre de 2022, sus ingenieros militares levantaron la más formidable línea defensiva conocida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Esta línea de defensas se extendía a lo largo de 2.000 km de longitud, desde la frontera con Bielorrusia hasta el delta del Dniéper, con especial énfasis en la región de Zaporiyia donde el mando ruso estimaba que el ejército ucraniano iba a ejercer el esfuerzo principal del ataque. Estaba compuesta principalmente por zanjas profundas, dientes de dragón anticarro, trincheras, posiciones de artillería y posiciones de tiro preparadas para emboscar vehículos, además de

[5] BARNES, Julian E. y ERLANGER, Steven. «As Ukraine Launches Counteroffensive, Definitions of "Success" Vary», *The New York Times*. 10 de junio de 2023.
[6] MILLER, Christopher, HALL, Ben y SCHWARTZ, Felicia. «Ukraine's counter-offensive: the war reaches a "decisive momento"», *Financial Times*. June 9, 2023.
[7] VAN BRUGEN, Isabel. «Ukraine Reveals When Counteroffensive Against Russia Will Begin», *Newsweek*. 10 de junio de 2023.
[8] «No breakthrough yet in Ukraine's counteroffensive», *Politico*. August 2023.
[9] SABBAGH, Dan. «We will succeed: Zelensky says Ukraine ready to launch counteroffensive», *The Guardian*. 8 de junio de 2023.
[10] MILLER, Christopher. «Military briefing: how Russia is fortifying its frontline for Ukraine's counteroffensive», *Financial Times*. 2 de agosto de 2023.

extensos campos de minas en la primera línea. Todo ello convertía las defensas rusas en posiciones prácticamente infranqueables[11].

Al mismo tiempo, el Estado Mayor ruso reorganizó su cadena de mando haciéndola mucho más horizontal y flexible, de manera que podía combinar las diversas unidades en función de la misión y de las circunstancias colocándolas bajo un mando único[12]. Igualmente, desplazó sus puestos de mando y centros logísticos a retaguardia de la primera línea de manera que se pudiera reducir la eficacia de los ataques de precisión por parte de los misiles y drones contra los mismos.



Fuente: elaboración propia a partir de
https://edition.cnn.com/interactive/2023/09/world/ukraine-war-counteroffensive-maps-guide-dg/

Los cálculos más optimistas de la OTAN durante el período de planificación estimaban que el ejército de Ucrania podría avanzar treinta kilómetros al día siguiendo el ejemplo

[11] JONES, Seth, PALMER, Alexander y BERMUDEZ Jr., Joseph. «Ukraine's Offensive Operations: Shifting the Offense-Defense Balance», *Center for Strategic and International Studies*. 13 de junio de 2023.
[12] KONAEV, Margarita y DANIELS, Owen J. «The Russians Are Getting Better», *Foreign Affairs*. 6 de septiembre de 2023.

de la contraofensiva de Jersón de otoño de 2022[13], lo que potencialmente le permitiría llegar al mar de Azov en una semana. La realidad iba a ser muy distinta.

El 5 de junio, las fuerzas armadas de Ucrania comenzaron lo que la viceministra de Defensa de Ucrania, Hanna Maliar, denominó «acciones ofensivas en varias direcciones»[14]. Había comenzado una gran ofensiva en cinco áreas de la línea del frente en el sur del óblast de Donetsk, en el sector de Zaporiyia, con dos direcciones principales de ataque que rompieron brevemente las primeras defensas rusas. No obstante, desde los primeros momentos, las tropas ucranianas se toparon con la solidez del esquema defensivo ruso que esa misma tarde recuperó las posiciones perdidas.

A pesar de que, desde los primeros momentos, el ejército ucraniano se mostró incapaz de romper el frente evidenciando que la ofensiva podía terminar convirtiéndose en un fracaso, el mando ucraniano decidió perseverar en sus intentos de seguir avanzando, en un terco y prolongado empeño que duró varios meses. Durante el tiempo que duró la ofensiva, los combates fueron encarnizados, pero los avances ucranianos fueron mínimos, con algunos éxitos tácticos que no se tradujeron en resultados estratégicos.

Para noviembre de 2023, las exhaustas tropas ucranianas se quedaron sin infantería con capacidad de asalto y, más peligroso, sin municiones. Cinco meses después del comienzo, el impulso ofensivo estaba agotado y la ofensiva se estancó con fuertes bajas y numerosas unidades de artillería presentando una grave falta de munición. Cualquier intento de seguir avanzando se volvió inviable[15].

Con el fin de aliviar la presión militar en el frente de Zaporiyia, las fuerzas armadas ucranianas lanzaron una acción de diversión en el óblast de Jersón cerca de la desembocadura del Dniéper. El 30 de octubre de 2023, la infantería de marina ucraniana cruzaba el río y tomaba Krynky en la orilla izquierda con el apoyo lanzacohetes MRLS y artillería. Aunque consiguieron establecer una pequeña cabeza de puente, no fueron capaces de ampliarla y avanzar hacia el sur en dirección a Crimea quedando embolsados en la orilla izquierda del río. Los intensos combates por mantenerse en la orilla

[13] «Ukraine's commander-in-chief on the breakthrough he needs to beat Russia», *The Economist*. 2 de noviembre de 2023.
[14] HODGE, Nathan *et al.* «Ukrainian offensive is “taking place in several directions”, says official», *CNN*. 8 de junio de 2023.
[15] JAFFE, Greg y RYAN, Missy. «Ukraine's counteroffensive stalls amid Russian defenses», *The Washington Post*. Diciembre 2023.

continuaron durante ocho meses, con fuertes pérdidas para los ucranianos, que terminaron finalmente por abandonarla en junio de 2024. También, las fuerzas rusas sufrieron un duro desgaste y desperdiciaron algunas de sus mejores unidades en acciones de contraataque —entre ellas los 382 º y 337 º regimientos aerotransportados—, pero fue la infantería de marina ucraniana quien pagó el mayor precio para mantener una cabeza de puente sobre el Dniéper, que nunca tuvo más sentido que convertirse en otra batalla de desgaste[16].

A finales de 2023, era evidente que los resultados de la ofensiva ucraniana estaban muy lejos de los ambiciosos objetivos estratégicos que se habían trazado inicialmente y con un coste en vidas humanas y materiales muy elevado para ambos bandos. Según afirmaciones del Ministerio de Defensa ruso, los ucranianos habrían perdido más de 90.000 heridos y muertos, casi 600 tanques y alrededor de 1.900 vehículos blindados durante la contraofensiva. Por su parte, los ucranianos estimaban las pérdidas de las fuerzas rusas en 15.000 bajas al mes, con un pico de 25.000 bajas durante el mes de agosto, cuando tuvieron lugar los combates más duros[17]. Aunque estas cifras de ambos bandos hay que tomarlas con cautela, sí son un indicador de la dureza de los combates.

Las causas del fracaso de la ofensiva fueron múltiples empezando por una excesiva ambición en cuanto a los objetivos a alcanzar. A ello habría que añadir la inferioridad de Ucrania en potencia de fuego artillero, la falta de apoyo aéreo, la insuficiencia de medios adecuados para superar los extensos campos de minas preparados por Rusia y la falta de iniciativa de los mandos ucranianos en el nivel táctico, cuya escasa experiencia y limitada formación militar les impidió explotar las brechas abiertas en las líneas rusas y profundizar rápidamente antes de que pudieran ser cerradas.

Otro factor clave fue la incapacidad de Ucrania de ajustar su estrategia a las circunstancias, una vez que se demostró que el esfuerzo inicial en dos ejes de ataque no resultaba eficaz, a lo que habría que añadir que las fuerzas rusas, después de un año

[16] OSTILLER, Nate y FORNUSEK, Martin. «With Krynky lost, what did the perilous operation accomplish?», *Kievindependent.com*. 18 de junio de 2024.
[17] HIRD, Karolina y HARWARD, Christina. «Russian Offensive Campaign Assessment», *ISW*. 30 de octubre de 2023.

y medio de guerra, demostraron ser más eficaces y sus mandos competentes de lo que las evaluaciones occidentales habían esperado[18].

En noviembre, en un inesperado gesto de honestidad hacia sus soldados, el general jefe del Estado Mayor ucraniano, Valerii Zaluzhnyi, admitía que la guerra estaba «en un punto muerto» y que no era posible lograr un avance significativo a menos que se produjera un «salto tecnológico masivo»[19]. De no producirse, Rusia tendría la ventaja en una guerra de desgaste casi estancada, al tener más recursos humanos y naturales, mientras Ucrania se desangraría hasta el agotamiento, lo que conduciría a su inevitable derrota.

Lo que venía Zaluzhnyi a criticar, sin decirlo abiertamente, era que los aliados occidentales, temerosos ante la posibilidad de una eventual escalada, se habían mostrado demasiado cautos en el envío de armamento de última tecnología y que las entregas habían sido deliberadamente retenidas en un intento de sostener el esfuerzo de guerra de Ucrania dentro de unos límites. La consecuencia de esta actitud occidental deliberada fue que el armamento no se entregó en tiempo, cantidad y calidad suficiente para que la ofensiva de Ucrania hubiera tenido éxito. En particular, afirmaba que «la contraofensiva de Ucrania se vio frenada por la falta de aviones de combate modernos y municiones de artillería»[20] atribuyendo el fracaso a la falta de aviones de combate F-16 y misiles balísticos tácticos de ataque en profundidad MGM-140 ATACMS.

Las críticas del general Zaluzhny le valieron su destitución el 8 de febrero de 2024 como comandante en jefe de las fuerzas armadas de Ucrania, siendo sustituido por el general Oleksandr Syrskyi quien anteriormente había servido como comandante en jefe de las Fuerzas Terrestres de Ucrania. Se trataba de un militar enérgico, cuyo origen ruso no le había impedido ser el arquitecto de la exitosa contraofensiva de Járkov en 2022. Sin embargo, su poca consideración por la vida de sus soldados durante la batalla de Bajmut le había hecho objeto de fuertes críticas por «perseguir tácticas militares sangrientas al estilo soviético» que derivaron en cuantiosas pérdidas ucranianas[21].

[18] SCIUTTO, Jim. «Early stages of Ukrainian counteroffensive 'not meeting expectations,' Western officials tell». *CNN*. 13 de julio de 2023.
[19] «Ukraine's commander-in-chief on the breakthrough he needs to beat Russia», *The Economist.* 1 de noviembre de 2023.
[20] «Ukraine commander irked by lack of arms promised for offensive», *Al Jazeera.* 1 de julio de 2023.
[21] «Zaluzhny is out, the "butcher" is in», *Politico.* 8 de febrero de 2024.

El fracaso de la contraofensiva ucraniana puso en evidencia que la guerra basada en la maniobra de grandes unidades resultaba imposible de ejecutar, lo que obligó al mando ucraniano a reinventar tácticas de infiltración que no se habían utilizado en ninguna guerra convencional desde la Segunda Guerra Mundial. Es decir, hubo que volver a emplear pequeños destacamentos que se infiltraban a través de los campos minados y despejaban sigilosamente el terreno con el apoyo de artillería y drones para, a continuación, asaltar las posiciones rusas en un intento de capturarlas, o causar su desgaste. El lado negativo de esta recuperada táctica del combate de infantería era que, el pequeño tamaño de los equipos de asalto y la duración de las operaciones, se traducía normalmente en una mayor lentitud de la contraofensiva y en una mejor capacidad de los defensores rusos de reaccionar a los ataques.

Tampoco tuvo un impacto significativo en las operaciones ni se tradujo en beneficios inmediatos para Ucrania, la rebelión del Grupo Wagner contra el presidente Vladímir Putin, la cual tuvo lugar durante la ofensiva, a pesar de la facilidad con la que las fuerzas de Wagner se acercaron a menos de 200 km de Moscú[22]. Quizá el efecto más importante de esta intentona golpista fuera el hecho de que «las fuerzas rusas no hicieron más para detener el avance de Wagner»[23], lo que ponía de manifiesto la incapacidad rusa de reaccionar rápidamente a este tipo de imprevistos, así como su falta de reservas.

El resultado decepcionante de la ofensiva se tradujo en una creciente desilusión en la opinión pública ucraniana por el futuro de las operaciones y la fe en la victoria. Cuando al presidente Zelenski se le preguntó si estaba satisfecho con los resultados de la contraofensiva, no pudo más que dar una respuesta ambigua afirmando: «Mira, no vamos a retroceder, estoy satisfecho. Estamos luchando con el segundo (mejor) ejército del mundo», para agregar a continuación: «Estamos perdiendo gente, no estoy satisfecho. No conseguimos todas las armas que queríamos, no puedo estar satisfecho, pero tampoco puedo quejarme demasiado»[24].

Posiblemente no podía decir otra cosa dadas las circunstancias, ante la disminución del flujo de ayuda militar de los Estados Unidos, la creciente oposición fundamentalmente

[22] «Wagner: Russians reflect on group's advance towards Moscow», *BBC News*. 2 de julio de 2023.
[23] BALMFORTH, Tom. «Analysis: Mutiny lays bare prospect for Putin of "forever war" in Ukraine», *Reuters*. 6 de junio de 2023.
[24] JORDAN, James, KULLAB, Samya y NOVIKOV, Illia. «The AP Interview: Ukraine's Zelensky says the war with Russia is in a new phase as winter looms», *Associated Press.* 1 de diciembre de 2023.

en las filas republicanas a la guerra en Ucrania y la aparición de una nueva guerra en Gaza, que desvió el centro de atención de las preocupaciones estratégicas norteamericanas hacia Oriente medio[25]. El conflicto entraba en «una nueva fase», en la que el duro invierno iba a complicar la situación militar de Ucrania y el curso de las operaciones, que quedaban ahora bajo la iniciativa de Rusia.

Rusia toma la iniciativa. La batalla de Avdiivka

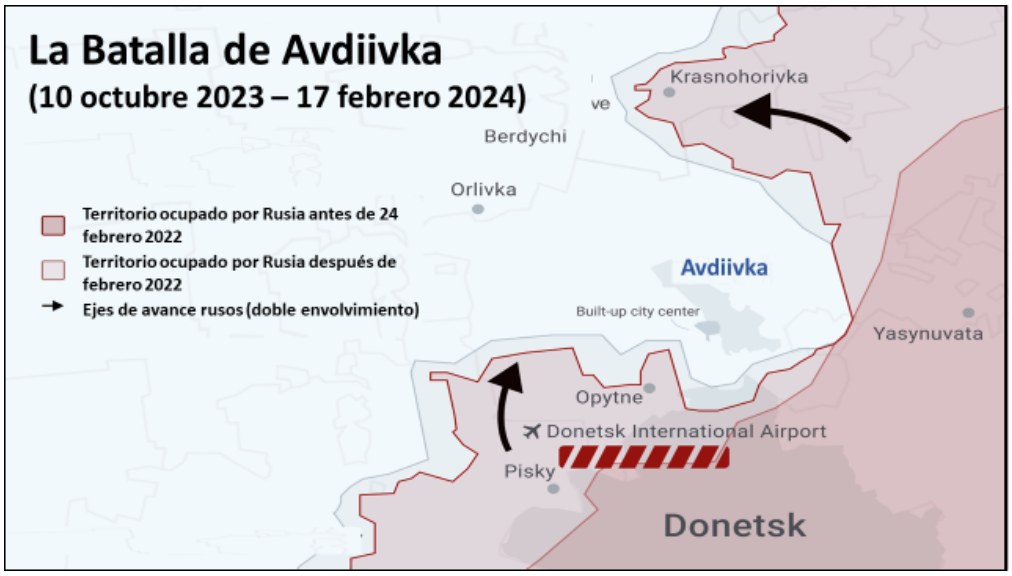
A principios de octubre de 2023, con la ofensiva ucraniana estancada, el alto mando ruso decidió que había llegado el momento de pasar a la ofensiva. El centro de gravedad se trasladó a Avdiivka, una ciudad del óblast de Donetsk que estaba considerado la puerta de entrada al Dombás occidental[26]. Avdiivka, que contaba con unas 32.000 personas antes de la guerra —reducida a unas 2.500 personas en el 2023—, era un punto estratégico de las defensas ucranianas en la región de Donetsk, desde el que se protegía varias posiciones militares clave más al oeste y se ponía a la cercana ciudad de Donetsk, controlada por Rusia, bajo fuego artillero y constante amenaza de asalto.

Militarmente estaba muy fortificada, contando con un denso sistema de trincheras, posiciones de tiro y búnkeres reforzados con hormigón armado, lo que la hacía muy difícil de conquistar. Sus condiciones defensivas podían compararse con las de la planta de acero de Azovstal durante el asedio de Mariupol, que tanto costó tomar a Rusia en 2022. La captura de Avdiivka que, desde marzo de 2023, se encontraba prácticamente rodeada por las fuerzas rusas, permitiría ocupar una ciudad estratégica convertida en un símbolo de la resistencia ucraniana, al tiempo que alejaría la amenaza del ejército ucraniano de la cercana ciudad de Donetsk en manos rusas[27].

La batalla por Avdiivka, también conocida como la «segundo Bajmut» o «Bajmut 2.0» debido a las similitudes en las condiciones del campo de batalla, las tácticas empleadas por ambas partes y el elevado número de bajas que produjo[28], comenzó el 10 de octubre,

[25] O FALK, Thomas. «Why are US Republicans pushing for aid to Israel but not Ukraine?», *Aljazeera*. 8 de noviembre de 2023.
[26] ABDURASULOV, Abdujalil. «Ukraine war: Russia attacks Avdiivka stronghold in eastern Ukraine», *BBC*. 12 de octubre de 2023.
[27] ABDURASULOV, Abdujalil. «Ukraine war: Russia attacks Avdiivka stronghold in eastern Ukraine», *BBC*. 12 de octubre de 2023.
[28] FARRELL, Francis. «Surviving Avdiivka: Russia intensifies assault on city deemed a 'second Bakhmut'», *The Kyiv Independent*. 23 de marzo de 2023.

cuando tres brigadas de fusiles motorizados rusas iniciaron una acción ofensiva, empleando una nueva táctica de asalto. El anterior ataque ruso contra la ciudad ucraniana fortificada de Bajmut en 2023 había consistido básicamente en lanzar sucesivas oleadas de unidades de infantería contra posiciones ucranianas fuertemente fortificadas, que fueron finalmente capturadas después de varios meses, si bien al precio de decenas de miles de víctimas. En Avdiivka se buscó evitar el choque frontal y reducir las bajas mediante una acción de doble envolvimiento de la ciudad, lo que no impidió que se convirtiera en una de las batallas más sangrientas y feroces de la guerra[29].



Fuente: *The Kyiv independent*. https://kyivindependent.com/avdiivka-defense-uncertain-as-ukraine-struggles-with-fortification/

Inicialmente, las tropas de asalto mantuvieron la doctrina convencional rusa de atacar en olas, con la primera consistente en soldados bisoños ligeramente armados para obligar a los defensores a gastar sus limitadas existencias de municiones, los cuales eran seguidos de efectivos bien entrenado para explotar los puntos débiles identificados en las defensas ucranianas. Esta táctica se complementaba con reconocimientos, emboscadas y acciones de sabotaje por parte del personal de operaciones especiales

[29] «Russian offensive campaign assessment, february 15, 2024», *Institute for the Study of War*. 15 de febrero de 2024.

que se infiltraban detrás de las líneas del frente utilizando la extensa red de túneles de la ciudad[30]. No obstante, a medida que la batalla fue prolongándose en el tiempo, la táctica rusa de oleadas fue reemplazada por el empleo de soldados profesionales bien descansados y entrenados que se infiltraban en la ciudad en pequeños grupos tras fuertes bombardeos de artillería[31].

También el mando ruso cambió el perfil del combatiente. Si en Bajmut, el grueso de las fuerzas fue aportadas por los mercenarios de Wagner, en Avdiivka Rusia decidió utilizar como fuerza principal al 8.º Ejército de Armas Combinadas, que consistía en el 1er Cuerpo del Ejército de la República Popular de Donetsk (DPR), así como el 2.º Cuerpo de Ejército de la República Popular de Luhansk (LPR). Se trataba de unidades formadas por personal nativo del Dombás, con larga experiencia de combate frente a los soldados ucranianos adquirida en la larga guerra de baja intensidad que siguió a la revolución del Euromaidan de 2014. A esta fuerza se les añadió la 20.ª y 150.ª Divisiones de fusileros motorizados del ejército regular de la Federación Rusa que actuaban como reserva[32].

Dos días después de iniciado el ataque, las fuerzas rusas «no habían asegurado ningún avance importante»[33] y resultaba poco probable que pudieran rodear a las fuerzas ucranianas, debido a las fuertes pérdidas y a los contraataques en el flanco sur del despliegue ruso. La dureza de los combates obligó a las fuerzas rusas a hacer una pausa operacional para reagruparse y reforzarse, trasladando la 6.ª división de fusileros motorizados del frente de Zaporiyia a Avdiivka. Unos días después, reiniciaron las operaciones con la captura de la montaña de escombros al oeste del ferrocarril y la planta de Coca-Cola, una posición elevada tácticamente importante, dado que dominaba la ciudad[34].

A principios de noviembre de 2023, el ritmo de los ataques rusos disminuyó momentáneamente debido al empeoramiento de las condiciones meteorológicas, con fuertes lluvias y lodo que complicaban los movimientos y la logística para ambos

[30] BABENKO, Alex *et al.* «Exhaustion, dwindling reserves and a commander who disappeared: How Ukraine lost Avdiivka to Russia», *Asasociated Press.* 11 de marzo de 2024.
[31] MELKOZEROVA, Veronika. «Cracks appear in Ukraine's eastern fortress of Avdiivka», *Politico.* 8 de febrero de 2024.
[32] EVANS, Angelica *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment, October 28, 2023», *Institute for the Study of War.* 28 de octubre de 2024.
[33] «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of Wa.* 15 de octubre de 2023.
[34] «Russia and Ukraine intensify fight over Avdiivka, another ruined city», *The Washington Post*. 27 de octubre de 2023.

ejércitos. Para entonces, las tropas rusas habían capturado al menos el 60 % de la zona industrial situada al sureste de la ciudad, que constituía la zona de primera línea fortificada de Ucrania y que se había mantenido en sus manos desde 2014. Para evitar el ataque frontal a una posición tan fuerte, las unidades rusas comenzaron a expandirse por la «zona gris» al norte de Avidiivka en un movimiento de envolvimiento, que se veía obstaculizado por la posesión en manos ucranianas de una planta de carbón convertida por dichas tropas en una posición defensiva «casi perfecta», al estar repleta de túneles, líneas de ferrocarril y estrechos callejones que proporcionaban a Ucrania una «ventaja defensiva local» muy importante[35].

A pesar de la fortaleza de las defensas, las constantes oleadas de ataques rusos terminaron por agotar las líneas ucranianas y, el 22 de noviembre, el 255.º regimiento perteneciente a la 20 división rusa de fusileros motorizados capturaba las fortificaciones defensivas al suroeste de la zona industrial. Al día siguiente comenzaba la «tercera ola» de asaltos rusos a Avdiivka por parte de varias columnas mecanizadas, de manera que para el 4 de diciembre toda la zona industrial estaba bajo control de las fuerzas rusas que avanzaban desde «todas las direcciones» mientras se producían intensos combates en los alrededores de la planta de carbón[36]. En esos momentos, las fuerzas rusas superaban a los defensores ucranianos en una proporción de cinco a uno y tenían abrumadora superioridad aérea y de artillería, frente a unas unidades ucranianas que informaban de suministros insuficientes y de escasez de municiones de 155 mm.

Los asaltos rusos continuaron hasta principios de enero de 2024, sin resultados apreciables, por lo que decidieron cambiar la táctica de tratar de flanquear a Avdiivka con asaltos blindados rápidos pero expuestos a la reacción defensiva, sustituyéndola por infiltraciones de pequeños grupos de asalto de infantería que eludían los ataques directos a las posiciones ucranianas. También cambiaron las direcciones de ataque desde el norte y el oeste de la ciudad para atacar desde el sur y el este. Estos cambios se tradujeron en avances significativos de las fuerzas rusas en el sur, que se vieron en parte facilitados por la infiltración de un reducido número de efectivos de operaciones

[35] «Russia Trying to Encircle Avdiivka, Situation 'Very Hot'», *Kyiv Post*. 16 de noviembre de 2023.
[36] «Russian Offensive Campaign Assessment, November 22, 2023», *Institute for the Study of War*. 22 de noviembre de 2023.

especiales por la red de alcantarillado para emerger detrás de las posiciones ucranianas[37].

Para el 22 de enero, las tropas rusas habían entrado en zonas urbanas al norte y oeste de la ciudad y se encontraban en las proximidades de la planta de carbón defendidas por la 110.ª Brigada Mecanizada ucraniana, sin que sus contraataques para recuperar las posiciones perdidas tuvieran éxito. Un mes más tarde, la situación en la ciudad se había vuelto crítica con los rusos avanzando hacia el centro de Avdiivka y la 110.ª Brigada Mecanizada ucraniana agotada con «todos los que pueden sostener una ametralladora»[38] utilizados para mantener la línea del frente.

Los rusos hicieron uso de su poderío aéreo lanzando sobre Avdiivka cientos de bombas de planeo FAB-1500, altamente letales al ser capaces de planear grandes distancias y de crear un cráter de 15 metros de ancho y desplazar los objetos en su interior a más de 500 metros. Ello, junto con su mayor producción de drones y de superioridad artillera —que les permitía disparar cinco proyectiles por cada uno ucranianos—, convirtieron las defensas ucranianas «en un infierno» y en «una bendición para el bando de Putin»[39], que consolidó sus avances[40]. Las fuerzas ucranianas intentaron compensar la falta de proyectiles de artillería con el empleo de sus propios drones, los cuales resultaron muy sensibles a las condiciones climáticas adversas del invierno ucraniano[41].

Ante lo difícil de la situación, a mediados de febrero el mando ucraniano se vio obligado a transferir sus últimas reservas, en particular la 3.ª Brigada de Asalto, considerada una unidad de élite, pero que había sido fuertemente castigada en la batalla de Bajmut y no había tenido tiempo de recuperarse. Esta Brigada se desplegó en la planta de carbón. La 110.ª Brigada Mecanizada del ejército ucraniano, que había defendido la ciudad sin parar desde marzo de 2022 y que se encontraba exhausta, empezó a abandonar la ciudad. Se confirmaba la decisión del mando ucraniano de retirarse parcialmente de

[37] KORSHAK, Stefan. «Russian Infantry Scores Gains in Battleground Avdiivka, Both Sides Predict More Big Attacks», *Kyiv Post*. 6 de enero de 2024.
[38] FREEMAN, Colin. «Should this Ukrainian city fall to Russia, 'it will be America's fault'», *The Telegraph*. 9 de febrero de 2024.
[39] COLUMBA JEREZ, Alexia. «FAB-1500: una nueva bomba rusa casi indestructible que causa estragos en Ucrania», *ABC*. 17 de marzo de 2024.
[40] ZORIA, Yuri. «UK Intel: Russia steps up assaults on Avdiivka with bombs and troops», *Euromaidan Press*. 8 de febrero de 2024.
[41] AXE, David. «A Ukrainian Brigade Ran Low On Ammo. That, Plus Some Bad Weather, Was All The Advantage Russian Troops Needed To Breach Avdiivka», *Forbes*. 6 de febrero de 2024.

Avdiivka[42], antes de que las fuerzas rusas cortasen la línea de comunicación terrestre ucraniana con la retaguardia y rodeasen a las unidades que defendían el centro urbano y las fortificaciones más meridionales del bastión de trincheras y fortificaciones del sur de la ciudad[43].

Para ablandar la defensa ucraniana, la Fuerza Aérea rusa bombardeó las posiciones ucranianas en toda la ciudad, sin encontrar resistencia dada la carencia de artillería antiaérea. El empleo de municiones incendiarias produjo una nube de humo tóxico que cubrió toda la ciudad convertida en un escenario de película futurista de ciencia-ficción[44].

En la noche del 14 al 15 de febrero, para evitar el aniquilamiento, las agotadas tropas de la 110.ª Brigada de Ucrania abandonaban «bajo una lluvia de proyectiles de artillería y fuego de ametralladoras» la denominada posición defensiva «Zenit», un bastión de trincheras y fortificaciones ubicadas en el flanco sur de Avdiivka, que había impedido durante años cualquier asalto directo desde el sur, sufriendo en la retirada numerosas bajas que quedaron abandonadas a su destino[45]. Esta zona fue inmediatamente ocupada por el 1er Cuerpo de Ejército de la República Popular de Donetsk con lo que, a partir de ese momento, el destino de la ciudad estaba echado.

El 16 de febrero, 15.000 soldados rusos completaban el envolvimiento quedando toda Avdiivka en sus manos. Simultáneamente, 5.000 soldados ucranianos intentaban una retirada en masa que se produjo de una manera cada vez más caótica y costosa[46]. Los últimos en hacerlo fueron los soldados de la formidable 3.ª Brigada de Asalto que habían cubierto desde la planta de carbón la retirada del resto de las unidades. Lo hicieron por la llamada «carretera de la muerte»[47], donde fueron alcanzados por la artillería y drones rusos, lo que ocasionó su casi completa destrucción. Esta fase final de la batalla fue descrita por el *New York Times* como la «batalla más feroz de la guerra»[48] y se refleja

[42] KHALILOVA, Dinara. «Military: Ukraine reinforcing Avdiivka as Russia continues its offensive», *The Kyiv Independent*. 13 de febrero de 2024.
[43] BAILEY, Riley *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of War*. 15 de febrero de 2024.
[44] «Inside Ukraine's last stand in Avdiivka and its 'road of death'», *The Washington Post*. 2 de marzo de 2024.
[45] BAILEY, Riley *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of War.* 15 de febrero de 2024.
[46] KORSHAK, Stefan. «Ukraine Withdraws From Position South of Embattled Avdiivka as Kremlin Infantry Advances», *Kyiv Post*. 16 de febrero de 2024.
[47] «Exhaustion, dwindling reserves and a commander who disappeared: How Ukraine lost Avdiivka to Russia», *Washington Post*. 11 de marzo de 2024.
[48] GALL, Carlotta y TUNG, Nicole. «Both Sides Pay a Bloody Price for Coveted Ukrainian City», *The New York Times*. 30 de octubre de 2023.

en el hecho de que no más de 300 soldados ucranianos fueran hechos prisioneros por parte de las fuerzas rusas, las cuales fueron acusadas de crímenes de guerra[49].

El 18 de febrero de 2024, las banderas rusas ondeaban por toda la ciudad incluida la planta de carbón, al tiempo que el Ministerio de Defensa ruso declaraba que las fuerzas rusas habían tomado «todo el control» de Avdiivka. Con la felicitación del presidente ruso Vladímir Putin a sus tropas por la captura de la ciudad, el comandante a cargo del asalto a Avdiivka, el coronel general Andrei Mordvichev, daba por finalizada una batalla que había durado cuatro meses y que medios occidentales como el *New York Times* calificaron como «la primera gran batalla ganada por las fuerzas rusas» desde la captura de Bajmut en mayo de 2023[50].

Aunque el número de bajas es uno de los secretos mejor guardados de esta guerra, en febrero de 2024, el Instituto para el Estudio de la Guerra norteamericano (ISW) afirmaba, utilizando estimaciones ucranianas, que las bajas rusas tras la captura de Avdiivka podían estar en una horquilla que iba de los 16.000 a 47.000 entre muertos y heridos[51], con un pico durante los momentos culminantes de la batalla en febrero de 2024. Las bajas ucranianas serían algo inferiores dado que se encontraban a la defensiva y, por tanto, inicialmente mejor protegidos si bien la enorme superioridad de fuegos de Rusia y la retirada bajo enorme presión, habrían aproximado sus cifras a las de los rusos.

El éxito ruso fue causado en gran medida por la falta de suficientes suministros de armas para Ucrania[52] y, principalmente, por la escasez de municiones resultado de la retención de la ayuda militar prometida de 60.000 millones de dólares por parte del Congreso de los Estados Unidos desde octubre de 2023. Pero en última instancia, el factor decisivo clave para que los rusos capturasen Avdiivka se debió al hecho de que sus fuerzas habían mejorado extraordinariamente su capacidad de cooperación aeroterrestre, de manera que supieron aprovechar su superioridad aérea para «proporcionar a las tropas terrestres un apoyo aéreo próximo»[53] mediante el uso rutinario de bombas de planeo

[49] ABDURASULOV, Abdujalil. «Avdiivka: Russia accused of executing prisoners of war after Ukraine withdraws», *BBC News*. 20 de febrero de 2024.
[50] CARLOTTA, Gall, SANTORA, Marc y MÉHEUT, Constant. «Avdiivka, Longtime Stronghold for Ukraine, Falls to Russians», *New York Times*. 17 de febrero de 2024.
[51] «Russian Offensive Campaign Assessment», *Institute for the Study of War*. February 21, 2024.
[52] FAULCONBRIDGE, Tom y BALMFORTH, Guy. «Russia takes Avdiivka from Ukraine, biggest gain in nine months», *Reuters*. 18 de febrero de 2024.
[53] PSAROPOULOS, John T. «Era of peace in Europe over says Ukraine, as Avdiivka falls to Russians», *Aljazeera*. 22 de febrero de 2024.

sobre las posiciones ucranianas, un factor que se mostró determinante en el resultado final de la operación ofensiva. El propio general Zaluzhnyi admitía antes de su destitución que habían subestimado la voluntad de combatir de los líderes y soldados rusos, al indicar que «Rusia ha perdido al menos 150.000 muertos. En cualquier otro país, tales bajas habrían detenido la guerra»[54].

La batalla de Avdiivka supuso un enorme desafío operativo y logístico para Ucrania, además de un enorme costo psicológico por la decisión de retirarse de una ciudad, cuya caída supuso una grave pérdida para el ejército ucraniano. Sin embargo, en su favor puede decirse que el ejército ucraniano fue capaz de cumplir con el objetivo establecido por su comandante en jefe, el general Syrskyi de preservar su poder de combate y prepararse para operaciones futuras. La 110.ª Brigada Mecanizada que había defendido a Avdiivka durante casi dos años, demostró una inmensa capacidad de sacrificio, al igual que la 3.ª Brigada de Asalto que actuó como fuerza de seguridad. El elevado costo en vidas humanas y material que tuvo la retirada corroboró, una vez más, los enormes obstáculos que supone para cualquier ejército hacerlo bajo presión del enemigo[55].

La captura de la ciudad representó un importante un impulso moral para el ejército ruso y proporcionó también al presidente ruso Vladímir Putin una victoria en el campo político pocas semanas antes de las elecciones presidenciales rusas de 2024. Estas se desarrollaron entre el 15 y el 17 de marzo de 2024 con una aplastante victoria de Vladímir Putin que fue reelegido para un tercer mandato consecutivo con el 88 % de los votos, el porcentaje más alto de victoria en una elección presidencial en Rusia desde la disolución de la Unión Soviética[56].

El 29 de febrero, el jefe militar de Ucrania, el coronel general Oleksandr Syrskyi, emitió un amargo informe en el que afirmaba que su inspección del comportamiento de las tropas en la región de Donetsk revelaba que algunos comandantes «cometieron ciertos errores de cálculo al dominar la situación y evaluar al enemigo, lo que afectó directamente la estabilidad de la defensa en ciertas direcciones», por lo que enfatizaba

[54] MÉHEUT, Constant y E. KRAMER, Andrew. «Ukraine's Top Commander Says War Has Hit a 'Stalemate'», *The New York Times*. 2 de noviembre de 2023.
[55] FORTE, Ryan N. «The Battle of Avdiivka and Its Lessons on Withdrawal Under Pressure», *Modern War Institute*. 12 de marzo de 2024.
[56] ROMERO, Adrián. «Elecciones en Rusia Putin, reelegido para un quinto mandato con más del 87 % de los votos en unas elecciones sin alternativa», *RTVE*. 18 de marzo de 2024.

la importancia de contar con comandantes experimentados y decisivos[57]. Por su parte, el presidente Zelenski, mucho más comedido, se limitaba a elogiar a sus tropas por «agotar» a las fuerzas rusas.

Rusia abre un nuevo frente. La batalla por Járkov

La conquista de Avdiivka permitió mejorar la logística militar rusa y reponer las pérdidas en el óblast de Donetsk en previsión de futuros avances terrestres, al tiempo que demostró que Rusia era capaz de mantener su esfuerzo de guerra ofensivo durante un tiempo prolongado. Con su economía adaptada a un escenario de guerra, un gasto militar total que representaba un tercio de su presupuesto nacional y alcanzaba alrededor del 7,5 % del PIB, un crecimiento del PIB superior del 3,6 % en el 2023 y la inflación contenida en menos del 9 %[58], Rusia podía atender las necesidades de su población y abastecer simultáneamente de personal y material a sus fuerzas armadas. Además, el suministro de munición de artillería, municiones merodeadoras y misiles balísticos de Irán y Corea del Norte reforzaban sus capacidades y acentuaba el desequilibrio militar en beneficio de Rusia. Eso significaba que podía contar con suficientes misiles y drones para mantener un nivel constante de presión sobre las defensas aéreas de Ucrania y continuar con la ofensiva terrestre, al tiempo que atacaba su industria de defensa y erosionaba la moral civil y militar de la población ucraniana[59].

En este contexto favorable, el mando ruso decidió aprovechar el impulso ofensivo y continuar el avance hacia el oeste de Avdiivka, capturando sin apenas oposición diversos asentamientos próximos. Las fuerzas rusas eran capaces de mantener un alto ritmo operativo y explotar las oportunidades tácticas que les ofrecía la victoria en Avdiivka[60]. Unas semanas después, el 10 de mayo de 2024, el mando ruso decidió abrir un nuevo frente al norte del óblast de Donetsk, lanzando un complejo ataque con aviones, blindados, artillería y tropas de infantería mecanizada con el objetivo puesto en Járkov, la segunda ciudad más grande de Ucrania. Se trataba del segundo intento ruso de

[57] BABENKO, Alex *et al.* «Exhaustion, dwindling reserves and a commander who disappeared: How Ukraine lost Avdiivka to Russia», *Yahoo News*. 11 de marzo de 2024.
[58] Datos Banco Mundial 2023. Disponibles en: https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU (consultado 10 de octubre de 2024)
[59] BARRY, Ben. «What Russia's momentum in Ukraine means for the war in 2024», *IISS*. 13 de marzo de 2024.
[60] EVANS, Angelica *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment, February 27, 2024», *Institute for the Study of War*. 27 de febrero de 2024.

avanzar sobre la ciudad, después de que las tropas ucranianas repelieran con éxito el primero durante la invasión en febrero de 2022.

Complementariamente, Rusia podría crear una zona de amortiguamiento a vanguardia, que alejaría de la frontera rusa[61] los ataques de las milicias de voluntarios rusos que combatían en favor de Ucrania encuadrados en el Cuerpo Voluntario Ruso y la Legión de la Libertad de Rusia. Estas unidades de rusos proucranianos habían realizado molestas incursiones transfronterizas en las regiones de Kursk y Belgorod en 2023 y más tarde en 2024, dado que cuestionaban la capacidad del Kremlin de proteger sus fronteras y en cuya destrucción los rusos tuvieron que comprometer importantes medios[62].

Más que de montar una nueva ofensiva en toda su dimensión, la incursión rusa parecía, por tanto, ser parte de una estrategia deliberada consistente en atraer las reservas de Ucrania de la zona de Chasiv Yar y Avdiivka[63] donde Rusia estaba preparando la ofensiva principal de primavera. Con un volumen de tropas que no superaba los 48.000 efectivos[64], se trataba de una maniobra secundaria de diversión, mientras que el esfuerzo principal de las operaciones militares continuaba desarrollándose, lenta pero inexorablemente, a 150 millas al sur, dirigiéndose desde Avdiivka hacia la pequeña y estratégicamente ubicada ciudad de Chasiv Yar. La toma de esta antigua ciudad-fábrica permitiría a las fuerzas rusas situarse lo suficientemente cerca de la autopista que recorre Kostantinivka-Kramatorsk-Sloviansk en la retaguardia ucraniana, como para cortar las líneas de suministro ucranianas.

La ofensiva tenía lugar en unos momentos muy complicados para Ucrania, en los que sus tropas parecían estar mal preparadas para resistir una nueva ofensiva[65], como consecuencia del desgaste producido por los combates de los meses anteriores. Además, el estiramiento del despliegue defensivo a lo largo de un frente de 1.000 km, reducía la capacidad de defensa y obligaba, en caso de ataque, a una reubicación parcial

[61] «Kremlin Says the Only Way to Protect Russia Is to Create a Buffer Zone with Ukraine», *Reuters,* sec. Europe. 18 de marzo de 2024,
[62] HUNDER, Max y CHORNOKONDRATENKO, Margaryta. «Anti-Kremlin Fighters Launch Cross-Border Attacks into Russia from Ukraine», *Reuters* sec. Europe. 12 de marzo de 2024.
[63] AXE, David. «Russia's Victory Day Offensive In Northern Ukraine Might Be A Feint», *Forbes*. 11 de septiembre de 2024.
[64] «Ukraine's desperate struggle to defend Kharkiv», *The Economist.* 11 de septiembre de 2024.
[65] BEALE, Jonathan. «Russians simply walked in, Ukraine troops in Kharkiv tell BBC», *BBC*. 13 de mayo de 2024.

de tropas extraídas de otras aéreas que quedaban debilitadas y expuestas a ataques secundarios[66].

Afortunadamente para los ucranianos, la incertidumbre sobre su situación militar mejoró sensiblemente a finales de abril, cuando los Estados Unidos aprobaron finalmente un paquete de ayuda militar de 61.000 millones de dólares que incluía misiles, artillería y sistemas de defensa aérea, muy necesarios en esos momentos para reforzar las debilitadas fuerzas armadas ucranianas[67].



Fuente: elaboración propia a partir del *The Kyiv independent*. https://kyivindependent.com/avdiivka-defense-uncertain-as-ukraine-struggles-with-fortification/

Pero lo que realmente cambió la situación sobre el terreno en beneficio de Ucrania fue que, en el mes de mayo, los Estados Unidos levantaran las restricciones que impedían a las tropas utilizar las armas suministradas en el interior del territorio ruso próximo a la frontera. Los estadounidenses habían llegado a la conclusión de que las continuas amenazas rusas de escalada en caso de que se utilizaran eran infundadas y vacías[68].

[66] DYSA, Yuliia, MALENKO, Anastasiia y BALMFORTH, Tom. «Zelenskiy visits Ukraine's embattled Kharkiv as Russian pressure mounts in east», *Reuters*. 16 de mayo de 2024.
[67] «Ukraine in Maps: Tracking the War with Russia», *BBC*. 24 de febrero de 2022.
[68] DISS, Kathryn. «Russian offensive stalls in the unbreakable city of Kharkiv as Ukraine pushes back», *ABC News*. 24 de junio de 2024.

Con el veto levantado, Ucrania utilizó los sofisticados sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad guiados (HIMARS), suministrados por los Estados Unidos para atacar a los misiles S-300 rusos, que estaban golpeando Járkov desde posiciones cercanas a la frontera[69]. Ello detuvo la ofensiva de Rusia casi en sus momentos iniciales, al tiempo que proporcionó a las tropas ucranianas tiempo suficiente para reubicar los refuerzos procedentes del sur y el este.

No parece, por tanto, que los rusos realmente pensaran que podían ocupar Járkov[70], una ciudad fuertemente defendida donde los ucranianos habían construido un complejo sistema de defensas que incluían kilómetros de trincheras protegidas con alambre espinoso, campos de minas e incontables líneas de dientes de cemento anticarro. Así pareció demostrarlo el hecho de que unos días después de iniciado el ataque, los soldados rusos solo lograron reclamar la ocupación de una pequeña zona en las afueras de Vovchansk, una localidad próxima a la frontera y a 70 kilómetros de Járkov. Rusia no tenía suficientes soldados para tomar la ciudad.

Para el 6 de julio, las fuerzas rusas estaban lejos de lograr su objetivo de crear una zona de amortiguamiento de 15 kilómetros en el interior de Ucrania, sin que la deficiente dirección operacional del mando ruso y las limitadas habilidades tácticas del coronel general Alexander Lapin, comandante de la Agrupación del Norte de las Fuerzas de Rusia, lograse algo más que intentar avanzar modestamente en la dirección de Vovchansk[71]. Para esa fecha, la situación era de estancamiento militar en el sector de Járkov, lo que abría nuevas oportunidades para Ucrania de actuación en otras partes, en unos momentos en los que se encontraba fuertemente necesitada de lograr algún éxito militar que le permitiera justificar la continuación de la ayuda militar occidental y, eventualmente, llegar a cualquier forma de negociación en términos aceptables.

El balance final de la ofensiva de Járkov puede calificarse de favorable para Ucrania y un serio fracaso operacional para las fuerzas rusas, debido al gran número de tropas y equipo que perdieron y la escasa ganancia territorial conseguida. A los pocos días de iniciado el ataque, este se detuvo muy lejos de Járkov y sin que hubieran logrado su

[69] MILLER, Christopher. «Russia targets Ukraine's Kharkiv region in deadly missile attacks», *FT*. 23 de mayo de 2024.
[70] GETTLEMAN, Jeffrey y DUCKE, Emile. «Russian Attacks Open a New Front in Ukraine», *The New York Times*. 11 de mayo de 2024.
[71] EVANS, Angelica *et al.* «Russian Offensive Campaign Assessment, July 6, 2024», *Institute for the Study of War*. 6 de julio de 2024.

objetivo de destruir las reservas ucranianas. No obstante, el éxito ucraniano en Járkov resultó tan solo un paliativo temporal a sus aflicciones operativas, ya que no lograron alterar esencialmente la dinámica de la guerra, ni los avances rusos en otros frentes.

Con el comienzo de la incursión ucraniana en el óblast ruso de Kursk de agosto de 2024, la actividad en Járkov cayó significativamente, con pequeños enfrentamientos a lo largo de la línea del frente. Las fuerzas ucranianas se mantenían firmes y, aunque la ciudad fue objeto de repetidos ataques de bombas planeadoras lanzadas desde aviones rusos, siguió estando fuera del alcance de sus ambiciones territoriales y, también, de su artillería[72].

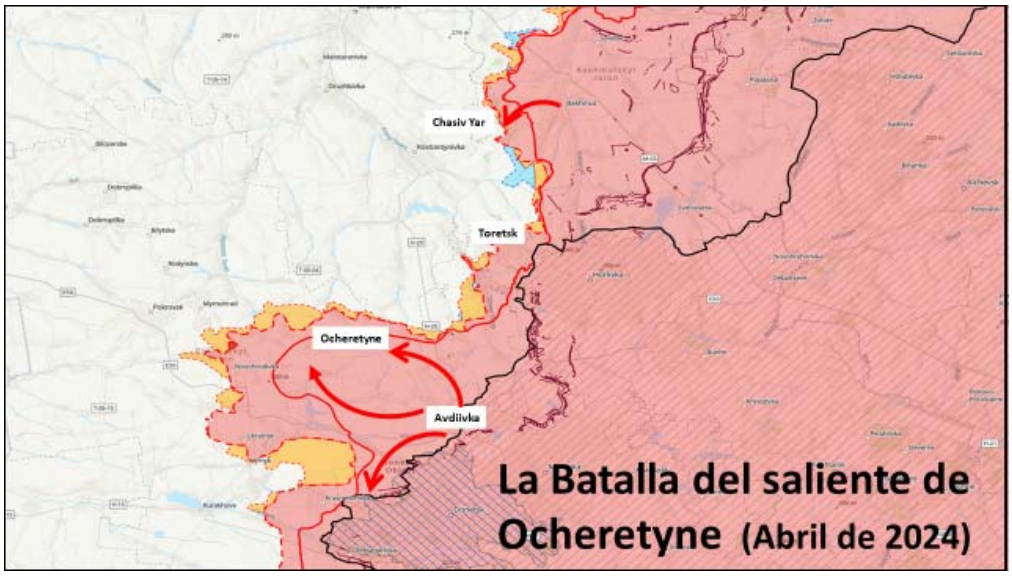
Rusia avanza en el este. La ofensiva del saliente de Ocheretyne

La incursión al norte de Járkov tuvo lugar a una considerable distancia de la región principal del frente en el llamado saliente de Ocheretyne, donde Rusia continuaba con sus operaciones ofensivas tras el éxito que supuso la toma de Avdiivka. Después de una pequeña pausa operacional para reorganizarse, el ejército ruso continuó su avance hacia el oeste con el objetivo de capturar la ciudad de Pokrovsk en el óblast de Donetsk, una ciudad situada a unos ochenta kilómetros al noroeste de Avdiivka. Se trataba de la principal base logística para las tropas de Ucrania en la línea del frente oriental, además de ser un importante centro de comunicaciones donde se cruzan varias carreteras y líneas de ferrocarril principales. Pokrovsk era, por tanto, una continuación natural de la batalla por Avdiivka ya que su caída podía suponer el desmoronamiento de toda la línea del frente.

Más al norte, la atención rusa se centró en la ciudad de Chasiv Yar, situada en una colina desde la que se domina algunas de las ciudades importantes de Donetsk todavía bajo control ucraniano. Para esta ofensiva, el mando ruso había desplegado alrededor de un tercio del Grupo de Ejército Central —unos 30.000 soldados—, junto con sus mejores reservas[73].

[72] «Ukraine in Maps».
[73] ABISHEV, Ilya y BENNETT, Tom. «Russia pushes on key Ukraine city of Pokrovsk while Kyiv's Kursk incursion slows», *BBC*. 31 de agosto de 2024.

El 14 de abril, las fuerzas rusas avanzaron hacia el norte hacia Ocheretyne, lo que dio lugar a una batalla de desgaste que duró varios días y que se resolvió favorablemente para los rusos, después de que la 115.ª Brigada Mecanizada de Ucrania, que defendía la población, abandonase sus posiciones de primera línea sin permiso, dejando el sector indefenso y permitiendo a las fuerzas rusas avanzar cinco kilómetros[74].



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

Ante la gravedad de la situación, el mando ucraniano no tuvo más remedio que echar mano de la castigada 47.ª Brigada Mecanizada, una unidad que se había portado muy bien en Avdiivka, pero de cuyos durísimos combates no había tenido tiempo de recuperarse. El despliegue de estas reservas en la zona, no impidió la captura de Ocheretyne por las fuerzas rusas el 28 de abril. También contribuyó a esta derrota la penosa situación militar ucraniana debido a la escasez de municiones y equipo[75]. El Ministerio de Defensa ruso confirmó la captura el 5 de mayo.

Tras una breve pausa operacional, el 17 de julio comenzaron combates por Prohres, una aldea en el centro de la provincia de Donetsk, que las fuerzas rusas ocuparon sin

[74] AXE, David. «Cut Off Near Prohres, 2 Ukrainian Battalions Fought Their Way Out». 11 de septiembre de 2024.
[75] SEGURA, Christian. «El regimiento estrella de Ucrania queda bajo mínimos por la falta de armamento y los errores propios», *El País*. 22 de abril de 2024.

demasiados problemas al día siguiente. El avance se debió en buena medida a los fuertes ataques aéreos rusos que provocaron el derrumbe y posterior retirada de las 110.ª y 47.ª Brigadas Mecanizadas que la defendían. La captura de la aldea de Prohres colocó en una difícil posición a las Fuerzas Armadas de Ucrania (AFU) en el sector del saliente de Ocheretyne, ya que amenazaba las líneas de suministro de Ucrania en la parte más vulnerable del frente[76].

Durante el mes de agosto, con las mejores unidades ucranianas empeñadas en su arriesgada incursión en Kursk, las fuerzas rusas siguieron avanzando lenta pero ininterrumpidamente hasta situarse a pocos kilómetros de la ciudad de Pokrovsk. La situación se volvió muy complicada para los ucranianos, como admitía el propio presidente Zelenski[77]. A finales de agosto el ejército ruso tomaba, sin combatir, la importante ciudad ucraniana de Novohrodivka que antes de la guerra contaba con 20.000 habitantes. La decisión de no defenderla fue muy criticada en Ucrania y su explicación estaría en que, con sus fuerzas infradotadas y superadas en número por los rusos, el ejército ucraniano consideró que su defensa no valía las posibles pérdidas, por lo que resultaba preferible retirarse para reforzar la defensa de Pokrovsk.

Como esfuerzo secundario, las fuerzas rusas lanzaron ataques de menor entidad contra la ciudad de Selidove, justo al sur de Novohrodivka, y otras zonas de la región de Donetsk en la que se conoció como la batalla de Toretsk, un esfuerzo renovado para capturar partes de la región de Donetsk y un intento de flanquear la disputada ciudad de Chasiv Yar desde el sur.

En el curso de esta batalla secundaria, las fuerzas rusas se apoderaron el 11 de agosto de la mayor parte del noroeste de la pequeña y cercana ciudad de Niu-York y, con ella, de las últimas partes de la línea de defensa en el Dombás controlada por Ucrania desde la invasión rusa a gran escala de 2022. El objetivo era fijar las reservas ucranianas y evitar que se desplazasen hacia la zona de Pokrovsk para reforzar su defensa. No obstante, a principios de septiembre, la situación militar en Niu-York mejoró

[76] «The Fall of Prohres A New Russian Breakthrough Threatens Ukraine's Supply Lines at the Most Vulnerable Part of the Front», *Meduza*. 26 de julio de 2024.
[77] ABISHEV, Ilya. «Russia Pushes on Key Ukraine City of Pokrovsk While Kyiv's Kursk Incursion Slows», *BBC*. 31 de agosto de 2024.

sensiblemente para Ucrania después de que la Brigada Azov lograra romper el cerco de Niu York y recuperar parte de la ciudad[78].

Al mismo tiempo, el mando ruso procedió a un cambio de táctica, recuperando la utilizada anteriormente en la guerra por el grupo mercenario Wagner. Las unidades ucranianas empezaron a enfrentarse a oleadas de infantería rusa que intentaban asaltar sus posiciones, con gran desprecio de la vida de los soldados. Estas tácticas consideradas «picadoras de carne»[79] resultaron muy costosas para las fuerzas rusas dado el número de bajas que producía, pero también para las ucranianas que veían agotar rápidamente sus reservas obligadas a defenderse de los constantes ataques.

Por otra parte, los rusos hicieron un uso moderado de los vehículos blindados, lo que complicaba la tarea de los tanques y la artillería ucraniana de batir objetivos rentables. Rusia también intensificó el uso de las potentes y letales bombas «planeadoras» FAB-1500, que obligaban a las fuerzas ucranianas a dispersar sus unidades cuando comenzaban los bombardeos y, a veces, incluso a retirarlas de la línea del frente.

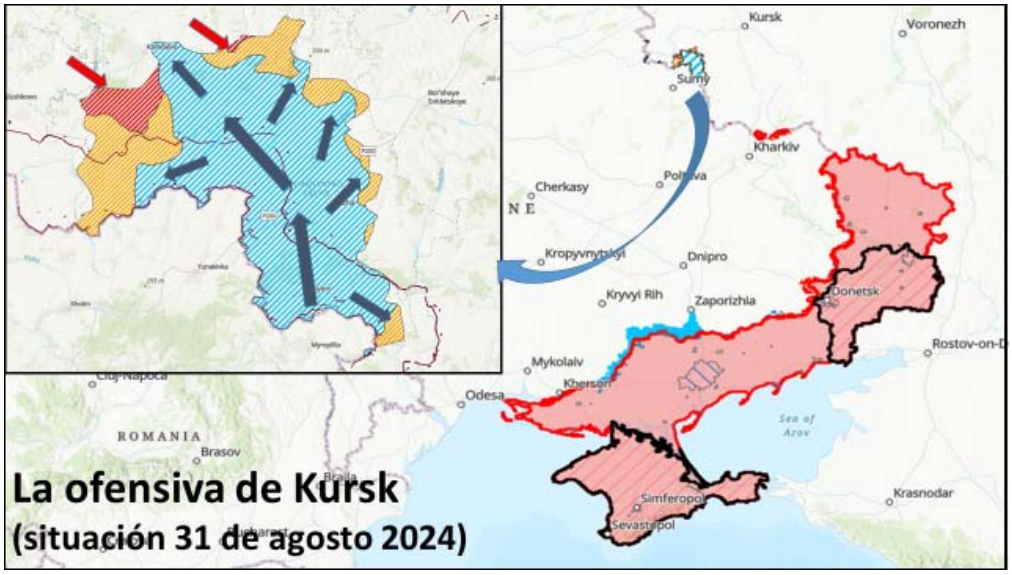
En favor de los ucranianos puede decirse que salieron favorecidos en esta batalla de desgaste, a la hora de hacer el balance de bajas. Mantener una defensa preparada siempre ha resultado más fácil y menos costoso en recursos materiales y medios humanos que la acción ofensiva. Ucrania supo diseñar y ejecutar una inteligente estrategia consistente desangrar lentamente el poder ofensivo ruso, a cambio de perder pequeñas porciones de su territorio. Quizá no fuera un enfoque especialmente atrevido o novedoso, pero fue efectivo.

Esta estrategia, ampliada con el empleo extensivo de aviones no tripulados y misiles, aumentó lentamente los costos para Rusia de sostener la guerra, al tiempo que ofreció a Ucrania la oportunidad de reconstituir su agotado ejército. La entrada en vigor de una nueva ley de movilización[80] aprobada en mayo de 2024 que reducía la edad de reclutamiento de 27 a 25 años permitió sumar unos 50.000 reclutas más, muy lejos de los 400.000 inicialmente estimados, pero suficientes para preparar la sorpresa estratégica que tendrá lugar en agosto en la región de Kursk.

[78] «Azov Fighters Retake a Part of the Eastern Town of Niu-York», *Kyiv Post*. 6 de septiembre de 2024.
[79] BOCIURKIW, Michael. «How the battle for Bakhmut exposed Russia's 'meat-grinder'», *CNN*. 14 de abril de 2023.
[80] MOENCH Mallory. «Ukraine's Controversial New Plan to Enlist More Soldiers», *Time magazine*. 10 de abril de 2024.

La incursión de Ucrania en Kursk. Una batalla que nunca fue decisiva

La estrategia militar de Ucrania cambió radicalmente a principios de agosto. Mientras los rusos avanzaban por el saliente de Ocheretyne en dirección a Pokrovsk, al igual que en otros frentes secundarios como Vuhledar o Kostiantinyvka, los ucranianos habían estado preparando con gran sigilo una contraofensiva en Kursk, el lugar donde menos podían esperar los rusos y una región con gran carácter simbólico, dado que allí había tenido lugar la mayor batalla de carros de combate de la segunda guerra mundial.



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

Consecuentemente, el 6 de agosto, Ucrania lanzó una audaz ofensiva aprovechando la sorpresa y la velocidad para eludir las líneas defensivas rusas, en lo que puede considerarse el primer incidente armado desde la Segunda Guerra Mundial en el territorio ruso. La incursión, bautizada como la «segunda batalla de Kursk»[81], en alusión a la batalla de 1943 en la misma región, tomó a Rusia desprevenida. A ello contribuyó decisivamente la calidad de las fuerzas dado que, a diferencia de la fallida contraofensiva de 2023, en la que se emplearon brigadas de nueva creación, para esta operación los

[81] «Ukraine surprises with a high-stakes raid into Russia», *The Economist*. 8 de agosto de 2024.

ucranianos utilizaron formaciones experimentadas en combate. La incursión se inició con al menos dos brigadas de las fuerzas regulares ucranianas compuestas por fuerzas mecanizadas, altamente móviles y protegidas por una importante defensa aérea.

Los rusos intentaron inicialmente enviar refuerzos que fueron contrarrestados con ataques de los sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad (HIMARS), los cuales destruyeron las columnas rusas durante los desplazamientos hacia sus posiciones de entrada. La deficiente respuesta del mando ruso puso de manifiesto la incapacidad de sus líderes militares para controlar situaciones dinámicas y la rigidez de sus estructuras de mando y control para coordinar eficientemente una eventual reacción ante este tipo de incursiones.

La sorpresiva ofensiva en la región fronteriza rusa de Kursk parecía indicar un intento por parte de Ucrania de cambiar el ritmo de la guerra, en unos momentos en los que el ejército ruso parecía imparable en su avance hacia Pokrovsk, mientras mantenía la presión ofensiva sobre Járkov. Se trataba de reducir, en el nivel operacional, la capacidad de Rusia para canalizar más tropas al frente principal de Pokrovsk, al tener que atender un nuevo frente. Aunque no lo descartaban, resultaba poco probable que, dada la limitación de los medios empleados, los ucranianos pensaran seriamente en «tomar Kursk, o mantener vastas extensiones de territorio ruso en su poder»[82].

En el nivel estratégico, Kiev buscaba crear una «zona de seguridad» en territorio ruso que le permitiera llegar en términos favorables, a cualquier mesa de negociaciones para poner fin a la guerra o, al menos, hacerlo en condiciones de evitar un acuerdo desfavorable que incluyese comprometer la soberanía de Ucrania, o asumir pérdidas territoriales inaceptables.

La apuesta militar ucraniana era, por tanto, muy arriesgada, ya que si tradicionalmente se acepta que la sorpresa acompañada de un alto nivel de movilidad resulta esencial en cualquier operación militar para crear o explotar brechas en las defensas enemigas, también lo es que las operaciones mecanizadas exigen una mayor carga logística que las acciones llevadas a cabo por tropas a pie y son difíciles de ocultar en una guerra abierta, lo que las hace especialmente vulnerables.

[82] JOCHECOVÁ, Ketrin *et al*. «Russia declares state of emergency in Kursk as Ukraine pushes incursion», *Politico*. 8 de agosto de 2024.

La ofensiva logró inicialmente unos objetivos seguramente superiores a los estimados por el mando ucraniano. En los días siguientes, sus unidades mecanizadas y motorizadas fueron capaces de penetrar en territorio ruso a través de al menos dos ejes de avance y ocupar y consolidar una bolsa de unos mil quinientos kilómetros cuadrados tomando prisioneros a cientos de soldados rusos. La audacia operativa de Ucrania sorprendió a todo el mundo y el éxito inicial logrado puso de manifiesto que el campo de batalla estaba lejos de ser trasparente, y que las actividades de engaño, el buen uso de la inteligencia y el logro de la sorpresa siguen siendo elementos fundamentales de las maniobras ofensivas en las guerras modernas.

El mando ucraniano confiaba en que la ofensiva obligase a los rusos a reconsiderar sus despliegues de fuerzas en otras partes de la línea del frente. Los rusos tendrían que responder al ataque ucraniano en Kursk y para ello, dejar de atacar en otros lugares. Al hacerlo, se volverían vulnerables durante los desplazamientos de tropas desde el sur, dada la superioridad ucraniana en armas de precisión como los sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad (HIMARS), o los temibles misiles balísticos superficie-superficie (ATACMS) fabricados por Lockheed Martin y con un alcance de 300 kilómetros.

La realidad es que no ocurrió así. Superada la sorpresa, Rusia pudo contener la ofensiva ucraniana con aviación, drones y un compromiso mínimo de tropas que procedían del Grupo de Ejércitos del Norte recientemente creado que abarcaba Belgorod, Kursk y Bryansk[83] y de los dos ejércitos adicionales de reserva del eje del Dniéper[84]. Rusia estaba manteniendo el impulso ofensivo en Pokrovsk, sin preocuparse excesivamente por la limpieza de Kursk.

El hecho de que Rusia evitara desplegar unidades de primera línea experimentadas en combate en Kursk indicaba la confianza del mando ruso en el limitado alcance de la incursión, que veía más por su carácter propagandístico para la opinión pública interna e internacional, que por su capacidad de alcanzar objetivos relevantes. Esta valoración rusa demostró ser acertada, ya que ningún objetivo estratégico fue conquistado, ni siquiera la central nuclear de Kursk situada a 60 kilómetros de la frontera con Ucrania,

[83] «Russia Forms New 'North' Military Group in Regions Bordering Ukraine», *Kyivpost,* 15 de abril de 2024.
[84] FAULCONBRIDGE. Guy. «Russia Says It Is Pushing Ukrainian Forces Back, Will Create Two New Armies», *Reuters*. 20 de marzo de 2024.

que quedó en todo momento mucho más allá de la línea de contacto entre ejércitos. Lo más que lograron las fuerzas ucranianas fue capturar la subestación de medición de gas clave de Sudzha que abastece a Europa con gas ruso[85].

Tampoco la incursión ucraniana logró detener, o ralentizar, el ritmo de avance ruso en la dirección de Pokrovsk, de manera que, a principios de septiembre, cuando el impulso ucraniano se había agotado, las fuerzas rusas se encontraban a 10 km de esta ciudad, al tiempo que reforzaban su maniobra de envolvimiento sobre la ciudad próxima de Vuhledar. La realidad es que la incursión ucraniana tuvo un limitado impacto a nivel operativo en las operaciones del ejército ruso, sin que fuera capaz de cambiar, en el nivel estratégico, el curso de la guerra.

Más importante fue el éxito logrado por Ucrania en el nivel político, al cambiar la narrativa sobre la guerra y contrarrestar la desinformación rusa sobre su «inevitable victoria»[86]. La ofensiva de Kursk no solo sorprendió al mundo, sino que cambió la percepción sobre la capacidad de Ucrania para tomar la iniciativa en la guerra y se tradujo en un refuerzo significativo en el enfoque de Occidente sobre la necesidad de seguir apoyando a Ucrania, al entender que todavía tenía opciones de victoria.

La incursión ucraniana en la región de Kursk puso de manifiesto que la guerra en Ucrania no estaba estancada, sino muy activa y ha demostrado que tanto Ucrania como Rusia tienen la capacidad de tomar decisiones que producen un impacto significativo en las realidades del campo de batalla en cada momento, y seguramente también en el resultado final del conflicto.

Pero las narrativas solo funcionan si van acompañadas de hechos ciertos que se mantienen en el tiempo; si no es así, su impacto es efímero. Como dice la célebre frase «dato mata relato». Aunque todavía no está claro el destino final que tendrá el saliente de Kursk, o hasta qué punto Ucrania será capaz de mantenerlo, parece evidente que los objetivos de esta ofensiva están siendo menos ambiciosos y más limitados en alcance que en las anteriores ofensivas ucranianas de 2022 y 2023. La imposibilidad a corto plazo de vincular la incursión de Kursk con la batalla general en Dombás y la dificultad para obtener beneficios militares suficientes para alterar sustancialmente el curso de la

[85] ARIS, Ben. «LONG READ: Is the Kursk Incursion a Major Strategic Blunder?», *MSN*. 24 de agosto de 2024.
[86] SHAPIRO, Jeffrey Scott. «Ukraine's inevitable victory will embolden U.S. and free world», *The Washington Times*. 6 de mayo de 2024.

guerra indica que, muy posiblemente, la ofensiva se concibió como una operación de oportunidad, más que como una batalla decisiva, algo en lo que los ucranianos han demostrado ser maestros.

La estrategia militar siempre es una cuestión de elección. Sembrar el caos en un determinado momento y en un determinado lugar puede que sirva para crear nuevas oportunidades que las fuerzas armadas ucranianas pueden capitalizar. Pero, en última instancia, el éxito de la incursión en Kursk está condicionado por el pequeño tamaño de las tropas que Ucrania puede comprometer y las limitaciones de su cadena logística. Ello nos lleva a plantearnos serios interrogantes sobre la oportunidad de esta operación diversiva ucraniana y hasta qué punto la decisión de lanzar una ofensiva en Kursk fue acertada.

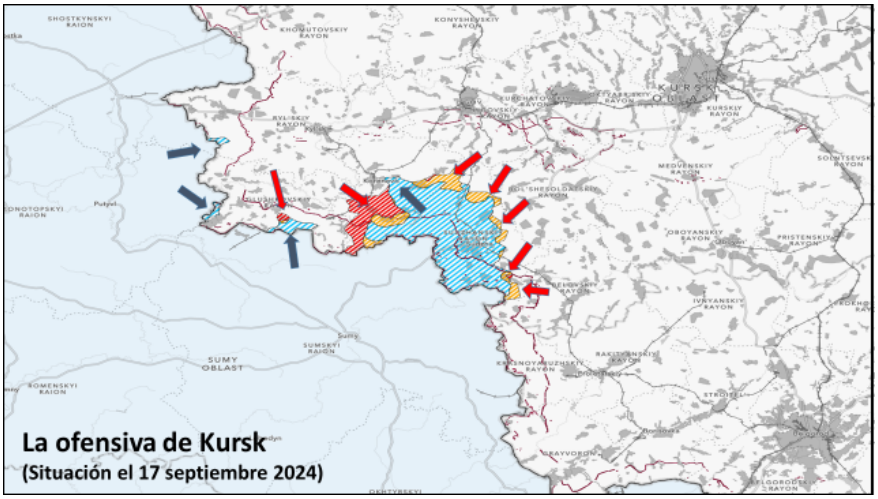
Si Ucrania se hubiera centrado en la defensa en Donetsk, habría tenido una buena oportunidad de agotar la ofensiva rusa centrada en la toma de Pokrovsk, mientras solucionaba los problemas de reclutamiento y estabilizaba las líneas del frente antes de la llegada del invierno. Los nuevos soldados reclutados durante la primavera podrían haber sido utilizados para crear nuevas brigadas y reforzar las que mantienen las líneas del frente, al tiempo que las armas proporcionadas por Occidente y los nuevos diseños propiamente ucranianos, especialmente en el campo de los drones, habrían servido para parar la ofensiva rusa, o al menos ralentizarla con un coste muy alto para Rusia.

De esta manera, aunque Ucrania hubiera perdido territorio seguramente habría podido salvar algunas de las ciudades amenazadas y ganado tiempo para relevar sus agotadas unidades en el frente, reorganizar sus estructuras operativas y acumular fuerzas para lanzar una eventual ofensiva en el 2025. Esta opción ya no es posible y lo más probable es que, al final, las fuerzas armadas ucranianas terminen cediendo el entrante que ocupan en territorio de la Federación Rusa, bien sea por presión militar rusa, o bien apremiados por la necesidad de reforzar otras áreas prioritarias, fundamentalmente en la región de Pokrovsk, una ciudad clave cuya pérdida sería un duro golpe para las aspiraciones ucranianas de conservar la parte de Donetsk que aún controlan.

Ucrania tendrá que minimizar el impacto de la continuación de la ofensiva rusa sobre Pokrovsk, al tiempo que concentra sus esfuerzos en mantener el saliente de Kursk, un doble esfuerzo militar que puede resultar excesivo. Ahora bien, puede ocurrir que no

consiga ni lo uno ni lo otro, e incluso que el péndulo de la opinión pública y del apoyo internacional bascule si las noticias del frente son un redoble constante de territorios, ciudades y pueblos perdidos.

Tampoco hay que desdeñar el considerable esfuerzo militar que supone para Ucrania mantener Kursk. A mediados de septiembre de 2024, su defensa exigía no menos de cinco brigadas mecanizadas (22.ª, 54.ª, 61.ª, 88.ª, 116.ª), una brigada de defensa territorial (103.ª), dos brigadas de asalto aéreo (80.ª y 82.ª) y una variedad de batallones de diverso tipo, lo que hacía un total de doce brigadas[87]. Aunque no se trataban de unidades completas, sino de unidades improvisadas para crear una fuerza de ataque entre 7.000 y 12.000 hombres, su constitución se hizo a costa de drenar de hombres y material del resto del frente y de emplear las reservas.



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

La ironía de la ofensiva de Kursk es que, si el objetivo principal era aliviar la presión sobre los defensores ucranianos en la región de Pokrovsk, ha sucedido precisamente lo contrario, ya que las tropas ucranianas son las que están ahora siendo presionadas en esta región. En este escenario principal de las operaciones, las defensas ucranianas se han visto debilitadas por la escasez de tropas y tienen serios problemas para mantener la línea defensiva frente al empuje ruso.

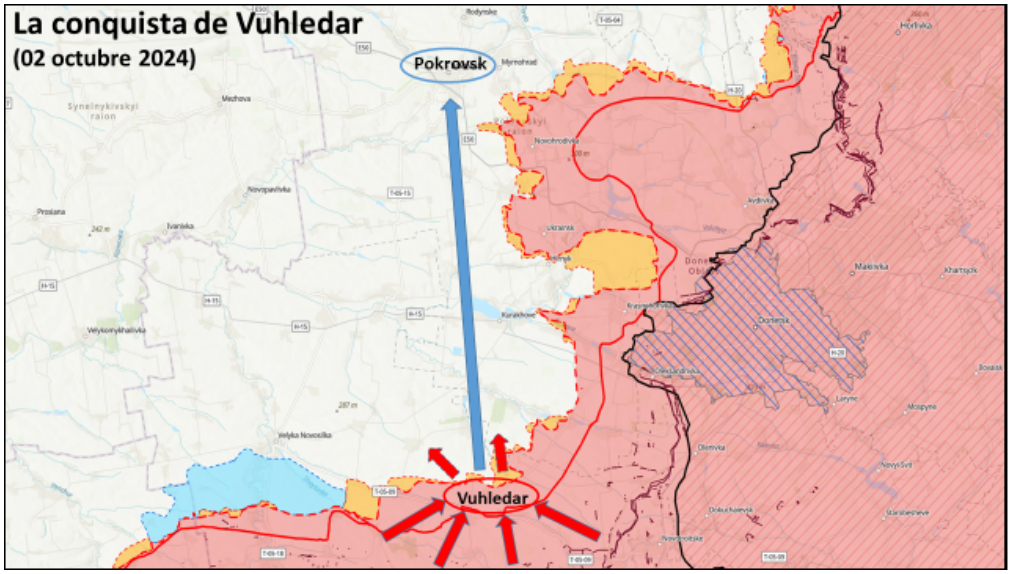
[87] ARIS, Ben. «LONG READ: Is the Kursk incursion a major strategic blunder?», *IntelliNews*. 2024.

En definitiva, la ofensiva de Kursk no ha servido para corregir el actual desequilibrio de fuerzas en la guerra y lo que ha hecho es diluir a las fuerzas ucranianas en un momento en que necesitan concentrarlas. Rusia conserva una ventaja considerable en tropas, equipo y municiones, lo que le ha permitido continuar sin interrupción su avance, haciendo cada vez más difícil la situación de las fuerzas armadas ucranianas en varias partes del frente. Las fuerzas rusas continúan haciendo retroceder las líneas ucranianas a lo largo de varios ejes que van de Vuhledar a Pokrovsk, de Toretsk a Chasiv Yar y cerca de Kupiansk y es probable que la ciudad de Pokrovsk termine cayendo en manos rusas, lo que facilitaría su avance hacia el Donetsk occidental. La caída de esta ciudad daría a Rusia un eventual control de casi la totalidad del óblast de Donetsk y acercaría el final de la guerra en términos favorables para Rusia[88].

Por otra parte, las unidades rusas han capturado la mayor parte de Niu-York y han entrado en Toretsk, una ciudad estratégicamente situada en una posición dominante de primera línea[89]. Su captura permitirá a las fuerzas rusas obstruir rutas logísticas ucranianas clave, que conectan la retaguardia del Donetsk oriental con la zona de combate.

Más importante es el hecho de que, siguiendo un patrón operativo que se ha normalizado, los rusos han ocupado recientemente la ciudad de Vuhledar, una ciudad fortificada situada en un terreno dominante en el punto de intersección entre los frentes oriental y meridional y a 50 km al sureste de la ciudad de Pokrovsk. Aunque es poco probable que la toma de Vuhledar por parte de Moscú altere decisivamente el curso de las operaciones ofensivas en la zona occidental de la región de Donetsk, principalmente porque Vuhledar no es un nodo logístico particularmente crucial[90], la caída de esta ciudad tiene un fuerte simbolismo dado que había resistido en la misma línea del frente durante más de dos años. Operativamente, ayudará a Rusia a mejorar su logística y a avanzar hacia Pokrovsk antes de que se intensifiquen las lluvias y el terreno fangoso se vuelva excesivamente complicado para el movimiento. De no conseguirlo, seguramente el mando ruso preferirá esperar a que la llegada del frío consolide el terreno.

[88] «The Kremlin is close to crushing Pokrovsk, a vital Ukrainian town», *The Economist*. 22 de agosto de 2024.
[89] Vakulina, Sasha. «Mapas de la guerra: Las fuerzas rusas entran en Toretsk donde se suceden los combates calle a calle», *Euronews*, 8 octubre 2024.
[90] VAKULINA, Sasha. «La caída de Vuhledar: Las fuerzas ucranianas se retiran tras dos años y medio de combates», *Euronews*. 2 de octubre de 2024.

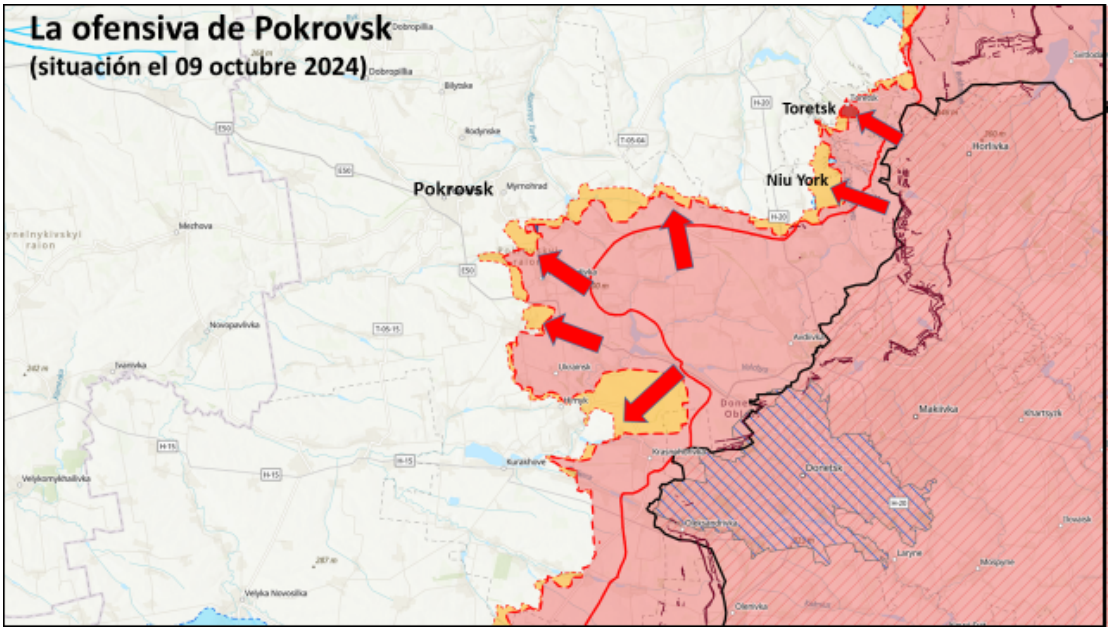


Fuente: elaboración propia a partir de mapa del ISW.
https://storymaps.arcgis.com/stories/36a7f6a6f5a9448496de641cf64bd375

Puede afirmarse que, pese a los intentos ucranianos, el esfuerzo ofensivo ruso no ha disminuido; es más, se ha intensificado en los últimos tiempos, como si barruntarán que la posibilidad de un alto el fuego está cada vez más próxima y tratarán de llegar al mismo en la mejor situación posible. Mientras la situación militar se ha vuelto cada vez más difícil en el este de Ucrania (especialmente desde la captura de Vuhledar), el interrogante está en saber hasta qué punto Rusia conserva el suficiente nivel de fuerzas para mantener la presión ofensiva a lo largo de la línea del frente y tomar Pokrovsk, al tiempo que acumula fuerzas para eliminar el saliente de Kursk.

En conjunto, los avances de Rusia le han permitido ocupar más de 1.500 km^2 de territorio ucraniano desde octubre de 2023 hasta septiembre de 2024, revirtiendo con creces los logrados con tanto esfuerzo por el ejército de Ucrania el año pasado. La extensión de territorio capturado por las tropas rusas entre mayo y septiembre sería casi el doble del que el ejército de Ucrania recuperó a un alto costo en términos de vidas y material militar con su ofensiva de verano de hace un año[91].

[91] MILLER, Christopher. «Russia's advances expose 'cracks' in Ukraine's defences», *Financial Times*. 7 de agosto de 2024.



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

Mientras tanto, el hecho de que las fuerzas ucranianas se estén atrincherando en Kursk, una vez agotado su impulso ofensivo, indica la posibilidad de que la región se está convirtiendo en el escenario de otra batalla de desgaste, quizá menos agotadora que las anteriores, que terminará en el momento en que el mando ruso decida acabar con las tropas ucranianas allí embolsadas. Kiev se está quedando sin opciones y tendrá que decidir hasta qué punto está en condiciones de invertir sus limitados recursos militares en mantener la operación de Kursk, mientras trata de ralentizar el avance ruso en Donetsk y todo ello con un ritmo aceptable de pérdidas.

El gobierno de Zelenski ha mostrado su intención de mantener el entrante como un espacio de seguridad dentro de Rusia y como un elemento fundamental de negociación ante unas eventuales conversaciones de paz, lo que significa que las fuerzas ucranianas están allí para quedarse y seguramente lo harán hasta el final. Esto supone una apuesta peligrosa para Ucrania que puede encontrarse en el peor escenario posible. Este sería que los rusos tomen Pokrovsk y avancen rápidamente hacia el oeste, sin que los ucranianos cuenten con reservas suficientes para detenerlos y que, simultáneamente las fuerzas rusas eliminen el saliente de Kursk. De ocurrir esto, Ucrania se colocaría en una

posición de gran debilidad militar y también política, al perder su principal baza de negociación.

Habrá que ver, no obstante, cual es el resultado del enfrentamiento militar en Kursk que aún no ha terminado. Puede que los rusos sigan el ejemplo de las invasiones napoleónicas de 1812, cuando el príncipe Mijaíl Kutúzov se limitó a esperar a que la inmensidad de Rusia, la paciencia estratégica del ejército ruso y los inviernos helados hicieran su trabajo.

Otra de las opciones con que cuenta Rusia consiste simplemente en mantener una presión constante sobre las fuerzas armadas ucranianas embolsadas en la región de Kursk, para ir progresivamente reduciendo el saliente y esperar para acabar con él a las lluvias de otoño, que convertirán los campos en mares de barro. Al igual que le ocurriera a Napoleón, las fuerzas ucranianas en Kursk tienen largas líneas de suministro y tendrán dificultades para reabastecerse a medida que empeore la meteorología. El escaso tiempo que han tenido para fortificarse las ha dejado muy expuestas a los brutales ataques de los sistemas misilísticos y los drones rusos. Por el contrario, las fuerzas armadas de Rusia están acuarteladas y abastecidas en sus propias bases y solo tienen que mantener la presión y esperar a las circunstancias favorables para acabar con el saliente.

Más allá de la ofensiva de Kursk y la situación en el frente del Dombás, el mayor problema al que se enfrenta Ucrania en los próximos meses, es sobrevivir a la campaña de ataques rusos contra su red energética[92]. Ucrania se enfrenta a un invierno incierto y lo que más necesita ahora son generadores eléctricos y mayores medios de defensa antiaérea para proteger a su población y su economía. Aunque se han puesto en marcha medidas para paliar la situación, es probable que el país enfrente grandes apagones este invierno, lo que repercutirá en la moral de la población y en su voluntad de mantener el esfuerzo de guerra.

Como dice el refrán castellano «a perro flaco, todo son pulgas». A los problemas militares derivados de la difícil situación en los campos de batalla, hay que añadir los financieros y sociales. Ucrania enfrenta un déficit presupuestario de más de 11.000 millones de

[92] MILLER, Christopher. «'Hell. Just hell': Ukraine and Russia's war of attrition over Bakhmut», *Financial Times*. 9 de diciembre de 2022.

euros, el cual se espera que aumente a unos 12.000 millones en 2025[93]. Incluso si aumenta la ayuda internacional, el deterioro económico supondrá subidas de impuestos y mayor inflación, lo que impactará aún más en el nivel de vida. Con el descontento social aumentando debido a las duras medidas que Ucrania tendrá que acometer, los riesgos del populismo y la desafección de la población hacia el gobierno probablemente aumentarán, lo que complicará todavía más su situación militar.

Previsiones sobre el futuro de la guerra de Ucrania

Rusia avanza lenta pero firmemente en Ucrania en su tercer año de conflicto y el tiempo no corre del lado de esta. Su situación militar sobre el terreno es cada vez más difícil y la presión para una solución diplomática mayor, algo comprensible en unos momentos en los que los países occidentales se muestran cada vez más reticentes a desembolsar grandes sumas de dinero para apuntalar su economía y reforzar sus capacidades militares. Europa y Estados Unidos han proporcionado 185.000 millones de euros entre enero de 2022 y junio de 2024 para financiarla, con otros 100.000 millones de euros aún por asignar[94].

Estas inmensas sumas de dinero han servido para financiar la guerra, pero no para ganarla. Es más, la aprobación de un paquete de ayuda estadounidense de 61.000 millones de dólares el 20 de abril, ha demostrado ser insuficiente para revertir la situación sobre el terreno[95] y cada vez parece más evidente que no será posible hacerlo sin aumentar las entregas de armas y levantar las restricciones a su uso especialmente misiles de medio y largo alcance.

[93] SVITLYK, Daria. «Ukraine may face $15 billion budget gap next year, PM Shmyhal says», *The Kyiv Independent*. 27 de agosto de 2024.
[94] JAKUB, Parusinski. Opinion: «The harsh truth behind Ukraine's peace prospects», *Kyiv Independent*. 19 de septiembre de 2024.
[95] ARIS Ben. «US passes Ukraine aid package: what now?», *BNE IntelliNews.* 21 de abril de 2024.



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

Un factor que seguramente favorecería adoptar esta decisión, pero que también serviría para prolongar la guerra, es la previsión futura de disponibilidad de armas para Ucrania. A principios de 2025, la capacidad de producción occidental habrá aumentado lo suficiente como para abastecer a las fuerzas ucranianas con cantidades suficientes de proyectiles de artillería y otros medios. Las plantas estadounidenses están en camino de producir 80.000 proyectiles por mes para fines de 2024 y 100.000 proyectiles por mes en algún momento de 2025. Si a eso le añadimos los 100.000 o más proyectiles al mes que se espera produzca la industria europea a finales de 2025, «Ucrania no solo podría mantener sus posiciones defensivas, lo que requiere unos 75.000 proyectiles al mes, sino también iniciar acciones ofensivas»[96].

Ucrania necesita para revertir la situación militar, artillería, blindados y capacidades aéreas que le permitan atacar objetivos militares en el interior de Rusia, como bases militares, depósitos de municiones y combustible, y fábricas militares y civiles en una economía que Rusia ha orientado al esfuerzo de guerra. Levantar las restricciones de uso de armas occidentales daría a Kiev la oportunidad de degradar a las fuerzas armadas

[96] GRYGIEL, Jakub. «The Right Way to Quickly End the War in Ukraine», *Foreign Affairs*. 25 de julio de 2024.

rusas, minar su moral de combate y evitar ataques a gran escala contra ciudades e infraestructuras ucranianas. Pero, también conllevaría grandes riesgos, principalmente el de que escale el conflicto y termine arrastrando a los aliados europeos y estadounidenses a una guerra total, que muy probablemente sería nuclear.

Este es un escenario apocalíptico que causa pesadilla en numerosos gobiernos occidentales y en gran parte de sus opiniones públicas. Está por ver si cuando en 2025 los Estados Unidos hayan decidido su futuro tras las elecciones presidenciales y comiencen a aumentar la producción de los proyectiles de artillería, se mantendrá el suficiente consenso político como para que las entregas a Ucrania sean suficientes para cumplir con los requerimientos del campo de batalla, además de cubrir la defensa aérea que Ucrania necesita para proteger sus ciudades[97].

Por su parte Rusia, con sus tropas avanzando en diversos frentes, cree que está ganando, por lo que, en un contexto que entiende le es favorable, será difícil que acepte cualquier tipo de negociaciones de paz con Ucrania en términos que no estén próximos a la capitulación. Su estrategia de desgaste, empleada para maximizar el número de bajas enemigas, aun asumiendo uno propio, es algo que Rusia, con su mayor población y recursos económicos y militares, puede permitirse a largo plazo, pero Ucrania no. Moscú puede apoyarse en su economía de guerra para mantener el impulso militar y no tiene necesidad de negociar mientras confíe en que puede desangrar a Ucrania hasta la rendición y sobrevivir al embargo y al apoyo occidental a Kiev.

En esta situación militar favorable, Rusia podría llegar a un acuerdo con Ucrania similar a «la Iniciativa de Granos del mar Negro» de 2022, donde ambos países negociaron y firmaron en Turquía —supervisados por la ONU—, acuerdos con socios multilaterales, pero no entre sí. Esta posibilidad de lograr un acuerdo de alto el fuego sería asumible para Ucrania, a tenor de lo declarado por el propio presidente Zelenski a la revista *Político*[98].

También en esta misma dirección, habría que entender las nuevas propuestas occidentales sobre un potencial acuerdo negociado entre ambas partes, en el que Rusia mantenga el control *de facto*, pero no *de iure*, del territorio que ocupa actualmente; a

[97] SCHROEDER, Peter. «Putin Will Never Give Up in Ukraine», *Foreign Affairs*. 3 de septiembre de 2024.
[98] MELKOZEROVA, Veronika. «Ukraine wants peace talks in wake of Russia incursion, but not directly with Putin», *Politico*. 19 de agosto de 2024.

cambio Ucrania recibiría garantías de seguridad suficientes sobre el resto. No se trata de reconocer la soberanía de Rusia sobre la quinta parte del territorio ucraniano que controla, ya que ello iría contra el orden jurídico internacional y sería injusto para una Ucrania que lo ha dado todo en los campos de batalla, sino de una aceptación tácita de que esas tierras deberán ser recuperadas en el futuro por medios diplomáticos.

No es una solución fácil en medio de una brutal guerra, pero como afirma el último secretario de la OTAN Jens Stoltenberg: «Hay formas de resolver eso»[99]. Se trataría de seguir el precedente de otras situaciones controvertidas como son las garantías de seguridad que Estados Unidos proporciona a Japón, las cuales no cubren las cuatro islas Kuriles que Japón reclama como propias y que están administradas por Rusia después de que la Unión Soviética las ocupara en 1945.

No es, por tanto, imposible lograr algo parecido a un alto el fuego especialmente para Rusia, que con la guerra contra Ucrania desenvolviéndose en términos favorables, está decidida a continuarla hasta que Kiev ceda en sus pretensiones de recuperar las fronteras de 2014 y se avenga a negociar en sus propios términos. Esta posición rusa se ve reforzada a medida que sus fuerzas avanzan en el Dombás, y lo estará todavía más si logran tomar la ciudad clave de Pokrovsk y, con ello, el control casi total de la región.

Esta opción ha sido, hasta ahora, inaceptable para Ucrania; pero es posible que la disminución del apoyo militar occidental, el cansancio de sus opiniones públicas y la propia deriva desfavorable de la guerra, finalmente, empujen a Kiev a cambiar de opinión. Al final, como reconoce el propio Stoltenberg: «Cuando hay voluntad, hay formas de encontrar la solución. Pero será necesario definir la línea, a partir de la cual se invoca el artículo 5 y permitir a Ucrania controlar todo el territorio hasta esa frontera»[100].

Lo que resulta evidente es que, si Ucrania quiere vencer militarmente a Rusia tendrá que hacer mucho más que mantener a Kursk como moneda de cambio y frenar su avance hacia el oeste en el Dombás. Deberá expandir los ataques en el interior ruso y agotar, suponiendo que pueda mantener el esfuerzo de guerra, el potencial ofensivo de Rusia incluyendo los ataques este invierno contra las instalaciones críticas ucranianas. Kiev necesita buscar formas creativas y asimétricas de aumentar la presión sobre un enemigo

[99] FOY, Henry. «Former Nato chief Jens Stoltenberg: 'So far, we have called Putin's bluff'», *Financial Times*. 4 de octubre de 2024.
[100] HALL, Ben. «Ukraine, Nato membership and the West Germany model», *Financial Time*. 3 de octubre de 2024.

que ha demostrado ser muy resiliente, lo que se traduciría en levantar las famosas «líneas rojas» sobre el uso de sistemas de armas de largo alcance occidentales.

Aceptarlo supondría acabar con la política estadounidense de «gestión de la escalada» consistente en abstenerse deliberadamente de suministrar a Ucrania armas más poderosas en cantidades suficientes como para permitirle obtener una ventaja estratégica en la guerra, ante el temor de que ello pudiera forzar a Rusia a atacar a la OTAN. Esta estrategia ha demostrado ser particularmente ineficaz para explotar las debilidades de Rusia. Al introducir nuevas armas lentamente, públicamente y a pequeña escala, su impacto en el campo de batalla ha sido limitado al dar tiempo a Rusia para adaptarse.

En esta dirección de escalar el conflicto va el «plan de la victoria» presentado a finales de septiembre en Nueva York por el presidente Zelenski con su estrategia para mejorar la posición de su país antes de cualquier negociación de paz con Rusia. Además de ayuda más financiera y una poco creíble —dadas las reticencias de muchos aliados— invitación formal de la OTAN para que Ucrania se una a la alianza militar, la petición clave es que los aliados occidentales que han suministrado misiles permitan a Ucrania lanzarlos contra el interior de Rusia, una autorización que los estadounidenses no han otorgado hasta la fecha[101].

Ninguna de estas demandas es nueva y va en la línea de lo que Ucrania ha estado pidiendo durante mucho tiempo. Ucrania mantiene su voluntad de prolongar la guerra en el tiempo, a pesar de que el estado actual de las operaciones no permita presagiar un buen resultado. Ucrania mantiene el convencimiento de que la única opción posible para lograr una victoria sobre Rusia pasa por lograr extender el conflicto al bloque occidental amigo, de manera que los Estados Unidos y sus aliados europeos acepten desafiar directamente a Rusia enviando tropas. Esta es una penúltima línea roja —la última sería la nuclear—, que ninguno de ellos está, hoy por hoy, dispuesto a cruzar y menos con unas opiniones públicas cuyo apoyo a la guerra es cada vez más limitado[102].

[101] MÉHEUT, Constant. «What Is Zelensky's 'Victory Plan' for Ukraine's War With Russia?», *The New York Times*. 25 de septiembre de 2024.
[102] O'HANLON, Michael, STELZENMÜLLER, Constanze y WESSEL, David. «Five charts track wobbly support for Ukraine in the U.S. and E.U.», *The Washington Post*. 25 de octubre de 2023.

Mientras el presidente ucraniano Zelenski, sigue presionando para obtener la aprobación de Occidente para utilizar misiles de largo alcance, el presidente Putin se ha apresurado a cambiar la doctrina nuclear de la Federación Rusa señalando que un ataque convencional por parte de cualquier nación no nuclear, con el apoyo de una potencia nuclear, que suponga una «amenaza crítica para nuestra soberanía», será visto como un ataque conjunto contra Rusia[103]. Esta amenaza parece indicar que Rusia estaría dispuesta a reducir significativamente el umbral para el uso potencial del arsenal nuclear ruso, si Occidente permite a Ucrania atacar a Rusia con armas de mayor alcance. Hacerlo significaría para Moscú, que la OTAN se colocaría técnicamente en guerra con Rusia.

Muchos analistas en Occidente piensan que Rusia es una «potencia corrupta, retrógrada y nihilista»[104], pero pocos niegan que sigue siendo una potencia formidable cuyas capacidades de proyección de poder no deberían infravalorarse principalmente porque no han disminuido sustancialmente y su ejército, después de casi tres años de la invasión, se ha convertido en un formidable instrumento de guerra. Incluso en el supuesto de que Rusia se quede sin soldados, dinero, o tanques y misiles para mediado o finales de 2025, o incluso en 2026, Ucrania necesitará sobrevivir hasta entonces, algo que no tiene garantizado.

Subestimar a Rusia ha demostrado ser una estrategia errónea. El pensamiento mágico, muy extendido en Occidente, de que Rusia era «un coloso con los pies de barro» que podía ser derrotado en el campo de batalla y cuya economía se hundiría con las sanciones y no soportaría el esfuerzo de guerra, fue una de las principales causas del fracaso de la ofensiva ucraniana del verano de 2023 y de los éxitos rusos en 2024. Incluso en el ámbito naval, puede que los ucranianos hayan sido capaces de hundir parte de la flota rusa del mar Negro, pero como recoge un informe reciente del *Think Tank* británico *Chatham House*, salvo alguna excepción, la mayoría de los barcos destruidos eran «antiguos y limitados» y la flota rusa «no ha perdido ninguna de sus capacidades de combate en aguas abiertas»[105].

[103] «Rusia reduce significativamente el umbral para el posible uso de arsenal nuclear», *Euronews con AP*. 25 de septiembre de 2024.
[104] HOCKSTADER, Lee. «The losing Strategy of underestimating Russia», *The Washington Post.* 19 de septiembre de 2024.
[105] BOULEGUE, Mathieu *et al.* «Assessing Russian plans for military regeneration», *Chatham House*. 9 de julio de 2024.

Conclusión final

Muchas lecciones se pueden sacar de la guerra en Ucrania, pero lo que está claro es que la restricción en el suministro de armas en los momentos críticos de las batallas y la imposición de líneas rojas han demostrado ser devastadores para una Ucrania que ha soportado enormes sufrimientos para combatir de una manera que resulte políticamente aceptable en Occidente.

Ambos bandos están exhaustos, pero Ucrania lo está más, aunque no lo suficiente como para pasar de discusiones de bajo nivel —como puede ser el canje de prisioneros— a cuestiones más amplias relativas a un alto en los enfrentamientos, o un acuerdo sobre la seguridad nuclear. El abismo entre ellos es demasiado amplio y ambas partes están atascadas en la esperanza de que la otra termine por claudicar.

El anhelo de Kiev sigue siendo vencer a Rusia, pero sus terribles pérdidas humanas y materiales y el agotamiento de su población y de sus fuerzas armadas hacen que la recuperación de las fronteras en los términos existentes en 2014 se haya muy probablemente convertido en un «puente demasiado lejano» para las aspiraciones ucranianas. Al fin y al cabo, se trata de una brutal guerra de desgaste, y este tipo de guerra suele ganarla aquella parte que es capaz de poner el último combatiente en el campo de batalla. Dados los números, de continuar en las condiciones actuales, seguramente será ruso.

La alternativa de acabar con todo tipo de restricciones al empleo de la fuerza es la opción a la que tenazmente se aferra Ucrania. Pero pocas son las líneas rojas todavía vigentes. Si terminasen de caer una tras otra, el país de los cosacos se encaminaría peligrosamente hacia la guerra absoluta, libre ya de los efectos moderadores impuestos por la política y la sociedad y sin las restricciones prácticas del tiempo convertidas en un *as long as it takes*, y el espacio en un *whatever it ta*kes. De esta manera, adoptar la decisión de acabar con todas las restricciones llevaría a la escalada militar y, casi inevitablemente, a una guerra total entre Ucrania y Rusia, de consecuencias impredecibles. Al fin y al cabo, la historia no nos ofrece ningún ejemplo de una potencia nuclear que haya sido derrotada decisivamente por otra que no lo sea.

Al final, más allá de la guerra, Ucrania tendrá que asumir una definición más realista y menos ambiciosa de lo que entiende por victoria y buscar alguna forma de entenderse

razonablemente con Rusia, a sabiendas de que no hay una respuesta sencilla a los interrogantes que presenta una nación tan compleja. Abandonar la visión absoluta de que los problemas geopolíticos con Rusia solo pueden resolverse en el campo de batalla, exigirá a Ucrania limitar sus expectativas militares y conformarse con los objetivos más modestos de mantener la mayor cantidad posible de territorio en el Donbás y de degradar en la medida en que sean capaces, el poder militar ruso.

En su «historia de la guerra», John Keegan explica cómo «en el mundo posprimitivo, el ingenio humano rompió con la restricción que se imponía a la guerra»[106] permitiendo que rebasara todos los límites admisibles hasta convertirse en lo que Clausewitz definió como «un acto de violencia llevado hasta el límite máximo». Evitar llegar a estos extremos en Ucrania dependerá, más allá de los resultados militares, de las decisiones que se tomen en Occidente y fundamentalmente las que se tomarán en Washington tras las elecciones presidenciales de noviembre, pero lo que parece claro es que, sin los hábitos moderadores de la diplomacia y la negociación, Ucrania va camino de la guerra total sumida en el pensamiento mágico de que, levantando las restricciones en el uso de la violencia, Rusia terminará por colapsar.

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

[106] KEEGAN, John. *Historia de la guerra*. *Editorial Planeta*, 1995, p. 458.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

13/2025 19 de febrero de 2025



Óscar Garrido Guijarro

La diplomacia militar ruandesa: un modelo de éxito securitario y económico

La diplomacia militar ruandesa: un modelo de éxito securitario y económico

Resumen:

Ruanda ha aprovechado las capacidades de su aparato militar como herramienta política para ganar mayor visibilidad internacional e influencia continental, y ha ampliado el alcance de sus compromisos militares más allá de las intervenciones multilaterales. Su estrategia militar ha desafiado la tradicional dinámica descendente del liderazgo de la seguridad mundial, en la que los países poderosos dirigen la diplomacia militar e intervienen en Estados más pequeños. La diplomacia militar ruandesa ha permitido además vincular hábilmente los acuerdos de seguridad a otros también de naturaleza económica y comercial, consiguiendo así desligar las tasas de desarrollo y crecimiento económico del país de la inversión y la ayuda extranjera. Por otro lado, la exitosa diplomacia militar le ha permitido al presidente ruandés, Paul Kagame, el beneficio de que la comunidad internacional en general, y Occidente en particular, haya pasado por alto en muchas ocasiones la naturaleza autoritaria de su régimen y su intervención en el conflicto de la República Democrática del Congo.

Palabras clave:

Ruanda, Paul Kagame, República Centroafricana, Mozambique, República Democrática del Congo, diplomacia militar, coltán.

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.

Rwanda's military diplomacy: a model of security and economic success

Abstract:

Rwanda has harnessed the capabilities of its military apparatus as a political tool to gain greater international visibility and continental influence, and has expanded the scope of its military engagements beyond multilateral interventions. Its military strategy has challenged the traditional top-down dynamics of global security leadership, where powerful countries are the leaders in military diplomacy and intervene in smaller states. Rwanda's military diplomacy has also made it possible to deftly link security agreements to other economic and commercial agreements, thus managing to decouple the country's economic development and growth rates from foreign investment and aid. On the other hand, successful military diplomacy has allowed Rwanda's President Paul Kagame the benefit of the international community in general, and the West in particular, often overlooking the authoritarian nature of his regime and its role in the conflict in the Democratic Republic of Congo.

Keywords:

Rwanda, Paul Kagame, Central African Republic, Mozambique, Democratic Republic of Congo, military diplomacy, coltan.

Introducción

Cuando elementos de las Fuerzas de Defensa de Ruanda (RDF) irrumpieron en Cabo Delgado, en el norte de Mozambique, para combatir a la insurgencia islamista, este hecho causó gran sorpresa entre observadores regionales e internacionales. Que un pequeño Estado de 13,6 millones de habitantes[1] de la región de los Grandes Lagos de África Oriental desplegara su ejército en el corazón de África Austral no tenía precedentes. En pocos meses, los militares ruandeses pacificaron gran parte de Cabo Delgado y aceptaron entrenar a contingentes del ejército mozambiqueño. Esta intervención en Mozambique venía precedida por acciones similares emprendidas en la República Centroafricana, un país más cercano geográficamente a Ruanda pero con el que tampoco comparte frontera.

En República Centroafricana, las tropas ruandesas avanzaron contra insurgentes antigubernamentales como parte de una misión amparada por Naciones Unidas, MINUSCA, pero posteriormente también comenzaron a operar fuera del mandato de Naciones Unidas, sobre la base de un acuerdo bilateral entre los presidentes de Ruanda y la República Centroafricana.

Además, la diplomacia militar ruandesa parece estar llamada a extenderse también hasta África occidental. Desde 2023, el presidente ruandés, Paul Kagame, y el presidente beninés, Patrice Talon, mantienen conversaciones para llegar a un acuerdo en materia militar que podría incluir supervisión, entrenamiento, formación y despliegue conjunto de tropas para hacer frente a los ataques yihadistas en las regiones de Benín fronterizas con Burkina Faso[2].

Paul Kagame, en el poder desde el año 2000, ha conseguido proyectar a su país como un promotor de la seguridad en África subsahariana. Si atendemos a sus declaraciones y discursos, el presidente ruandés defiende que la participación de Ruanda en misiones multilaterales y sus posteriores despliegues bilaterales forman parte de una concepción innovadora y peculiar ruandesa basada en el principio de la responsabilidad de proteger

[1] *The World Factbook, Rwanda*. https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/rwanda/factsheets/#people-and-society
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 5 de febrero de 2025.
[2] «Rwanda, Benin talk military cooperation over border security», *Africa News*. Publicado el 13 de agosto de 2023. https://www.africanews.com/2023/04/16/rwanda-benin-talk-military-cooperation-over-border-security/

(R2P)[3]. Según Kagame, Ruanda tiene la obligación de intervenir en crisis como las de la República Centroafricana, Mozambique o República Democrática del Congo y este mandato moral se deriva, en primer lugar, de la solidaridad natural que comparten los Estados del continente a través de sus lazos panafricanos y, en segundo lugar, de las terribles experiencias vividas por Ruanda durante el genocidio de 1994. Desde esta visión se apuesta por la búsqueda de soluciones africanas a los problemas africanos. Las soluciones importadas o dictadas desde entidades ajenas a África ya no son aceptables[4].

A diferencia de muchas otras naciones africanas, Ruanda cuenta con una verdadera estrategia de política exterior. Kagame trata de vender el país como la «Singapur africana», como un país líder africano en innovación y nuevas tecnologías, como centro de conferencias y grandes acontecimientos deportivos —acogerá el Mundial de Ciclismo en septiembre de 2025— y destino líder en ecoturismo. Gracias a acuerdos de patrocinio en las camisetas de equipos de fútbol europeos como el Arsenal, el Paris Saint Germain o el Bayern de Múnich se puede leer la publicidad «Visit Rwanda». Kagame también ha impulsado la presencia del país en organizaciones mundiales. En 2009, se convirtió en miembro de la Commonwealth y acogió su cumbre de 2022; una exministra dirige la Organización Internacional de la Francofonía y otra ocupa la vicepresidencia de la Comisión de la Unión Africana[5].



Imagen 1. Promoción de la campaña «Visit Rwanda»

[3] GOBIERNO DE RUANDA. *Rwanda Deploys Joint Force to Mozambique.* Publicado el 9 de julio de 2021. https://www.gov.rw/blog-detail/rwanda-deploys-joint-force-to-mozambique
[4] CANNON, Brendon y DONELLI, Federico. «Rwanda's Military Deployments in Sub-Saharan Africa: A Neoclassical Realist Account», *The International Spectator*, Vol. 58. 2023. https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2132046
[5] AGENCE FRANCE-PRESSE. «Rwanda: Small nation with influence beyond its borders», Publicado el 14 de julio de 2024. https://www.daily-sun.com/post/757764

Su estrategia militar también está invirtiendo la tradicional dinámica descendente del liderazgo de la seguridad mundial, en la que los países poderosos dirigen la diplomacia militar e intervienen en Estados más pequeños. Los actores más pequeños rara vez disponen de las capacidades necesarias. Algunas potencias regionales africanas como Sudáfrica han intentado adoptar formas de diplomacia militar. Sin embargo, estos intentos han sido recibidos a menudo con recelo por otros países africanos[6].

A Kagame se le acusa de gobierno autoritario y de amordazar a los medios de comunicación y a la oposición política, pero la imagen de liderazgo que se ha labrado quedó ilustrada con el polémico y abortado acuerdo para acoger a inmigrantes y solicitantes de asilo deportados por Reino Unido. El interés era esencialmente financiero, pero también servía para proyectar la imagen de Ruanda como un país pacífico y seguro para acoger a refugiados[7] y con el que los países occidentales podían contar. A diferencia de muchos Estados africanos, la imagen de Ruanda se asocia a eficacia en materia de seguridad y gestión de los asuntos públicos y, en términos generales, Kagame es considerado en todo el continente como un jefe de Estado competente[8].



Imagen 2. Fuerzas de Defensa de Ruanda. Fuente: Fuerzas de Defensa de Ruanda

[6] «Rwanda's military support to other countries is part of a strategy to boost its reputation», *The conversation*. Publicado el 24 de junio de 2024. https://theconversation.com/rwandas-military-support-to-other-countries-is-part-of-a-strategy-to-boost-its-reputation-231957

[7] AGENCE FRANCE-PRESSE. «Rwanda: Small nation with influence beyond its borders». Publicado el 14 de julio de 2024. https://www.daily-sun.com/post/757764

[8] HANDY, Paul-Simon. «Rwanda: the emergence of an African 'smart power'», *Institute for Security Studies*. Publicado el 27 de septiembre de 2021. https://issafrica.org/iss-today/rwanda-the-emergence-of-an-african-smart-power

Las Fuerzas de Defensa de Ruanda: eficacia y prestigio internacional

¿Cómo este mini-Estado[9], poco más grande que la provincia de Badajoz, ha construido uno de los ejércitos mejor preparados y eficaces de África? Las Fuerzas de Defensa de Ruanda (RDF) como institución poseen rasgos peculiares en comparación con otros ejércitos africanos. Así, por ejemplo, las RDF no tienen sus raíces en las estructuras militares de la época colonial como ocurre con las Fuerzas Armadas de la mayoría de sus vecinos. Son un ejército profesional, altamente entrenado y bien equipado. A partir de 2005, la necesidad de restablecer lazos políticos rotos, aumentar el prestigio de Ruanda y superar el aislamiento económico del país impulsaron a Kagame a participar de forma activa en operaciones de mantenimiento de la paz en zonas de conflicto. En poco tiempo, las tropas ruandesas recibieron muchos elogios, especialmente por su destreza en mediaciones transnacionales y operaciones en contextos de guerra civil. La pericia y disciplina de las RDF han llamado la atención y contrastan claramente con las de otros contingentes de mantenimiento de la paz. En particular, las fuerzas de mantenimiento de la paz ruandesas nunca se han visto implicadas en los abusos que han empañado otras misiones de Naciones Unidas en África[10].

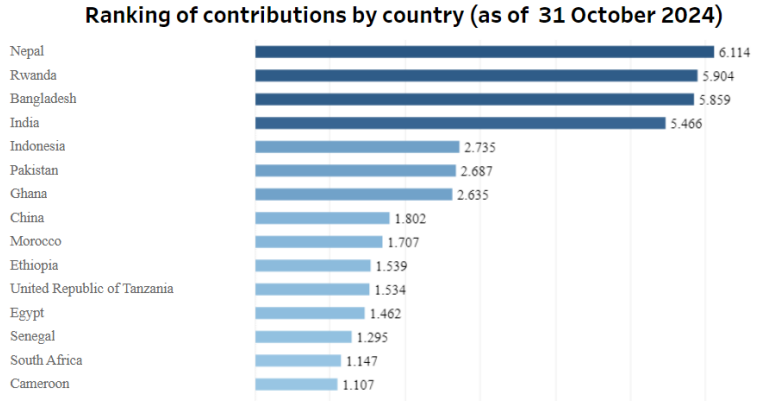


Imagen 3. Ranking de contribución por país. Fuente: *Troop and police contributors*. United Nations Peacekeeping. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors

[9] Ocupa el puesto 46, de 54, en el *ranking* de extensión de Estados africanos. Fuente: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_African_countries_by_area

[10] DONNELLI, Federico. *Rwanda's Military Diplomacy*. Notes de l'Ifri, Institut français des relations internationals. Publicado en abril de 2022. https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/donelli_rwanda_military_diplomacy_2022.pdf

Hoy Ruanda es el segundo mayor contribuyente mundial en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y el primero de África, con cerca de seis mil militares desplegados en cinco misiones diferentes[11].

Una vez adquirido prestigio gracias a sus contribuciones militares en operaciones de Naciones Unidas en zonas de conflicto, Kagame ha dado un paso más y ha implementado un enfoque de diplomacia militar también en el ámbito bilateral, consiguiendo así convertirse en un proveedor de seguridad africano para el continente fuera del ámbito de Naciones Unidas o de organismos multilaterales africanos. De esta manera, Ruanda ha aprovechado las capacidades de su aparato militar como herramienta política para ganar mayor visibilidad internacional e influencia continental y ha ampliado el alcance de sus compromisos militares más allá de las intervenciones multilaterales.

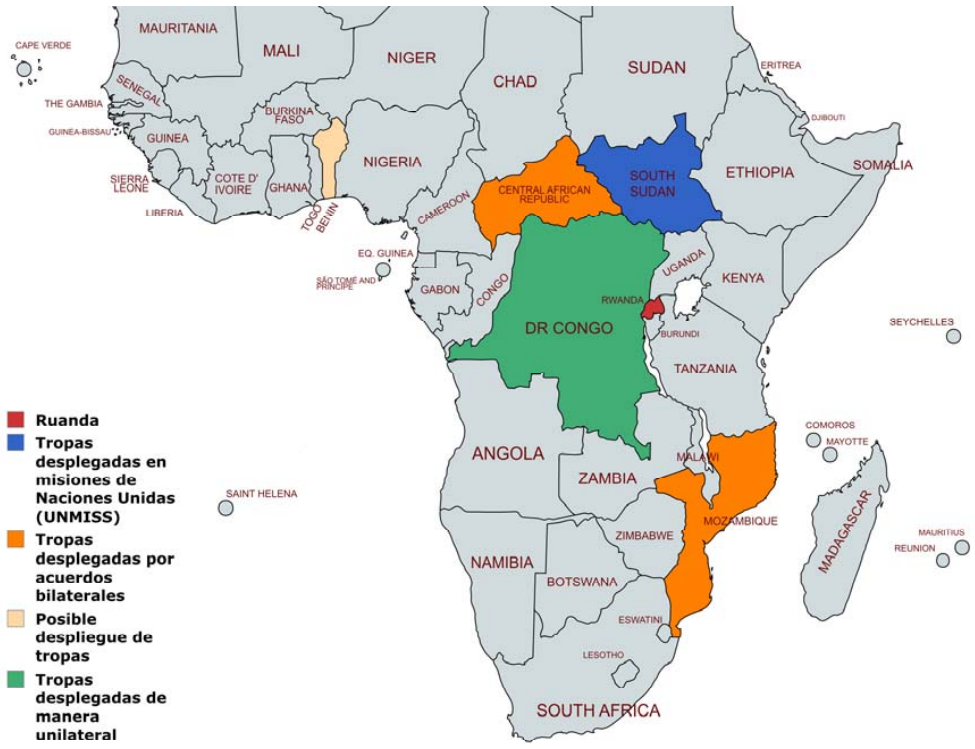


Imagen 4. Tropas ruandesas desplegadas en África subsahariana. Fuente: elaboración propia

Existen dos grandes ventajas en los acuerdos bilaterales de seguridad de Ruanda. En primer lugar, a diferencia de las fuerzas multilaterales de mantenimiento de la paz, que

[11] UNITED NATIONS PEACEKEEPING. *Troop and police contributors*. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors

requieren de complicados permisos y mecanismos burocráticos, Ruanda puede desplegar tropas rápidamente. En segundo lugar, la participación de tropas ruandesas en el marco de un acuerdo bilateral parece más fácil de gestionar que la de un ejército multinacional en el marco de una organización regional o global[12].

La acción ruandesa en República Centroafricana y Mozambique

El cambio en la política exterior ruandesa de local y multilateral a continental y bilateral se evidenció en noviembre de 2020, cuando Ruanda firmó acuerdos bilaterales con la República Centroafricana con el objetivo de que tropas ruandesas, adicionales a las que ya operaban bajo el mandato de Naciones Unidas, proporcionaran seguridad contra los rebeldes ante las elecciones presidenciales. Desde entonces, las tropas ruandesas siguen operando en la República Centroafricana como parte de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU (MINUSCA), en la que Ruanda es el país que más personal aporta con más de 2.800 efectivos[13] pero también en virtud de los mencionados acuerdos.

Los convenios bilaterales han permitido el despliegue de contingentes de las Fuerzas de Defensa de Ruanda que operan de forma autónoma y no están sujetas a las normas de enfrentamiento de la misión de la ONU lo que se traduce en una autonomía de acción y una mayor discrecionalidad en el uso de la fuerza. Al mismo tiempo, las relaciones entre ambos Estados se han estrechado y Ruanda proporciona también formación para reformar los sectores de seguridad y defensa de la República Centroafricana. Además, el presidente del país, Faustin-Archange Touadéra, ofreció concesiones a empresas ruandesas en el sector minero. Poco después, Rwandair, la aerolínea nacional ruandesa, comenzó a volar entre Kigali y Bangui[14].

[12] «Rwanda's military support to other countries is part of a strategy to boost its reputation», *The conversation*. Publicado el 24 de junio de 2024. https://theconversation.com/rwandas-military-support-to-other-countries-is-part-of-a-strategy-to-boost-its-reputation-231957

[13] UNITED NATIONS PEACEKEEPING. *Troop and police contributors*. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors

[14] CANNON, Brendon y DONELLI, Federico. «Rwanda's Military Deployments in Sub-Saharan Africa: A Neoclassical Realist Account», *The International Spectator*, Vol. 58. 2023. https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2132046



Imagen 5. Faustin-Archange Touadéra y Paul Kagame.



Imagen 6. Filipe Nyusi y Paul Kagame.

Las acciones y los resultados obtenidos por las tropas ruandesas desplegadas en la República Centroafricana, así como la voluntad de Kagame de desplegar las Fuerzas de Defensa de Ruanda fuera de la región de los Grandes Lagos de forma no multilateral, captaron la atención del que ha sido hasta enero de 2025 presidente de Mozambique, Filipe Nyusi.

Nyusi realizó una visita secreta a Ruanda a finales de abril de 2021 y en pocos meses Kagame respondió a la petición del dirigente mozambiqueño con un rápido despliegue de las Fuerzas de Defensa de Ruanda. Nyusi pedía a Kagame una acción armada contra el grupo islamista Ahlu Sunnah Wal Jamaah (ASWJ) en la provincia septentrional mozambiqueña de Cabo Delgado. Los islamistas habían operado con impunidad desde 2016 y, en marzo de 2021, habían invadido la ciudad costera de Palma. Los anteriores intentos de sofocar la insurgencia por parte del ejército mozambiqueño habían acabado en derrota en manos de los terroristas. Kagame envió primero pequeños contingentes para labores de inteligencia, reconocimiento y vigilancia, para desplegar posteriormente más de 1.000 soldados a principios de julio de 2021. Esta cifra se ha ido incrementando durante los tres años posteriores.

Paralelamente, Nyusi se vio empujado a aceptar la presencia y acción también de tropas de sus socios y vecinos de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC). La SADC, liderada por Sudáfrica, que llevaba tiempo deseando lanzar una misión multinacional para evitar el riesgo de contagio de la inestabilidad en la zona, aprobó la activación de lo que se denominó Misión de la SADC en Mozambique (SAMIM) con unos

3.000 soldados pertenecientes a varios Estados miembros. La misión se puso en marcha oficialmente en julio de 2021[15].

Mediante misiones en las que participaron los efectivos ruandeses, el ejército mozambiqueño y tropas de la SADC consiguieron reducir los 2.500 efectivos de la insurgencia a 300 combatientes y se recuperaron las zonas que habían quedado bajo el control de los islamistas[16].

A pesar de que durante 2024 se ha incrementado el número de acciones terroristas por parte de los islamistas de AWSJ en Cabo Delgado, la SADC decidió retirar sus tropas de Mozambique en julio de 2024, mientras que Ruanda ha reafirmado su compromiso con la estabilidad de la región, incrementando en alrededor de dos millares el número de efectivos desplegados en Mozambique y sumándose, de esta manera, a los 2.500 militares ya presentes[17].

Sudáfrica, indiscutible potencia regional de África meridional, se ha mostrado molesta con el activismo ruandés en Mozambique ya que considera que se encuentra en su zona de influencia. Además, sudafricanos y ruandeses apoyan a bandos diferentes en el conflicto en República Democrática del Congo[18]. El origen del enfrentamiento entre los Gobiernos sudafricano y ruandés viene de atrás y hay que buscarlo en la muerte del disidente Patrick Karegeya en Johanesburgo, el 1 de enero de 2014, atribuida a los servicios secretos ruandeses[19].

La controvertida acción ruandesa en República Democrática del Congo

El actual conflicto que involucra a Ruanda en la República Democrática del Congo se remonta al genocidio y a la creencia del Gobierno ruandés de que el Ejecutivo de la

[15] GARRIDO GUIJARRO, Óscar. «El conflicto en Cabo Delgado, Mozambique: Yihad, marginación y gas», *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicado el 31 de enero de 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-geopol%C3%ADtico-de-los-conflictos-2024

[16] GALE, Alexander. «Rwanda is Becoming Africa's Most Active Security Provider», *Modern Diplomacy*. Publicado el 29 de octubre de 2023. https://moderndiplomacy.eu/2023/10/29/rwanda-is-becoming-africas-most-active-security-provider/

[17] OGANDA, Ondiro y HILLA, Matthew. «Rwanda deploys 2000 more troops to gas rich Mozambique region», *Bloomberg*. Publicado el 28 de mayo de 2024. https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-28/rwanda-deploys-2-000-more-troops-to-gas-rich-mozambique-region

[18] GARRIDO GUIJARRO, Óscar. «El conflicto en Cabo Delgado, Mozambique: Yihad, marginación y gas», *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicado el 31 de enero de 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-geopol%C3%ADtico-de-los-conflictos-2024

[19] «Asesinado el exjefe de los espías de Ruanda en un hotel de Johanesburgo». Publicado el 2 de enero de 2014. https://elpais.com/internacional/2014/01/02/actualidad/1388664708_908729.html

República Democrática del Congo sigue proporcionando refugio a algunos de sus autores. También tiene que ver con la dinámica centro-periferia dentro del Estado congoleño y la debilidad de este en las provincias de Kivu, distantes de la capital, Kinshasa, y fronterizas con Ruanda[20].

Si nos centramos en la época reciente, la República Democrática del Congo y Ruanda llevan enfrentadas desde finales de 2021 por el apoyo ruandés al grupo armado Movimiento 23 de Marzo (M23). La República Democrática del Congo acusa a su vecino de fomentar la inestabilidad en el este del país y apoyar al M23, dirigido por tutsis, mediante el despliegue de tropas ruandesas en su territorio. Preguntado en diversas ocasiones sobre la cuestión, Kagame no ha negado explícitamente la presencia de fuerzas ruandesas en la República Democrática del Congo, y ha acusado al Gobierno de Kinshasa de permitir la «persecución» de la minoría tutsi y fomentar el riesgo de inestabilidad en la frontera ruandesa. «Por naturaleza, la postura de seguridad de Ruanda siempre ha sido defensiva, no ofensiva. Solo actuamos cuando nos traen problemas», declaró el presidente ruandés en julio de 2024[21].

Kagame estaría detrás del apoyo al M23 con el objetivo de luchar contra las actividades de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR). Las FDLR son un movimiento armado, fundado en el año 2000 por cabecillas del genocidio de 1994 y ruandeses exiliados, que tiene por objetivo recuperar el poder político en Ruanda. El grupo está compuesto por personas de etnia hutu, entre ellas varios acusados de perpetrar el genocidio[22].

En julio de 2024, un grupo de expertos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas publicaba un informe en el que se defendía que entre 3.000 y 4.000 soldados ruandeses luchaban junto a los rebeldes del M23 en el este de la República Democrática del Congo y que Ruanda tenía «el control de facto» de las operaciones del grupo. En respuesta al informe de la ONU, Ruanda se defendió acusando a República Democrática del Congo de financiar y luchar junto al grupo rebelde hutu, Fuerzas Democráticas para la

[20] CANNON, Brendon y DONELLI, Federico. «Rwanda's Military Deployments in Sub-Saharan Africa: A Neoclassical Realist Account», *The International Spectator*, Vol. 58. 2023. https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2132046
[21] AGENCE FRANCE-PRESSE. «Rwanda: Small nation with influence beyond its borders». Publicado el 14 de julio de 2024. https://www.daily-sun.com/post/757764
[22] «Al menos 700 muertos en Goma por los combates entre el Ejército congoleño y el M23», *Agencia EFE*. Publicado el 1 de febrero de 2025. https://efe.com/mundo/2025-02-01/conflicto-republica-democratica-del-congo-goma-m23-muertos/

Liberación de Ruanda, que ha atacado a los tutsis en ambos países. «Está en la mano de la República Democrática del Congo desescalar la situación si lo desea, pero hasta entonces Ruanda seguirá defendiéndose», declaró la portavoz del gobierno ruandés, Yolande Makolo[23].

El conflicto entre República Democrática del Congo y Ruanda se agravó el pasado 26 de enero de 2025 cuando tras varios días de enfrentamientos en las afueras, rebeldes del M23 y soldados ruandeses entraron en Goma, la principal ciudad del este de la República Democrática del Congo y capital de la provincia de Kivu del Norte[24]. Según Naciones Unidas, al menos 700 personas habrían muerto y 2.800 habrían resultado heridas en Goma durante la primera semana de enfrentamientos y los rebeldes se estarían moviendo ahora hacia Bukavu, la capital de la provincia de Kivu del Sur[25].



Imagen 7. Fuente: https://www.bbc.com/news/articles/c78xvgvy172o

Además, trece soldados sudafricanos del contingente de la misión aprobada por la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC) para desplegarse en República

[23] «Uganda backed M23 in DRC, Rwanda's 'de facto control' on group: UN experts», *Aljazeera.* Publicado el 9 de julio de 2024. https://www.aljazeera.com/news/2024/7/9/uganda-backed-m23-in-drc-rwandas-de-facto-control-on-group-un-experts

[24] RICH, David. «RD Congo - Ruanda: tres décadas de tensión e inestabilidad crónica», *France 24*. Publicado el 28 de enero de 2025. https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20250128-rd-congo-ruanda-tres-d%C3%A9cadas-de-tensi%C3%B3n-e-inestabilidad-cr%C3%B3nica

[25] JAROSLAW, Lukiv. «At least 700 killed in DR Congo fighting since Sunday – UN», *BBC News*. Publicado el 1 de febrero de 2025. https://www.bbc.com/news/articles/c78xvgvy172o

Democrática del Congo han perdido la vida. Ante acusaciones que apuntan a la responsabilidad del M23 y del ejército ruandés, Kagame tuvo que salir al paso, en un comunicado en la red social X en el que aseguraba que el propio presidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, le habría confirmado que los soldados sudafricanos cayeron por fuego de las fuerzas armadas congoleñas. Además, Kagame acusó a la misión de la SADC de «no ser una fuerza de mantenimiento de la paz sino una fuerza beligerante que participa en operaciones ofensivas de combate para ayudar al Gobierno de la República Democrática del Congo a luchar contra su propio pueblo, trabajando junto a grupos armados genocidas como las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda que tienen a Ruanda como objetivo»[26].

Resultados de la diplomacia militar: contratos para las empresas ruandesas

Como ya se ha señalado, Ruanda es un país pequeño sin salida al mar. Sus tasas de crecimiento económico y desarrollo de las dos últimas décadas han sido alimentadas por la inversión y la ayuda extranjera. Esta dependencia constituye un freno a las ambiciones políticas del país. Para superar estas debilidades, Kagame considera que la solución pasa por una mayor cooperación con otros Estados africanos, y vincula hábilmente los acuerdos de seguridad a acuerdos también de naturaleza económica y comercial.

El país aspira a convertirse en un centro regional de transformación de valor añadido de recursos minerales. En la actualidad, el sector minero ocupa el segundo lugar en la economía del país, por detrás del sector turístico, con unos ingresos de 852 millones de dólares en los nueve primeros meses (enero-septiembre de 2023), frente a los 584,8 millones de dólares del año 2022. En 2023 se registró un notable aumento de la producción de estaño, tantalio, wolframio, oro, litio y piedras preciosas, lo que generó un incremento importante en los ingresos por exportación de minerales. En palabras del primer ministro, Édouard Ngirente, el objetivo para 2024 era que el sector minero se convirtiera en una industria de 1.500 millones de dólares[27].

[26] RED SOCIAL X, Paul Kagame. https://x.com/PaulKagame/status/1884711263327887849?utm_source=substack&utm_medium=email

[27] SABIITI, Daniel. «Rwanda Mining Industry Eyes $1.5 billion Target by 2024», *KT Press*. Publicado el 5 de diciembre de 2023. https://www.ktpress.rw/2023/12/rwanda-mining-industry-eyes-1-5-billion-target-by-2024/

Según Erik Kennes, analista del Egmont Royal Institute for International Relations de Bruselas, la intervención ruandesa en República Democrática del Congo abre el acceso al país a nuevas fuentes de recursos minerales y parte de los minerales exportados tendrían su origen en minas congoleñas. Aunque antes los agentes económicos ruandeses podían comprar oro y coltán de contrabando en la República Democrática del Congo sin problemas, el actual conflicto habría abierto un acceso directo[28].

En esta línea, un informe elaborado por el Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre República Democrática del Congo, con fecha del 21 de mayo de 2024, defiende que en 2023 Ruanda registró un aumento sin precedentes de las exportaciones de coltán y que minerales extraídos de las minas congoleñas de Rubaya (Kivu), ricas en este elemento, entran de contrabando a través de la frontera con Ruanda[29].

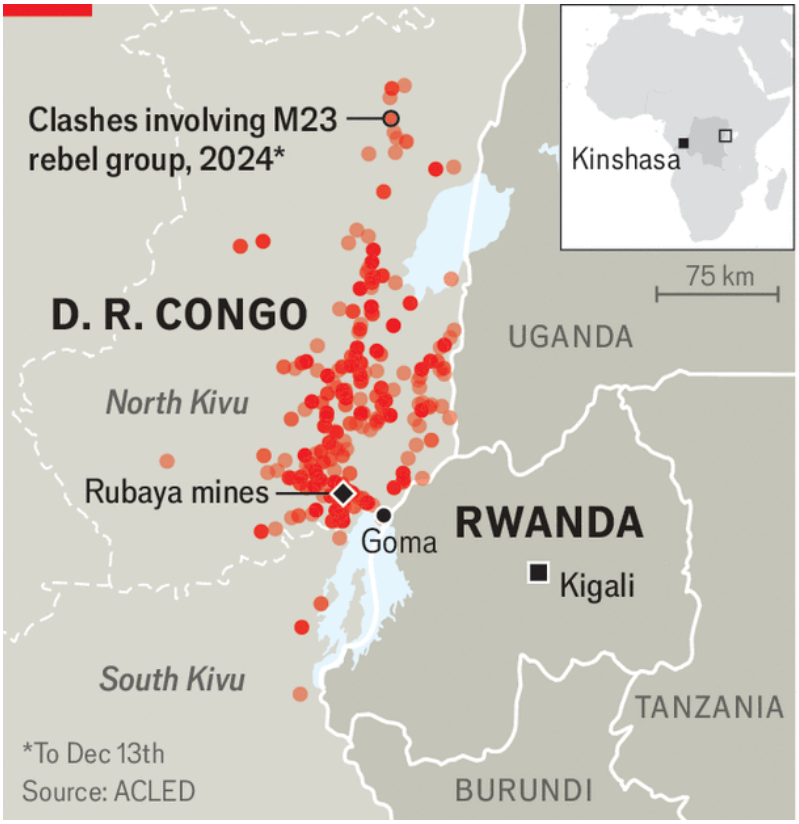


Imagen 8. Minas de coltán de Rubaya en la frontera entre RDC y Ruanda

[28] KENNES, Erick. «What does Rwanda want in the DRC?», *Egmont Royal Institute for International Relations*. Publicado el 19 de julio de 2024. https://www.egmontinstitute.be/what-does-rwanda-want-in-the-drc/
[29] Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, United Nations. Publicado el 4 de junio de 2024. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/118/80/pdf/n2411880.pdf

El informe *Minería y comercio ilícito de coltán en la República Democrática del Congo*, publicado en marzo de 2022 por ENACT, una iniciativa de lucha contra la delincuencia organizada transnacional en África, destaca a Ruanda como la ruta principal para el comercio ilícito de coltán. Ruanda no grava las exportaciones del mineral, y permite que los productos importados se reclasifiquen como *made in Rwanda* siempre que se procesen en el país con un valor añadido de al menos el 30 %[30].

República Democrática del Congo y Ruanda destacan como los principales proveedores mundiales de coltán, un mineral vital para la fabricación de ordenadores y *smartphones*. Entre 2014 y 2023, la suma de las exportaciones de ambos países alcanzó un total de 32.702 toneladas de este mineral. Las exportaciones de coltán de la República Democrática del Congo alcanzaron las 1.918 toneladas en 2023, frente a las 2.070 toneladas de Ruanda. El coltán se extrae en gran parte con métodos artesanales, sobre todo en las regiones congoleñas de Kivu Norte y Kivu Sur, donde la presencia de grupos armados y la corrupción dificultan los controles. El contrabando es además fomentado por multinacionales que no prestan atención al origen del coltán que compran[31].

En los casos de República Centroafricana y Mozambique, la implicación militar de Ruanda ha facilitado el acceso económico a empresas afiliadas a Crystal Ventures, un *holding* que actúa como brazo inversor del partido de Gobierno, Frente Patriótico Ruandés. En los países donde han intervenido las tropas ruandesas, Crystal Ventures ha invertido en minería y otros proyectos. También está ampliando su cartera de inversiones a nuevos mercados continentales y ha negociado acuerdos comerciales que incluyen planes de desarrollo económico, o reformas del sector de la seguridad e infraestructuras[32].

En la República Centroafricana, la influencia de Ruanda se ve reforzada por una serie de acuerdos entre Bangui y Kigali destinados a mejorar la capacidad de gobierno del Estado centroafricano. Estos acuerdos incluyen medidas para modernizar la administración pública y mejorar el sector de la seguridad, pero los acuerdos también conceden a las

[30] OJEWALE, Oluwole. *Mining and illicit trading of coltan in the Democratic Republic of Congo*. ENACT. Publicado en marzo de 2022. https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2022-05-03-research-paper-29-rev.pdf
[31] «Le Rwanda devance la RDC comme premier exportateur mondial de coltan pour la 5e fois en 10 ans», *Mining and Business*. Publicado el 12 de abril de 2024. https://miningandbusiness.com/2024/04/12/le-rwanda-devance-la-rdc-comme-premier-exportateur-mondial-de-coltan-pour-la-5e-fois-en-10-ans/
[32] «Rwanda's military support to other countries is part of a strategy to boost its reputation», *The conversation*. Publicado el 24 de junio de 2024. https://theconversation.com/rwandas-military-support-to-other-countries-is-part-of-a-strategy-to-boost-its-reputation-231957

empresas ruandesas un acceso privilegiado para hacer negocios en el país[33]. Más de 100 empresas ruandesas están registradas en la República Centroafricana, frente a las cerca de 20 que había en 2019[34].

Vogueroc, una empresa vinculada a Crystal Ventures y al Gobierno ruandés creada en 2021 por un empresario ruandés de nacionalidad centroafricana, obtuvo en 2022 concesiones de 25 años sobre cinco minas. También en 2022, otro ciudadano ruandés fundó Afrika Oko, en aquel momento la única empresa de la República Centroafricana autorizada para operar en toda la cadena de producción minera, desde la prospección hasta la exportación. La empresa también tiene autorización para comerciar con oro, diamantes y productos petrolíferos[35].

En el caso de Mozambique, los acuerdos de cooperación en materia de seguridad fueron el preludio de los de naturaleza económica y comercial. A través de la Junta de Desarrollo de Ruanda y la Agencia de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Mozambique, ambos países firmaron un memorando que allanó el camino de la actividad ruandesa en el sector privado en Mozambique. Además del interés por el sector energético, las áreas en las que más se centra la inversión ruandesa son el sector agrícola y las infraestructuras[36].

Cuando el presidente de Mozambique solicitó la intervención del ejército ruandés le encomendó la tarea de asegurar la planta de procesamiento de gas con la que la compañía francesa TotalEnergies opera en Afungi (Cabo Delgado). Debido principalmente a la conexión francesa, la Unión Europea aportó en 2022 unos 20 millones de euros para financiar las operaciones militares de Ruanda en Mozambique[37]. Posteriormente, en julio de 2024, una empresa de seguridad respaldada por el Ejecutivo

[33] GALE, Alexander. «Rwanda is Becoming Africa's Most Active Security Provider», *Modern Diplomacy*. Publicado el 29 de octubre de 2023. https://moderndiplomacy.eu/2023/10/29/rwanda-is-becoming-africas-most-active-security-provider/
[34] «Rwanda wants to be Africa's new cop on the beat», *The Economist*. Publicado el 10 de octubre de 2023. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/10/10/rwanda-wants-to-be-africas-bobby-on-the-beat
[35] «Rwanda's Growing Role in the Central African Republic», *International Crisis Group*. Publicado el 7 de julio de 2023. https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic-rwanda/b191-rwandas-growing-role-central-african-republic
[36] DONNELLI, Federico. *Rwanda's Military Diplomacy*. Notes de l'Ifri, Institut français des relations internationals. Publicado en abril de 2022. https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/donelli_rwanda_military_diplomacy_2022.pdf
[37] FABRICIUS, Peter. «Is the world finally growing weary of Kagame's excesses?», *Institute for Security Studies*. Publicado el 19 de julio de 2024. https://issafrica.org/iss-today/is-the-world-finally-growing-weary-of-kagame-s-excesses

de Ruanda se ha contratado para vigilar el proyecto de gas de TotalEnergies en Cabo Delgado[38].

Además, cuando Ruanda acudió al rescate de Mozambique y TotalEnergies, Francia anunció un paquete de ayuda de 500 millones de euros para Ruanda, que se desembolsaría en cuatro años[39].

Por último, para cerrar el capítulo de los beneficios económicos aparejados a la diplomacia militar ruandesa hay que señalar que Naciones Unidas paga a los Estados contribuyentes con tropas para sus misiones 1.428 dólares al mes por soldado, lo que significa que Ruanda estaría recibiendo más de 100 millones de dólares al año[40].

Resultados de la diplomacia militar: el atractivo de Ruanda para Occidente



Imagen 9. Paul Kagame. Fuente: https://magazinedelafrique.com/interview/paul-kagame-apprenez-des-autres-mais-soyez-fiers-detre-africains/

El presidente Kagame, que ya lleva un cuarto de siglo ocupando el poder, ha logrado generar crecimiento económico e implantar con éxito el orden y la seguridad pública. Sin

[38] «TotalEnergies hires state-linked Rwandan firms for Mozambique LNG project», *Club of Mozambique*. Publicado el 18 de julio de 2024. https://clubofmozambique.com/news/totalenergies-hires-state-linked-rwandan-firms-for-mozambique-lng-project-262088/

[39] «Rwanda wants to be Africa's new cop on the beat», *The Economist*. Publicado el 10 de octubre de 2023. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/10/10/rwanda-wants-to-be-africas-bobby-on-the-beat

[40] AGENCE FRANCE-PRESSE. «Rwanda: Small nation with influence beyond its borders». Publicado el 14 de julio de 2024. https://www.daily-sun.com/post/757764

embargo, estos resultados han tenido un coste sociopolítico interno. Ha borrado cualquier posibilidad de oposición interna a su Gobierno, ha silenciado cualquier crítica, generando así un Estado autoritario. A pesar de amordazar la disidencia interna, Kagame ha puesto en marcha exitosas iniciativas de infraestructuras y desarrollo en todo el país. Se considera que Ruanda es una de las sociedades tecnológicamente más conectadas y avanzadas del África subsahariana y a menudo se utiliza como ejemplo de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, como muchos regímenes híbridos o autoritarios, Kagame ha utilizado los proyectos de desarrollo para aumentar el poder del Estado y ampliar su control político sobre la sociedad[41].

Ruanda utiliza sus contribuciones al mantenimiento de la paz para influir en los donantes internacionales. En diversas ocasiones, donantes occidentales han amenazado con suprimir o reducir la ayuda debido a la restricción de libertades y derechos en el interior del país y a la intervención ruandesa en República Democrática del Congo apoyando a grupos rebeldes. Cuando esto ha ocurrido, Kagame ha amenazado con retirar a sus tropas de operaciones multilaterales. El presidente ruandés, en definitiva, es consciente de que a los actores occidentales no les gusta implicarse en los conflictos africanos y utiliza el papel de Ruanda como socio fiable en las crisis para reducir las críticas externas y desviar la atención de cuestiones internas.

Muchas potencias extranjeras aprecian la capacidad de Kagame para transformar la Ruanda posterior al genocidio en un Estado eficaz por el que merecía la pena sacrificar democracia y libertad. El dirigente ruandés ha aprovechado esta aprobación internacional para convertirse en un socio fiable, especialmente de Occidente. Así por ejemplo, el ejército ruandés ha tenido acceso a entrenamiento y equipamiento de miembros de la OTAN[42].

Aunque las relaciones entre Ruanda y Rusia son buenas, europeos y norteamericanos también valoran las capacidades ruandesas como un camino para mitigar la influencia rusa en el continente africano. Así, por ejemplo, la intervención de Ruanda en República Centroafricana ha desplazado a un segundo término el papel protagonista que estaba asumiendo el grupo Wagner en el país. Cabe destacar que los mercenarios rusos

[41] CANNON, Brendon y DONELLI, Federico. «Rwanda's Military Deployments in Sub-Saharan Africa: A Neoclassical Realist Account», *The International Spectator*, Vol. 58. 2023. https://doi.org/10.1080/03932729.2022.2132046
[42] «Rwanda wants to be Africa's new cop on the beat», *The Economist*. Publicado el 10 de octubre de 2023. https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/10/10/rwanda-wants-to-be-africas-bobby-on-the-beat

también tuvieron presencia en Mozambique, pero que se retiraron en 2019 cuando no lograron expulsar a los insurgentes en Cabo Delgado[43].

Además, un hipotético despliegue de tropas en Benín convertiría a Ruanda en un valioso aliado para ayudar a Occidente a mantener su influencia en África occidental y mitigar la creciente expansión rusa desde el Sahel hacia el golfo de Guinea.

Aunque finalmente no llegó a aplicarse, cabe recordar el acuerdo migratorio entre Reino Unido y Ruanda que vinculaba incentivos económicos de hasta 120 millones de libras para que Ruanda aceptara a los inmigrantes y refugiados no deseados por los británicos. El pacto fue una demostración de las privilegiadas relaciones entre Kagame y destacados dirigentes occidentales.

Otras razones que adornan a Ruanda como un socio atractivo a los ojos europeos y norteamericanos son el coltán y el reciente descubrimiento de hidrocarburos en el lago Kivu. El 15 de enero de 2025 el Consejo de Minas, Petróleo y Gas de Ruanda hacía público a través de un comunicado que en las exploraciones en búsqueda de petróleo y gas en la cuenca del lago Kivu se habían identificado trece bolsas y posibles ubicaciones de perforación para confirmar la presencia y la naturaleza de los hidrocarburos. Y lo más interesante llegaba al final del comunicado: Ruanda busca actores para participar en la exploración y producción de los posibles hallazgos de petróleo y gas[44].

Conclusión

Los despliegues militares de Ruanda por invitación de otros Estados, fuera de su entorno inmediato, suponen un elemento novedoso si se examinan las tendencias en los conflictos que se han desarrollado en el África subsahariana postcolonial. El hecho de que un país pequeño, sin salida al mar y con limitados recursos, haya conseguido resultados destacables en el ámbito militar y de la seguridad ha llamado notablemente la atención de la comunidad internacional.

[43] RUMPE, William. «What Is Russia's Wagner Group Doing in Africa?», *Council on Foreign Relations*. Publicado el 23 de mayo de 2023. https://www.cfr.org/in-brief/what-russias-wagner-group-doing-africa

[44] *Update on the oil and gas exploration in Lake Kivu*. Rwanda Mines, Petroleum and Gas Board. Publicado el 15 de enero de 2025. https://www.rmb.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=115823&token=ba42e8820cb147cbf29dc4ef8de830efd5c0b770

Kagame está demostrando que es posible construir una arquitectura de seguridad africana autóctona, en la que los Estados y los intereses desempeñan el papel decisivo, en lugar de las organizaciones supranacionales de naturaleza global o regional.

Además, el presidente ruandés ha movilizado con éxito sus principales activos —profesionalidad militar, estabilidad política y la «marca Ruanda»— para diversificar su economía e incrementar su autosuficiencia y también en beneficio de una política exterior que le permite presentarse como un socio confiable, serio y eficaz en el cumplimento de sus compromisos.

Por otro lado, la exitosa diplomacia militar le ha permitido también a Kagame el beneficio de que la comunidad internacional en general, y Occidente en particular, haya pasado por alto en muchas ocasiones la naturaleza autoritaria de su régimen y su intervención en el conflicto en la República Democrática del Congo.

Por lo tanto, un auténtico modelo de éxito.

*Óscar Garrido Guijarro**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
@oscargarrido

Documento
Análisis

14/2025 25 de febrero de 2025

José Ignacio Castro Torres

Israel frente a sus rivales externos e internos. El conflicto de Gaza



Israel frente a sus rivales externos e internos. El conflicto de Gaza

Este análisis forma parte del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

El conflicto que actualmente enfrenta al Estado de Israel con la organización Hamas y otros grupos afines dista mucho de ser un hecho aislado, en un mundo que convulsiona por causa de la globalización. Por ello las luchas de poder trascienden desde la herida abierta en la Franja de Gaza a todo el ámbito regional, donde otras muchas organizaciones y grupos se oponen a las actuaciones israelíes. Igualmente, Irán se configura como un adversario directo de Israel, al tiempo que otros actores estatales como Turquía, Catar o Egipto muestran diferentes aproximaciones. En el ámbito global, el mundo occidental encabezado por EE. UU. se encuentra dividido entre contradicciones internas, mientras que Rusia se pone de parte de sus aliados. Entretanto, China sigue preocupada por las rutas de comunicación por las que discurren recursos y materias primas.

Palabras clave:

Israel, Hamas, Gaza, Hezbollah, Irán.

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.

Israel versus its external and internal rivals. The Gaza conflict

Abstract:

The current conflict between the State of Israel, Hamas and other associated groups is far from being an isolated event in a convulsing world by globalization. For this reason, the power struggles transcend from the open wound in the Gaza Strip to the entire region, where many other organizations and groups oppose Israeli actions. Likewise, Iran is configured as a direct adversary of Israel, while other state actors such as Turkey, Qatar or Egypt show different approaches. Globally, the U.S.-led Western world is torn between internal contradictions, while Russia sides with its allies. Meanwhile, China continues to be concerned about the communication routes through resources and raw materials flow.

Keywords:

Israel, Hamas, Gaza, Hizbollah, Iran.

Introducción

Israel se enfrenta a dos amenazas existenciales, que constantemente ponen en entredicho la supervivencia de este Estado, que posee unas señas de identidad propias y muy diferentes de los pueblos que coexisten en su entorno regional.

A lo largo de la historia, los israelíes se han enfrentado a enemigos exteriores e internos, los cuales han ido variando a lo largo del tiempo de una forma adaptativa a las circunstancias geopolíticas globales y regionales. Si bien en el pasado sus principales adversarios fueron los países árabes de la región, hoy en día el conflicto es un conglomerado de actores estatales, organizaciones, grupos e individuos, entrelazados entre sí mediante todo tipo de relaciones y variables.

Cabe destacar la oposición frontal de Irán y de sus milicias afines, como puede ser el caso de Hizbollah, a los que hay que sumar otras entidades como Hamas, la Yihad Islámica Palestina, los Hermanos Musulmanes y otro tipo de organizaciones y grupos. La actuación de individuos como el propio primer ministro Netanyahu, el líder iraní Ali Jamenei, o los recientemente asesinados líderes de Hamas, Ismail Haniyeh y de Hizbullah, Hassan Nasrallah, a los que se añaden una auténtica miríada de actores individuales, complican el panorama hasta la saciedad.

Los espeluznantes ataques del 7 de octubre de 2023 fueron el detonante de un fuego siempre pendiente de volver a reavivarse, que en esta ocasión lo ha hecho de una forma inusitada, provocando una esperada reacción por parte de los israelíes. No obstante, cabe preguntarse hasta qué punto la respuesta israelí va a alcanzar los objetivos que sus líderes se han propuesto, sobre todo en el largo plazo.

Hay que tener en cuenta que, en un conflicto de estas características, las victorias sobre el terreno pueden convertirse en la fuente que alimente el espíritu de lucha de la población civil, principal aspecto a tener en cuenta para ganar los corazones y mentes de los posibles combatientes de la próxima generación. Por ello se considera que, siguiendo este camino, aunque los palestinos no puedan ganar la guerra frente a un potentísimo rival estatal como es Israel, los israelíes no podrán ganar la paz frente a un pueblo que ha crecido en el resentimiento y el odio hacia los que consideran como sus opresores.

Antecedentes del conflicto

Desde el momento de la creación del Estado israelí sus vecinos árabes se aliaron para destruir a Israel, a la par que sus primeras intenciones eran anexionarse los territorios del antiguo mandato británico de Palestina. Aunque varios de sus vecinos árabes participaron en estas alianzas, lo cierto es que primero Egipto y luego Siria fueron los líderes que encabezaron las acciones del resto de países en contra de Israel (Pérez y Sánchez, 2012)[1].

El devenir de los tiempos hizo que los antiguos antagonistas árabes llegasen a la conclusión de que era mejor coexistir de forma pacífica con los israelíes, en un entorno de colaboración, que llevase a la región a una situación de prosperidad. Así, el reconocimiento de Israel por parte de Egipto llevó a los acuerdos de Camp David de 1978 (Brams y Togman, 1996: 99-112) y en 1994 también seria reconocido por parte de Jordania (Lukacs, 1999: 196). Sería en 2020 cuando se produjo un nuevo impulso político por parte de la administración norteamericana del presidente Trump, que mediante los denominados Acuerdos de Abraham consiguió el reconocimiento por parte de Bahréin y Emiratos (Singer, 2021: 460). En este contexto, Arabia Saudita incrementó notablemente sus relaciones con Israel y en septiembre de 2023 se planteaba un posible reconocimiento (Spetalnick y Beech, 2023). Todo ello quedó paralizado tras el ataque terrorista del grupo Hamás proveniente de la Franja de Gaza.

Volviendo de nuevo atrás en el tiempo, a la par que la evolución histórica llevaba hacia la distensión con los árabes, la revolución islámica de Irán convirtió en enemigo de Israel al régimen de los ayatolás, que desde su constitución declaró que este Estado debería desaparecer. Desde entonces los iraníes han encabezado las iniciativas de los enfrentamientos contra los israelíes. Siendo Irán la quinta esencia del conflicto híbrido, estos enfrentamientos se han llevado a cabo en todos los ámbitos (Castro, 2013: 20-22).

Desde el interior del propio Estado de Israel, este ha padecido la amenaza de determinados grupos palestinos, sufriendo la población civil de ambos bandos las consecuencias de los conflictos que se han llevado a cabo en las tierras que habitan.

[1] Para una investigación en mayor profundidad sobre los antecedentes y desarrollo histórico del conflicto palestino israelí se recomienda la lectura del documento de investigación que se reseña en la bibliografía de este capítulo, *Conflictos Internacionales Contemporáneos N.º 16*. El Conflicto palestino-israelí.

Abandonados en un principio por sus vecinos árabes que querían extender sus territorios, los palestinos sufrieron los efectos de las guerras internas y externas, acuñando el término Nakba, que engloba el concepto de tragedia por la pérdida de sus hogares y de las vidas de muchos de ellos (Masalha, 2012: 88 y 251).

En este contexto no es de extrañar que el pueblo palestino constituyese sus propias organizaciones entre las que destacaría la OLP, que dirigida por un joven Yasser Arafat, luchó por la constitución de su propia entidad estatal. Los enfrentamientos han sido una tónica a lo largo de los tiempos y la primera intifada de 1987 demostró que un levantamiento palestino podía paralizar la dinámica de todo un país como Israel (Cobban, 1990: 207).

No obstante, hubo un momento en que los palestinos fueron conscientes de que no podrían ganar la guerra, pero los israelíes también se dieron cuenta de que nunca podrían alcanzar la paz. Tras las Conversaciones de Madrid y los Acuerdos de Oslo de 1993, se sentarían las bases para que de una forma paulatina ambos actores pudieran llegar a reconocerse mutuamente Se comenzó mediante una forma de autonomía palestina en los territorios de Cisjordania y Gaza, en la que existiría el autogobierno de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), que nunca llegó a alcanzar competencias en materia de defensa ni política exterior, ni nunca pudo proporcionar una continuidad territorial a las zonas en las que asentaba su población (Barak, 2005: 733-734).

Sin embargo, determinados grupos palestinos percibieron la debilidad israelí, cuando sus fuerzas armadas (IDF) se replegaron de los territorios del sur del Líbano en el año 2000, produciéndose una segunda intifada (Pressman, 2003: 132-133). Posteriormente la zona libanesa desocupada llegaría a convertirse en el feudo del grupo chiita Hezbollah cuyo líder, Hassan Nashrallah, había recibido la bendición y el apoyo del régimen iraní de los ayatolás.

El espacio de lucha que la OLP había dejado al convertirse en la formación política Fatah fue ocupado por otros grupos palestinos, entre los que destacó la organización Hamas, cuyos primeros líderes, Ahmed Yasín y Ábdel Aziz ar-Rantisi, fueron eliminados en acciones quirúrgicas de las IDF. En el año 2006 está organización ganó las elecciones al amparo de una lista electoral llamada Cambio y Reforma, encabezada por su líder, Ismail Haniyeh (Iglesias, 2010: 27-29). Tras la victoria electoral Hamas realizó en la

Franja de Gaza una limpieza de los miembros de Fatah, que tuvieron que huir a Cisjordania, formándose dos Gobiernos palestinos de facto. Los ataques desde la Franja se han producido desde entonces con asiduidad a la vez que las represalias por parte de Israel, destacando las operaciones Plomo Fundido (2008), Pilar Defensivo (2012) y Margen Protector (2014) (Cohen, 2017: 24 y 70).

Situación actual del conflicto

El camino a la crisis

El ataque terrorista del grupo Hamas desde la Franja de Gaza que se produjo el 7 de octubre de 2023 se desencadenó en un contexto de alejamiento de la causa palestina por parte del mundo árabe, a la vez que el Gobierno israelí del primer ministro Netanyahu oprimía los intereses palestinos.

Haciendo una retrospectiva, en el año 2018 se produjeron dos acontecimientos relevantes e inconvenientes para la población palestina, ya que la administración estadounidense del presidente Trump decidió el traslado de su embajada a Jerusalén. También en dicho año se realizó la promulgación de la Ley Básica del Estado Nación Judío por parte del Knesset[2]. En este entorno los palestinos veían como internacionalmente perdían reconocimiento sobre sus aspiraciones sobre Jerusalén, al tiempo que se veían relegados a una discriminación sobre su ciudadanía, calificando su situación como de *apartheid*, cuando les asistía el derecho a una nacionalidad (Berger, 2018).

Añadido a los anteriormente referidos acuerdos de Abraham del año 2020, el gobierno de Hamás en la Franja de Gaza veía como empezaba a producirse la desafección de su propia población civil por causa de su mala gestión. A esto se sumó en la primavera de 2023 el retraso en las donaciones de Catar, quien constituye una primordial fuente de ingresos (al-Mughrabi ,2023). Además, en el mes de septiembre el príncipe saudita Mohamed bin Salman (MbS) había declarado que se encontraba cerca de la normalización de sus relaciones con Israel (McKernan, 2023).

[2] Véase: יסוד-חוק: ישראל - ליום נכון עדכני נוסח היהודי העם של הלאום מדינת: 18-09-2023/Constitución: Israel - el Estado nación del pueblo judío. https://www.nevo.co.il/law_html/law00/157298.htm

Dentro de Israel la situación tampoco tendía a mejorar. El Gobierno de Netanyahu se encontraba cercado por una crisis institucional y política, tanto por sus medidas legislativas como por las tres causas judiciales que pendían contra el propio primer ministro (Al Jazeera, 2023). En este contexto las relaciones con los palestinos también se tensaron al máximo, principalmente en Cisjordania, por las ocupaciones territoriales de judíos ultraortodoxos de determinados territorios asignados a los palestinos, a la par que las fuerzas de seguridad israelíes actuaron con gran dureza contra los elementos palestinos discordantes (Reuters, 2023).

Entretanto, con la mediación catarí, el Gobierno de Netanyahu había intentado un alivio de la tensión en la zona de Gaza permitiendo el paso de un mayor número de palestinos, aumentando los permisos de trabajo fuera de la Franja, o permitiendo el acceso de maquinaria de obra pública (Adwan, 2023)[3]. Este entorno de distensión en Gaza en el mes de septiembre provocó que no se interpretasen correctamente los informes, provenientes de varios servicios de inteligencia israelíes, que alertaban sobre los preparativos de un ataque a gran escala proveniente de Gaza (Harding, 2023).

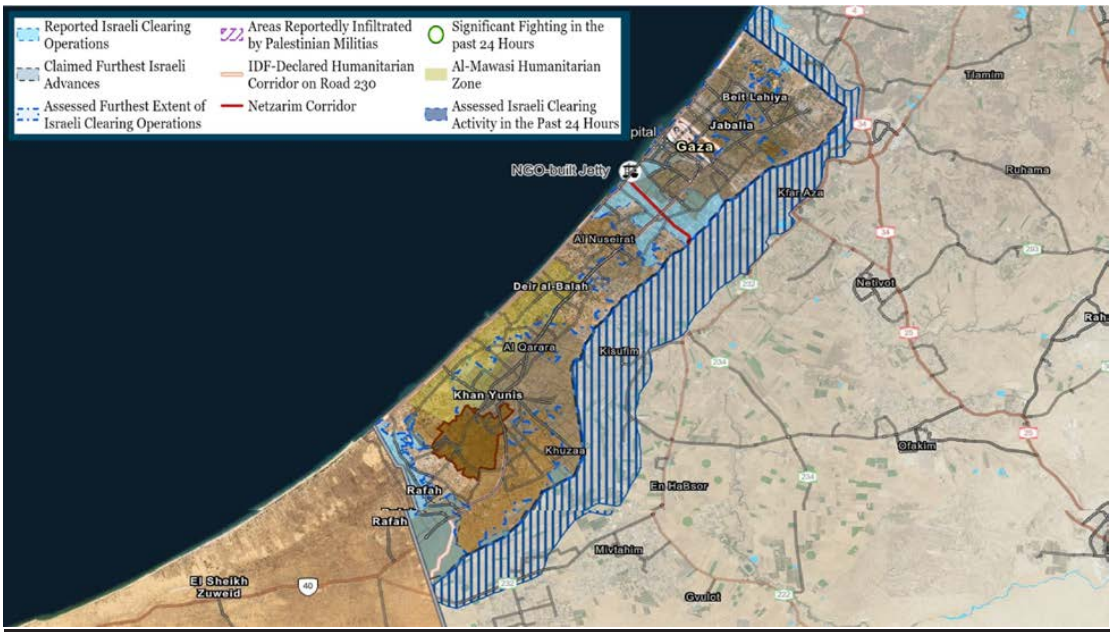
El ataque sobre las áreas de población judía adyacentes a la Franja fue tan brutal, que provocó una reacción por parte de las IDF que quizá esperasen los dirigentes de Hamas. Mucho se ha especulado sobre los motivos del salvajismo de las acciones perpetradas, pero posiblemente los líderes de Hamas, encabezados por Ismail Haniyeh, percibieron que tenían que lanzarse en un macabra carrera hacia adelante para no perder los vínculos con su propia población civil; mantenerse en una posición de supremacía frente a otros grupos radicales palestinos y la propia ANP; recuperar el apoyo del mundo árabe y musulmán y ganarse las simpatías de la opinión pública internacional, sabedores que una gran parte de la población civil de la Franja iba a ser la principal víctima de los combates que seguro se encontraban por venir (Byman y Holtz, 2023).

Desarrollo de los acontecimientos

Las operaciones militares israelíes han conseguido el control de toda la *zona colchón* alrededor de la Franja, evitando que Hamás y los grupos afines puedan recibir apoyo por

[3] Parte de la maquinaria de obra pública referida sería utilizada el 7 de octubre de 2023 para acceder a través de las vallas de seguridad que rodean Gaza. Véase: https://apnews.com/article/israel-gaza-crossing-protest-violence-palestinian-erez-8d1d3cd570f27e6470f23daef4337216

parte de la organización Hermanos Musulmanes desde Egipto. Además, han ocupado la cuarta parte del territorio gazatí, aunque determinados bastiones cercanos a la frontera de Rafah presentan una fuerte resistencia. No obstante, en muchas ocasiones hay zonas conquistadas que vuelven a estar infiltradas por combatientes palestinos (The Guardian, 2024).



Aunque Israel ha sido acusado de la muerte de miles de civiles palestinos en la Franja, el proceso de Targeting[4] israelí en el área de operaciones ha sido eficiente en cuanto a la eliminación de los comandantes de Hamas sobre el terreno. A lo largo del conflicto se eliminaron objetivos tan importantes como Marwan Issa, subjefe militar de las brigadas de Ezzeldin Al-Qassam, brazo armado de Hamás. Asimismo, fue eliminado Ghazi Abu Tama'ah, encargado del personal combatiente de la organización (The Jerusalem Post, 2024). A finales de julio de 2024 se tuvo constancia de la muerte de Mohamed Deif, comandante de las brigadas, a quien se consideraba el autor intelectual de la masacre

[4] PDC-00 Glosario de Terminología de Uso Conjunto. Estado Mayor de la Defensa. Madrid, 2019. p. 27. Se define el Proceso De Targeting Conjunto [JTGT] como el «desarrollo, selección y priorización de targets (blancos), determinación de efectos, asignación y ejecución de las acciones apropiadas sobre ellos, y la posterior valoración de los resultados obtenidos».

que desencadenó el conflicto (Nakhoul y Bassam, 2024). A pesar de ello, otros comandantes tácticos no han sido localizados o han sido reemplazados, dando continuidad a sus operaciones. Al cierre de edición de este documento no se tiene constancia de la suerte corrida por Yahya Sinwar, actual líder de Hamas, del que se sospecha que se encuentra en la red de túneles que se extienden entre Rafah y Han Yunis en la Franja de Gaza (The Jerusalem Post, 2024b).

Una segunda área de operaciones la constituye la zona norte de Israel que, por su proximidad a la frontera libanesa controlada por Hezbollah, se encuentra principalmente hostigada por ataques de cohetes que son contestados por las IDF. En este contexto, las tropas de Naciones Unidas desplegadas en el sur del Líbano se encuentran en un creciente nivel de inseguridad (Arraf, 2024). Con carácter más lejano, Israel ha intervenido a lo largo de todo el territorio libanés, eliminando objetivos de alto valor (HVT por sus siglas en inglés). Cabe destacar a primeros de enero de 2024 la muerte en Beirut de Saleh al Arouri, quien se consideraba que ocupaba el segundo puesto en la estructura jerárquica de Hamas, por ser el jefe adjunto de la oficina política de la organización (BBC News, 2024). Lo mismo ocurrió a finales de julio con el máximo comandante de Hizbollah, Fu'ad Shukr, a quien Israel consideraba que «había dirigido los ataques de Hizbollah contra el Estado de Israel desde el 8 de octubre» (Qiblawi y Said-Moorhouse, 2024). Sin embargo, la muerte del líder de la organización, Hassan Nasrallah, ha sido el catalizador del aumento exponencial de la conflictividad en la frontera norte israelí.

El conflicto estuvo cerca de regionalizarse cuando, a principios de abril de 2024, Israel realizó un ataque contra las instalaciones de la embajada de Irán en Damasco, eliminando a los generales iraníes de la fuerza Qods, unidad de élite de la Guardia de la Revolución Islámica iraní, responsables de Siria, Líbano y Palestina (Yahya, 2024).

La represalia iraní se tradujo en un ataque combinado de cohetes, misiles y drones contra territorio israelí. Sin embargo, esta reacción fue muy medida por los líderes iraníes, quienes enviaron su respuesta a bajas velocidades de ataque y a través de rutas fácilmente identificables. Por este motivo las fuerzas aéreas de EE. UU., Reino Unido y Jordania pudieron neutralizar una gran parte de la amenaza, al tiempo que Israel también defendía su territorio sin que se llegasen a producir daños de consideración (Ioanes, 2024). La contra-reacción de Israel también fue comedida, mediante un ataque puntual contra las defensas antiaéreas de una base aérea en Isfahan, cuna del programa nuclear

iraní. Aunque no se llegó a una mayor escalada, el mensaje israelí a los iraníes dejaba claro que cualquier punto de Irán puede ser alcanzado, que las defensas antiaéreas iraníes no son efectivas y que las instalaciones nucleares iraníes podrían ser atacadas (Brown y Palumbo 2024).

La posible regionalización del conflicto es un hecho recurrente, debido a que Israel no posee una limitación geográfica para la realización de sus operaciones. Por ello no dudó en atacar uno de los principales HVT de su lista de objetivos, constituido por el líder político de la organización Hamas, Ismail Haniyeh, quien el 31 de julio de 2024 se encontraba en Teherán para asistir a la toma de posesión del nuevo presidente iraní, Masoud Pezeshkian[5].

Haniyeh tenía «la marca de la muerte» de Netanyahu, después de los brutales ataques del 7 de octubre de 2023, alegando que le era indiferente que se encontrase o no en la Franja de Gaza. No obstante, Haniyeh era partidario de las negociaciones con Israel y de hecho participó en las conversaciones de Doha, en las que Egipto, Catar y EE. UU. actuaron como mediadores. Ahora no se tiene seguridad sobre la actitud el próximo líder y los primeros perjudicados serán tanto los habitantes de la Franja como los rehenes civiles israelíes secuestrados por Hamas (McKernan, 2024).

La elección de Yahya Sinwar como nuevo líder de la organización, a primeros de agosto, ha mostrado que nunca estuvieron tan próximas las ramas militar y política de Hamas. Hay que tener en cuenta la acumulación de poder fáctico de Yahya, debido a que su hermano Mohamed lidera el mayor de los batallones que posee Hamas. Además, goza de una gran popularidad en el mundo árabe y posee importantes vínculos con el eje de la resistencia que lidera Irán (Abualouf , 2024).

Los ataques contra Israel desde la zona libanesa se habían prolongado en el tiempo, por lo que más de 60 000 civiles israelíes continuaban desplazados fuera de sus hogares. En este contexto, el mundo se vio de nuevo conmocionado cuando se produjo una explosión simultánea de todos los *buscapersonas* que poseía la estructura de Hizbollah en el Líbano. A esta actuación le siguió otra parecida cuando igualmente detonaron los radioteléfonos que poseía la organización. Ambos ataques, atribuidos a Israel,

[5] Pezeshkian fue elegido presidente iraní después que su predecesor, Hassan Rohani, hubiese muerto en un accidente de helicóptero cuando volvía de Azerbaiyán.

desmantelaron la red de mando y control de Hizbollah y eliminaron a una gran parte de sus cuadros de mando intermedios.

Sin embargo, Israel se encontraba decidido a desmantelar por mucho tiempo la amenaza de Hizbollah, por lo que el 27 de septiembre eliminó al propio Hassan Nashrallah, a quien no sirvió de nada encontrase en un refugio de Beirut, a gran profundidad. Casi sin solución de continuidad también parece haber eliminado a Hashim Safieddine, quien se consideraba que podría ser su sucesor.

Los ataques contra los líderes y estructura de Hizbollah se han visto complementados por una ofensiva terrestre, al parecer de carácter limitado, que podría tener como objetivo crear una zona de seguridad en el sur libanés.

Las actuaciones israelíes provocaron la reacción de Irán, quizá necesitado de demostrar su apoyo a sus milicias afines, por lo que al comienzo de octubre lanzó un ataque con misiles balísticos que Israel pudo detener sin sufrir grandes daños.

Merece la pena hacer un último apunte regional en clave económica, debido a que el despliegue militar israelí precisa de la activación de los numerosos reservistas que necesitan las IDF, por lo que la falta de profesionales en sus puestos de trabajo está causando un daño progresivo en el sistema financiero (Reuters, 2024). A ello hay que añadir que el propio conflicto ha degradado el funcionamiento del gasoducto East Mediterranean Gas (EMG), que transporta el gas israelí entre el puerto de Ashkelon y la terminal de licuefacción egipcia de El Arish (Livni, 2024). Además, la terminal petrolífera de Askelon, por su proximidad a la zona de conflicto, ha tenido que desviar algunas de las remesas que recibe al limitado puerto de Haifa. La solución a este problema se ha paliado en parte mediante el transporte del petróleo saudita al puerto de Eliat y su posterior bombeo hasta el corazón de Israel (Gritten *et al.*, 2024). En todo caso, la crisis energética y laboral está suponiendo un importante lastre económico.





Papel de los actores externos de la región

En el nivel regional, el régimen iraní de los ayatolás ha sido siempre el principal adversario al que ha tenido que enfrentarse Israel. Aunque no dispone de la capacidad de proyección de una fuerza regular mucho más allá de sus fronteras, cuenta con las capacidades que le proporcionan sus unidades especializadas de la Guardia de la Revolución Islámica o Pashdaran y los elementos pertenecientes al Ministerio de Información. Además, los iraníes coordinan las acciones de las diversas milicias armadas chiíes que campan por el Oriente Próximo, así como mantiene unas relaciones de conveniencia con los grupos suníes enfrentados con Israel.

No se tiene constancia de que Irán conociese con exactitud los preparativos del ataque el 7 de octubre de 2023. Sin embargo, se realizaron con anterioridad dos reuniones en Beirut, que apuntan a que podría haberse producido alguna medida de coordinación. En la primera de ellas, que se realizó en abril de 2023, Hassan Nasrallah recibió a una delegación de Hamas, en la que se encontraban Ismail Haniyeh y Saleh Arouri (Truzman, 2024). En el mes de septiembre, previo al atentado, Nasrallah se reunió de nuevo con delegaciones de Hamas y de la Yihad Islámica Palestina, a la que asistieron Saleh Arouri y Ziyad al-Nakhalah, líder de esta última organización (Frantzman, 2023).

Dados los vínculos que tenía Nasrallah con el régimen de los ayatolás se hace complicado pensar que Irán no estuviese al corriente de lo tratado. Sin embargo, la muerte de líderes de Hezbollah y Hamas, tanto en el Líbano como en el propio Irán, da la impresión de que el Gobierno de Teherán no es capaz de proteger a sus aliados ni siquiera en su propio territorio. A este respecto es posible que los servicios de inteligencia israelíes se encuentren infiltrados hasta en el propio Irán, donde ha sido detenido bajo acusación de espiar para el Mossad el jefe de inteligencia de la policía, Hussein Karmi. A los iraníes les sigue quedando como opción, para seguir hostigando a Israel, la coordinación de todos los grupos y Gobiernos en la región que se suman al ya citado eje de la resistencia (McKernan, 2024).

Catar y Turquía juegan papeles complementarios, como buenos aliados en la región y defensores de la corriente islámica del pensamiento de los Hermanos Musulmanes. Catar, aparte de ser uno de los principales donantes de fondos para la Franja, tiene la capacidad de influencia a través de la difusión de noticias de la cadena Al Jazeera y ser el anfitrión de las negociaciones que se llevan a cabo entre los contendientes y mediadores.

Por parte de los turcos siempre ha habido una buena predisposición hacia el pueblo palestino, quedando en el recuerdo el intento de ruptura del bloqueo marítimo durante la crisis de Gaza del 2010, origen de la *paz fría* entre turcos e israelíes. Aunque las relaciones entre ambos se restablecieron en 2022, es cierto que han vuelto a empeorar desde el comienzo de la crisis actual, ya que Turquía considera a Hamas como un actor viable, resultado natural de su afinidad a los Hermanos Musulmanes. Además, la defensa de la cuestión palestina proporciona al presidente Erdogan un punto de apoyo para conseguir un liderazgo regional e internamente le sirve como medida popular hacia sus votantes (Aydıntaşbaş y Huggard, 2023). Debido a esta predisposición turca se entienden las declaraciones del presidente, que se ha mostrado partidario de una intervención en el conflicto de Gaza, sin que sus palabras vayan posiblemente más allá de un posicionamiento para ganar adeptos dentro y fuera de su país (Hubbard y Timur, 2024).

Entretanto, el régimen del presidente Sisi tiene un temor patológico a que el grupo Hermanos Musulmanes, con un gran ascendiente en Egipto, pueda desestabilizar su país si consigue el apoyo internacional o si los combatientes de Hamás cruzan la frontera

para sumarse a los insurgentes, con los que comparten una gran afinidad. Sin embargo, los egipcios se encuentran distanciados de los israelíes, debido a que estos barajan la idea de que los refugiados palestinos se trasladen al desierto del Sinaí, lo que podría desestabilizar la zona al otro lado de la frontera y traer de nuevo el espectro del terrorismo a esta península (International Crisis Group, 2024) Por ello se entiende el tremendo malestar de Egipto por el control de Israel de la franja que discurre a lo largo de la frontera, conocido como Corredor Filadelfia.



Conclusiones y perspectiva

Israel sufre una crisis endémica interna por la irresolución de la cuestión palestina a la par que mantiene un contencioso regional —que ha ido evolucionando desde los países árabes vecinos hasta la oposición del régimen iraní— que actúa como coordinador de

los grupos chiitas presentes en la región y se relaciona por intereses comunes con otro tipo de organizaciones sunitas contrarias a los intereses israelíes.

La nueva crisis que se está viviendo por causa del ataque terrorista del 7 de octubre de 2023 ha constituido el mayor revulsivo desde las guerras árabe-israelíes, que plantearon una verdadera cuestión existencial. No obstante, las raíces profundas que conciernen al conflicto, podríamos resumir que las causas de la actual situación se deben principalmente a que Hamas y sus grupos afines percibían una sensación de abandono por parte del mundo árabe, que se había orientado hacia una postura pragmática en su relación con Israel. Por otra parte, el Gobierno de Netanyahu estaba ejerciendo una presión demasiado fuerte hacia los intereses palestinos, quienes se sentían cada vez más discriminados.

En esta verdadera olla a presión no hacía falta más que avivar el fuego de la conflictividad regional, teniendo como principales actores estatales proactivos a Irán, Turquía y Catar. Además, esta región se caracteriza también por contar con importantes actores no estatales, como es el caso de Hizbollah en el Líbano, el movimiento hutí del Yemen y los Hermanos Musulmanes, que son una verdadera causa de preocupación en Egipto[6].

A todo ello hay que sumarle la ecuación internacional, en la que el tradicional aliado de Israel, constituido por EE. UU., vive momentos convulsos. La reacción rusa, aliada de conveniencia de Irán y enfrentada con el bloque occidental en su extranjero inmediato, se orienta a perjudicar los intereses de sus adversarios. Por su parte China sigue la situación con interés, intentando que sus rutas comerciales de comunicación sigan abiertas.

Si bien al principio de este documento se preconizaba que los palestinos nunca ganarían la guerra, pero los israelíes nunca ganarían la paz, conviene hacer una ampliación de este concepto sobre cuál es el nivel de éxito que puede alcanzar la operación de Israel en los niveles táctico, operacional estratégico-militar y estratégico-general.

Se puede considerar que tácticamente podrá llegar a alcanzar los objetivos que se haya propuesto, destruyendo la capacidad de combate de Hamas y Hizbollah y manteniendo

[6] No se incluyen otros actores no estatales, como los hutíes del Yemen, por ser objeto de otro capítulo de esta publicación.

el territorio que le proporcione la seguridad de que acciones como la del 7 de octubre de 2023 no se repitan.

En el nivel operacional parece que también se producirá una victoria israelí, pero no será total si los grupos a los que se enfrenta no quedan desarticulados por completo y son capaces de regenerar sus estructuras de mando y control y de generar fuerzas, al tiempo que de alguna manera pueden continuar siendo abastecidos logísticamente.

En el ámbito estratégico-militar los objetivos planteados por Netanyahu puede que no lleguen a poderse cumplir o muchos de ellos lo hagan parcialmente. En esta ocasión el primer ministro ha *segado la hierba a ras de suelo*, pero es difícil imaginar que la amenaza no se vuelva a producir de nuevo en los próximos años, teniendo en cuenta que la actuación israelí ha conseguido reavivar el sentimiento de odio de los palestinos de la próxima generación.

En un plano estratégico general Israel no parece que haya conseguido grandes logros, debido al cambio de actitud de las poblaciones árabes; al aumento de la tensión con Irán; a la proliferación de milicias en la región; a la oposición de estados regionales afines a la causa palestina y, esto es un hecho muy importante, al apoyo a la causa palestina de muchos sectores de las sociedades occidentales, entre las que se encuentra su aliado estadounidense.

Bibliografía

Abualouf, R. (2024). Behind the scenes as Hamas chose its new leader [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/clyl3yg7wzzo

Adwan, I. (2023). Israel reopens the main Gaza crossing for Palestinian labourers after days of rising tensions [en línea]. *AP News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://apnews.com/article/israel-gaza-crossing-protest-violence-palestinian-erez-8d1d3cd570f27e6470f23daef4337216

Al Jazeera. (2023). Netanyahu's corruption trial resumes amid Israeli war on Gaza. What to know [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.aljazeera.com/news/2023/12/5/netanyahus-corruption-trial-resumes-amid-israeli-war-on-gaza-what-to-know

al-Mughrabi, N. (2023). Hamas unable to pay salaries in Gaza after Qatari aid delay, officials say [en línea]. *Investing.com*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.investing.com/news/world-news/hamas-unable-to-pay-salaries-in-gaza-after-qatari-aid-delay-officials-say-3126466

Arraf, J. (2024). U.N. peacekeepers take cover as Lebanon's Hezbollah and Israel trade attacks [en línea]. *NPR*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.npr.org/2024/07/15/nx-s1-5034288/israel-lebanon-border-unifil-un-peacekeepers

Aydıntaşbaş, A y Huggard, K. (2023). Understanding Turkey's response to the Israel-Gaza crisis [en línea]. *Brookings*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.brookings.edu/articles/understanding-turkeys-response-to-the-israel-gaza-crisis/#:~:text=In%202010%2C%20a%20Turkish%20aid,Israel's%20military%20operations%20in%20Gaza

Barak, O. (2005). The failure of the Israeli-Palestinian peace process, 1993-2000. *Journal of Peace Research*. Vol. 42, n.º 6, pp. 719-736.

BBC News. (2024). Quién era Saleh al Arouri, el número 2 de Hamás asesinado en Beirut (y qué se sabe del ataque del que responsabilizan a Israel) [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c3gy05z70wko

Berger, M. (2018). Israel's hugely controversial «nation-state» law, explained [en línea]. *VOX*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.vox.com/world/2018/7/31/17623978/israel-jewish-nation-state-law-bill-explained-apartheid-netanyahu-democracy

Brams, S. J., Togman, J. M. y Camp, D. (1996). Was the agreement fair? *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 15, n.º 1, pp. 99-112.

Brown, P. y Palumbo, D. (2024). Israel Iran attack: Damage seen at air base in Isfahan [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68866548

Byman, D. y Holtz, M. (2023). Why Hamas Attacked When It Did [en línea]. *Center for Strategic & International Studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/why-hamas-attacked-when-it-did

Castro Torres, J. I. (2013). La comunicación (más allá de la ruptura) cuando fallan las relaciones: Los límites de poder entre Irán, Israel, EE. UU y la cuestión nuclear. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*. N.º 26, pp. 9-22.

Cobban, H. (1990). The PLO and the «Intifada». *Middle East Journal*. Vol. 44, n. 2, pp. 207-233.

Cohen, R. S. *et al*. (2017). *From cast lead to protective edge*. *Lessons from Israel's wars in Gaza.* Rand Corporation.

Frantzman, S. J. (2023). Nasrallah meets Hamas, PIJ to unite terror front against Israel [en línea]. *The Jerusalem Post*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.jpost.com/middle-east/article-757303

Gritten, D., Murphy, M. y Jackson, P. (2024). What we know about Iran's missile attack on Israel [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c70w1j0l488o

Harding, E. (2023). How Could Israeli Intelligence Miss the Hamas Invasion Plans? [en línea]. *Center for Strategic & International Studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/how-could-israeli-intelligence-miss-hamas-invasion-plans

Hubbard, B. y Timur, S. (2024). Turkey's President Says His Country Could Enter Israel to Help Palestinians [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2024/07/29/world/middleeast/turkey-israel-erdogan.html

Iglesias Berlanga, M. (2010). La lutte contre le terrorisme et la justice globale: ¿une harmonie difficile à conjuger? *International Studies*. Vol. 6, n.º 4, pp. 23-37.

International Crisis Group. (2024) Egypt's Gaza Dilemmas [en línea]. *International Crisis Group*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/egypt-israelpalestine/b91-egypts-gaza-dilemmas

Ioanes, E. (2024). Iran's retaliatory attack against Israel, briefly explained [en línea]. *VOX*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.vox.com/world-politics/2024/4/13/24129726/israel-iran-drone-missile-retaliation

Livni, E. (2024). Who Is Hashem Safieddine, the Latest Hezbollah Official Targeted by Israel? [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2024/10/03/world/middleeast/hashem-safieddine-hezbollah-leader.html

Lukacs, Y. (1999). *Israel, Jordan, and the peace process*. Syracuse University Press.

Masalha, N. (2012). *The Palestine Nakba: Decolonising history, narrating the subaltern, reclaiming memory*. Bloomsbury Publishing.

McKernan, B. (2023). Saudi Arabia 'getting closer' to normalising relations with Israel, 19egió prince says [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2023/sep/21/saudi-arabia-getting-closer-to-normalising-relations-with-israel-crown-prince-says

McKernan, B. (2024). Ismail Haniyeh's death brings prospect of regional war closer [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/article/2024/jul/31/ismail-haniyeh-death-brings-prospect-of-regional-war-closer

Nakhoul, S. y Bassam, L. (2024). Who was Mohammed Deif, Hamas's Oct 7 architect killed in Israeli strike? [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/obituary-elusive-hamas-leader-deif-masterminded-oct-7-attack-israel-2024-08-01/

Pérez González, C., Sánchez Herráez, P. (2012). El conflicto Palestino Israelí II. *Conflictos Internacionales Contemporáneos*. N.º 16. Madrid, Ministerio de Defensa.

Pressman, J. (2003). The second intifada: Background and causes of the Israeli-Palestinian conflict. *Journal of Conflict Studies*. Vol. 23, n.º 2, pp. 114-141.

Qiblawi, T. y Said-Moorhouse, L. (2024). Israel dice que su ataque en Beirut mató al principal comandante militar de Hezbolá, a quien culpa por el ataque a los Altos

del Golán [en línea]. *CNN*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://edition.cnn.com/2024/07/30/middleeast/beirut-explosion-hezbollah-stronghold-intl-latam/index.html

Reuters (2024). Lebanon's Hezbollah confirms leader Nasrallah killed [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/lebanons-hezbollah-confirms-leader-nasrallah-killed-2024-09-28/

Reuters. (2023). Israel-Palestine conflict: why are tensions rising in the West Bank? [en línea]. *Reuters*. June 29. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/west-bank-violence-stirs-cauldron-mideast-conflict-2023-06-29/

Singer, J. (2021). The Abraham Accords: normalization agreements signed by Israel with the UAE, Bahrain, Sudan, and Morocco. *International Legal Materials*. Vol. 60, n.º 3, pp. 448-463.

Spetalnick, M. y Beech, E. (2023). Mohammed bin Salman says Saudi Arabia is getting 'closer' to Israel normalization [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-crown-prince-says-getting-closer-israel-normalization-fox-interview-2023-09-20/#:~:text=WASHINGTON%2C%20Sept%2020%20(Reuters),we%20have%20to%20get%20one.%22

The Guardian (2024). Israel in effective control of entire Gaza land border after taking Philadelphi Corridor in south [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/30/israel-idf-philadelphi-corridor-rafah-gaza-control-palestine-war-hamas

The Jerusalem Post (2024a). FDI confirma la muerte de Marwan Issa, alto miembro de Hamás, en ataque [en línea]. *The Jerusalem Post*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.jpost.com/spanish/omg/article-793912

—. (2024b). Yahya Sinwar is hiding in Khan Yunis, not Rafah – report [en línea]. *Jerusalem Post*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.jpost.com/israel-hamas-war/article-800805

Truzman, J. (2024). Hezbollah's online media outfit released a statement saying Hassan Nasrallah met w/ a delegation of senior members of Hamas, including Ismail Haniyeh and Saleh Arouri […] [en línea]. *X*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://x.com/JoeTruzman/status/1645069995490316294

Yahya, M. (2024). Israel Has Killed Senior IRGC Quds Force Officials in Damascus [en línea]. *Carnegie Endowment for International Peace*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/middle-east/diwan/2024/04/israel-has-killed-senior-irgc-quds-force-officials-in-damascus?lang=en

ANEXO I

Cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
2023, 7 de octubre	Ataque de Hamás desde la Franja de Gaza sobre los territorios israelíes colindantes.
2023, 18 de octubre	El presidente egipcio, Abdel Fattah el-Sisi, advierte que no consentirá el envío de palestinos desde Gaza a Egipto.
2023, 28 de octubre	Comienza la invasión de la Franja por parte de Israel.
2023, 1 de diciembre	Comienza el asalto israelí en la zona sur de la Franja, contra la cuidad de Khan Yunis.
2024, 2 de enero	Saleh al-Arouri, segundo líder de Hamas, es eliminado en Beirut por un posible ataque israelí.
2024, 10 de febrero	Los países árabes emiten un comunicado en contra de la actuación de Israel.
2024, 9 de marzo	El alto representante de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell, advierte que una intervención militar israelí en Rafah podría producir una catástrofe humanitaria.

2024, 1 de abril	Israel ataca las instalaciones de la embajada iraní en Damasco, eliminando a los generales de la Fuerza Qods responsables de Siria, Líbano y Palestina.
2024, 13 de abril	Irán reacciona con un ataque de represalia sobre Israel sin grandes consecuencias.
2024, 20 de abril	Israel contra ataca sobre una base aérea iraní en Isfahan.
2024, 18 de abril	Los ministros de Exteriores del Grupo de los 7, liderados por EE. UU., se oponen a una operación militar israelí a gran escala en Rafah.
2024, 7 de mayo	Comienza el ataque israelí sobre Rafah.
2024, 13 de julio	Las IDF anuncian la muerte de Mohamed Deif, máximo jefe de la rama armada de Hamas, las brigadas de Ezzeldin Al-Qassam.
2024, 30 de julio	Fu'ad Shukr, comandante militar de Hezbollah, es eliminado en Beirut posiblemente por un ataque israelí.
2024, 28 de julio	El presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, advierte que puede intervenir en el conflicto.
2024, 31 de julio	Israel elimina al líder de Hamás, Ismail Haniyeh, que se encontraba en Teherán para la toma de posesión del nuevo presidente iraní, Masoud Pezeshkian.
2024, 7 agosto	Yahya Sinwar es elegido líder político de Hamas.
2024, 10 de agosto	Las IDF anuncian la muerte de Walid al Susi, considerado jefe de la policía secreta de Hamas.

*José Ignacio Castro Torres**
Coronel del Ejército de Tierra Infantería DEM
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Academia de las Artes y las Ciencias Militares

Documento
Análisis

15/2025 26 de febrero de 2025

Juan C. Castilla Barea

El difícil equilibrio en el triángulo transatlántico: la nueva temporada



El difícil equilibrio en el triángulo transatlántico: la nueva temporada

Resumen:

Este artículo examina las dinámicas de las relaciones transatlánticas, centrándose en las tensiones geopolíticas, el gasto en defensa y las estrategias industriales, particularmente en el contexto de la próxima Cumbre de la OTAN en La Haya. Explora cómo Estados Unidos, la OTAN y la UE navegan su compleja relación en medio de crecientes desafíos de seguridad, como la agresión de Rusia y los cambios en la política estadounidense, entre estos los relativos a Ucrania.

El análisis se centra en el debate reavivado desde Estados Unidos sobre la división de las tareas y el reparto de cargas en defensa, con la OTAN abogando por referencias más altas para la inversión en defensa, potencialmente superando el 2 % del PIB. Las preguntas clave abordadas incluyen los desafíos en la armonización de las iniciativas de defensa de la OTAN y la UE y el impacto de las rivalidades industriales en la cooperación transatlántica. El documento también discute la viabilidad de alcanzar objetivos más altos de inversión en defensa, el papel de las tecnologías de doble uso en el fomento de la autonomía estratégica europea y la posible reducción de la dependencia de Europa de las capacidades industriales de defensa estadounidenses.

El análisis destaca la necesidad de cohesión en el fragmentado panorama industrial de defensa europeo, requiriendo la superación de rivalidades institucionales dentro del ámbito OTAN-UE, un aumento de la financiación y una colaboración más profunda. Este delicado equilibrio es esencial para el futuro de las capacidades de defensa europeas y la relación estratégica entre Estados Unidos, la OTAN y la UE.

Palabras clave:

Cooperación OTAN-UE, relaciones transatlánticas, reparto de cargas, EDTIB, EDIS, EDIP, tensiones geopolíticas.

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.

Difficult equilibrium in the transatlantic triangle: the new season

Resumen:

This article examines the dynamics of transatlantic relations, focusing on geopolitical tensions, defence spending and industrial strategies, and particularly in the context of the upcoming NATO Summit in The Hague. It explores how the US, NATO and the EU navigate their complex relationship amidst increasing security challenges, such as Russia's aggression and shifting US policies, including those regarding Ukraine.

The analysis focuses on the debate rekindled from the USA about division of labour and burden-sharing in defence, with NATO advocating for higher defence investment benchmarks, potentially exceeding 2 % of GDP. Key questions addressed include the challenges in harmonising NATO and EU defence initiatives and the impact of industrial rivalries on transatlantic cooperation. The document also discusses the viability of achieving higher defence investment targets, the role of dual-use technologies in fostering European strategic autonomy, and the potential reduction of Europe's dependency on US industrial defence capacities.

The analysis highlights the need for cohesion in European fragmented industrial defence landscape, requiring the overcoming of institutional rivalries within the NATO-EU realm, increased funding, and deeper collaboration. This delicate balance is essential for the future of European defence capabilities and the strategic relationship between the US, NATO and the EU.

Palabras clave:

NATO-EU cooperation, transatlantic relations, burden-sharing, EDTIB, EDIS, EDIP, geopolitical tensions.

> «Desde los tiempos de la guerra del Peloponeso, los Estados han formado alianzas para perseguir objetivos militares comunes. Estas alianzas han ayudado a los Estados a compensar el coste de garantizar la seguridad nacional. Sin embargo, también plantean cuestiones difíciles sobre el liderazgo político, la división de las funciones militares y la contribución relativa de cada miembro constituyente». (*Mattelaer* 2019, p. 217) [1]

Introducción

El regreso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos supone nuevas incertidumbres para la relación transatlántica, abocada a su redefinición, con la división de tareas, el reparto de cargas y los compromisos de defensa formando parte del nuevo capítulo OTAN-UE.

Las relaciones transatlánticas siguen desarrollándose como una apasionante serie de televisión, con el presidente Trump dando giros inesperados a la trama. A los interminables episodios del *árbol de navidad de la UE*, con sus delicadas tensiones y equilibrios, de pronto, a los telespectadores impactó el capítulo del 'nuevo Sheriff en Washington' en la Conferencia de Seguridad de Munich. Los espectadores europeos se dieron un atracón de capítulos sobre las negociaciones de paz para Ucrania y sobre cómo el malvado de Moscú ya no parecía tal para el norteamericano. De pronto, los europeos, que antes salían en la escena, tan solo la contemplaban. Las miradas atónitas esperan a ver cómo resulta el episodio de verano de la OTAN, mientras, ni la Alianza ni la UE parecen actores determinantes para configurar el futuro de la defensa en Europa.

El principal objetivo de la OTAN es la disuasión para evitar conflictos, un concepto que trasciende los meros cálculos financieros. La disuasión no puede reducirse al resultado de una ecuación que solo tenga en cuenta factores tangibles, como la cantidad destinada a inversión en defensa. No obstante, abordar esta cuestión es esencial para cuantificar y financiar el apoyo solicitado a la industria de defensa para que provea los elementos materiales de las capacidades, pero no solo para eso. El desarrollo de capacidades también conlleva otros elementos (DOTMLPF-I en inglés; MIRADO-I más liderazgo en español)[2], por ejemplo, la formación y el adiestramiento, que también cuestan.

Las fuerzas armadas europeas se han enfrentado a deficiencias crónicas en su preparación para el combate, derivadas de una inversión inadecuada en áreas como los

[1] MATTELAER, Alexander. «Defence Burden Sharing: A Perennial Debate in International Alliance Management», *The Political Economy of Defence*. 2019, pp. 217-232.
[2] DOTMLPF-I: doctrina, organización, adiestramiento, material, liderazgo y educación, personal e instalaciones - interoperabilidad. MIRADO-i: material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad.

ejercicios a gran escala —con grandes unidades— y la logística. Durante décadas, este problema se ha visto agravado por una mentalidad predominante que subestimaba la probabilidad de una guerra convencional. Por eso a menudo se ha descuidado el principio de un adiestramiento realista. El énfasis que pone la OTAN en la cultura del alistamiento (incluida la preparación, *stocks*, etc.) parte del entendimiento de que unas fuerzas preparadas para el combate requieren un compromiso financiero sustancial, en última instancia, un ejército no preparado está malgastando los recursos.

La determinación de las capacidades y los niveles de inversión necesarios para la seguridad europea sigue alimentando las deliberaciones en curso, que entrelazan consideraciones estratégicas, políticas y económicas. El 12 de febrero, el presidente Trump anunció su conversación con el presidente Putin y lo relativo a las negociaciones de paz para la guerra con Ucrania. Al día siguiente, los ministros de defensa aliados se reunían en Bruselas[3] para preparar la próxima cumbre de la OTAN, que se celebrará en La Haya en junio de 2025, se abordarán cuestiones clave como el apoyo a Ucrania y el impulso al aumento del gasto en defensa entre los aliados. Hasta hoy, 20 de febrero de 2025, las declaraciones y las reuniones se suceden. No es solo que en febrero de 2022 las placas tectónicas chocarán; tres años después, de pronto la placa occidental de la asociación transatlántica parece resquebrajarse.

Este artículo sostiene que la Unión Europea (UE) se encuentra en una coyuntura crítica para sus políticas de mercado e industria relacionadas con la defensa, impulsada por la escalada de las tensiones geopolíticas y la necesidad de recalibrar su postura estratégica y el vínculo transatlántico. Examina cómo el impulso para aumentar el gasto en defensa, que probablemente supere el 2 % del PIB, refleja un cambio transformador en las relaciones transatlánticas y la autonomía estratégica europea. El objetivo principal del artículo consiste en analizar la compleja interacción entre la evolución de los objetivos de gasto en defensa de la OTAN, los esfuerzos de la UE para reforzar su base industrial de defensa y los retos que supone mantener la cooperación transatlántica en medio de rivalidades industriales e intereses nacionales divergentes. Se exploran las implicaciones para el futuro de las capacidades de defensa europeas, la competitividad del mercado

[3] NATO - News: NATO Defence Ministers to address defence spending, industrial capacity, support to Ukraine, 12-Feb.-2025
Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 20 de febrero de 2025, fecha de entrega para posterior publicación.

europeo de defensa y la relación estratégica más amplia entre los actores del triángulo EE. UU., OTAN y UE.

Las agendas políticas actuales

En 2016, Henry Kissinger hizo hincapié en la necesidad de redefinir la relación transatlántica. Se preguntó si seguiría existiendo una comunidad atlántica en un futuro próximo y cómo se definiría[4].

Según Emmanuel Todd[5] (2024), en Estados Unidos, la empobrecida clase media está a punto de desaparecer, lo que supone un desafío para el Estado nación. Además, no comprenden por qué Europa opta por gastar en bienestar social mientras ellos, los contribuyentes estadounidenses, invierten en la seguridad europea. En algunos países europeos con una baja percepción de la amenaza, explicar que los cañones son la garantía de la mantequilla también resulta engorroso[6].

Donald Trump podría estar dedicado a equilibrar el déficit comercial con la UE como medio para reforzar un Estado nación en crisis. Estaría haciendo todo lo posible por redefinir la relación transatlántica, reforzando las relaciones bilaterales con países europeos y evitando la interlocución con la Unión cuando le conviene. Aunque la venta de equipos militares a los Estados miembros de la UE no es el único enfoque, puede formar parte de la ecuación. El escenario más peligroso para Europa es que Trump, al igual que Putin, quiera que la UE se desintegre.

Tanto una «OTAN más europea»[7] como una «Europa posestadounidense»[8] requerirían que los europeos asumieran la carga de la disuasión convencional. Esta podría ser la idea central de una nueva 'división de tareas' (*division of labour*) con los aliados europeos, quienes deberían encargarse de la disuasión convencional creíble frente a Rusia, respaldados por el poder nuclear estadounidense. Sin embargo, la ausencia de

[4] KISSINGER, Henry. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Debate, 3.ª ed. Barcelona, 2016, p. 102.
[5] TODD, Emmanuel. *La défaite de l'Occident*. 2024. ISBN 978-2-07-304113-5.
[6] ROMERO JUNQUERA, Abel. «Understanding Security and Defense in Spain. A national view on CSDP and its relationship with NATO», *EU Common Security and Defence Policy. Quo Vadis? How European Capitals understand CSDP*. IEEE Cuaderno de Estrategia 228-B. 2024, pp.187-224.
[7] BERGMANN, M. «A More European NATO», *Foreign Affairs*. 2024. https://www.foreignaffairs.com/europe/more-european-nato
[8] LOGAN, J. y SHIFFRISON, J. «A Post-American Europe. It's Time for Washington to Europeanize NATO and Give Up Responsibility for the Continent's Security», *Foreign Affairs*. 2024. https://www.foreignaffairs.com/europe/post-american-europe-justin-logan-joshua-shifrinson

una presencia significativa de tropas norteamericanas en Europa también reabriría el debate sobre la credibilidad de su paraguas nuclear.

La próxima cumbre de la OTAN en La Haya, prevista del 24 al 26 de junio de 2025, abordará asuntos como el apoyo continuo a Ucrania, que abarca tanto la asistencia financiera como la preparación militar, sin dejar de ser conscientes de la posible trayectoria de las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia[9]. En el marco de la cooperación entre la OTAN y la UE, la cumbre abordará la coordinación entre el mando de la OTAN en Wiesbaden (Alemania) —que supervisa la Misión de la OTAN de Asistencia y Adiestramiento para la Seguridad en Ucrania (NSATU), encargada de gestionar las donaciones, el adiestramiento y el suministro de material a Ucrania— y la Misión de Asistencia Militar de la UE (EUMAM) en Ucrania, establecida previamente y dirigida desde Rzeszów (Polonia). El solapamiento funcional es evidente, y la necesidad de compartir información y coordinarse es acuciante. Posiblemente para entonces, la situación haya evolucionado, y la discusión gire en torno a la presencia de tropas de países europeos desplegadas en Ucrania, acaso una oportunidad para reeditar el marco de cooperación Berlin Plus, que permita a la UE usar capacidades OTAN.

Alertados por los informes de inteligencia que indican la capacidad rusa para lanzar ataques convencionales contra los países de la OTAN en la región del Báltico dentro de pocos años, ha aumentado la urgencia de mejorar las capacidades de los aliados. Otro tema recurrente es el discurso sobre las inversiones en defensa necesarias para desarrollar las capacidades convencionales determinadas en el Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (NDPP)[10]. Esta cuestión está intrínsecamente relacionada con el concepto de 'reparto justo de la carga', que posteriormente se explica.

Los líderes de la UE, en la Declaración de Versalles (10-11 de marzo de 2022), se refirieron a cuestiones relacionadas, entre otros aspectos, con las directrices estratégicas de seguridad y defensa, energía y asuntos económicos, incluido el compromiso de reforzar las capacidades de defensa de la UE y la industria europea de defensa, además de reconocer la aspiración europea de Ucrania y comprometerse a apoyar su reconstrucción.

[9] CASTILLA, Juan C. *Una bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN*. IEEE, 2024. https://bit.ly/4hlQCSz

[10] CASTILLA, Juan C. «Caperucita pregunta por el planeamiento de defensa. Algunas respuestas y el caso de la OTAN». 2022. https://revista.ieee.es/issue/view/374/318

La UE se encuentra en un momento crucial para su mercado[11], su competitividad industrial [12] [13], sus políticas de defensa y su preparación civil[14], debido a la escalada de las tensiones geopolíticas. El retiro de los dirigentes de la UE celebrado el 3 de febrero de 2025 en Bruselas se ha centrado en la defensa europea, abordando tres ámbitos clave: el refuerzo de las capacidades de defensa a escala de la Unión, la movilización de una financiación y una asignación eficaz de recursos para la defensa, y el reforzamiento de las asociaciones existentes. La reunión tenía por objeto proporcionar orientaciones para un próximo libro blanco sobre la defensa europea y preparar las futuras decisiones estratégicas[15].

Los retos, división de tareas y reparto de la carga entre otros, se extienden más allá del marco estrictamente aliado, incorporando aspectos de la relación transatlántica entre la UE y EE. UU.

Un punto de inflexión para el reparto de cargas

Generalmente se entiende por 'reparto de la carga' como la medida en que los distintos miembros de una organización internacional movilizan recursos nacionales hacia prioridades compartidas, no relacionadas únicamente con la política de defensa.

El concepto de 'reparto equitativo de la carga' en las alianzas internacionales, especialmente en la OTAN, ha sido objeto de un prolongado debate académico. Ya en 1966, la «hipótesis de la explotación»[16] postulaba que las potencias más grandes asumen de forma desproporcionada las cargas de las alianzas[17].

Este modelo, vinculado al gasto en defensa, se amplió posteriormente en 1999 para abarcar tanto los beneficios públicos como los privados, yendo más allá del bien público de la disuasión como parte de la seguridad[18]. El debate ha evolucionado desde entonces para incluir consideraciones de ventaja comparativa en la provisión de bienes colectivos

[11] LETTA, Enrico. *Mucho más que un mercado: velocidad, seguridad, solidaridad*. Bruselas, 2024.
[12] DRAGHI, Mario. *El futuro de la competitividad europea*. Bruselas, 2024.
[13] Una brújula de competitividad para la UE, COM(2025) 30 final, de 29701/2025 en https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
[14] NIINISTÖ, Sauli. *Reforzando la preparación civil y militar de Europa*. Bruselas, 2024.
[15] https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/02/03/
[16] OLSON, Mancur y ZECKHAUSER, Richard. «An Economic Theory of Alliances», *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, n.º 3. 1966. pp. 266-279.
[17] ZYLA, Benjamin. «NATO Burden Sharing: A New Research Agenda», *JIOS*, Vol. 7, 2016.
[18] Introducción del denominado «modelo de producto conjunto», concepto desarrollado por HARTLEY, Keith y SANDLER, Todd. *The Political Economy of NATO : Past, Present, and into the 21st Century*. Nueva York, Cambridge University Press, 1999, citado por ZANNELLA, Anthony, 2020. «An Analysis of Burden Sharing in NATO and the Problem of Free Riding», *Political Analysis*, Vol. 21.

y fomentar la solidaridad en las decisiones de reparto de cargas[19], como las relativas a la acogida de inmigrantes.

Ciertamente, no todos los aspectos relacionados con el reparto de cargas se circunscriben a la inversión en defensa. Por ejemplo, Islandia es un aliado sin fuerzas armadas. La geografía importa, y la isla seguirá formando parte de la OTAN.

La cifra de un objetivo anual del 2 % del PIB para el gasto en defensa de los aliados apareció por primera vez a principios de la década de 2000, sirviendo inicialmente como directriz informal. El punto de referencia obtuvo reconocimiento formal en la cumbre OTAN celebrada en Riga en 2006. Sin embargo, el momento decisivo se produjo en la Cumbre de Gales de 2014, tras la anexión rusa de Crimea. En esta cumbre, los aliados se comprometieron a destinar el 2 % de su PIB a defensa en 2024, lo que supuso el paso de un objetivo aspiracional a un compromiso más concreto. El acuerdo también incluía detener cualquier descenso del gasto en defensa y aumentar el gasto en términos reales a medida que creciera el PIB.

El compromiso de inversión en defensa de la OTAN de la Cumbre de Gales de 2014 fue más allá de los meros objetivos financieros, haciendo hincapié en el enfoque de las 3C: '*Cash*', capacidades y contribuciones operativas a las misiones de la OTAN. Esta visión holística del reparto de cargas reflejaba una creciente concienciación sobre la naturaleza polifacética de las contribuciones para defensa. Además, la cumbre subrayó la importancia de destinar al menos el 20 % del gasto en defensa a nuevos materiales fundamentales, destacando la necesidad de modernización junto con el aumento del gasto.

En 2014, la referencia del 2 % de la OTAN era un objetivo para 2024. Desde 2017, los funcionarios estadounidenses han pedido en voz alta que se supere el objetivo del 2 %[20]. Mientras tanto, en el ámbito de la UE, los compromisos de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en inglés) de 2017 no incluían ninguna cifra, pero sí la obligación de «aumentar regularmente los presupuestos de defensa en términos reales, para alcanzar los objetivos acordados».

[19] Como propone BOYER, M. A. «Trading public goods in the Western alliance system», *Journal of Conflict Resolution* 33(4), 1989, citado por THIELEMANN, Eiko R. y DEWAN, Torun. «Why States Don't Defect: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing», *West European Politics*, Vol. 29. 2007.
[20] DOWDY, John. «More tooth, less tail: Getting Beyond NATO's 2 percent rule», *The world turned upside down: Mainteining American Leadership in a Dangerous Age*. 2017, pp. 151-166.

En diciembre de 2022, el canciller Scholz declaró un «punto de inflexión histórico» (*Zeitenwende*)[21] para el mundo y la *Bundeswehr*[22].

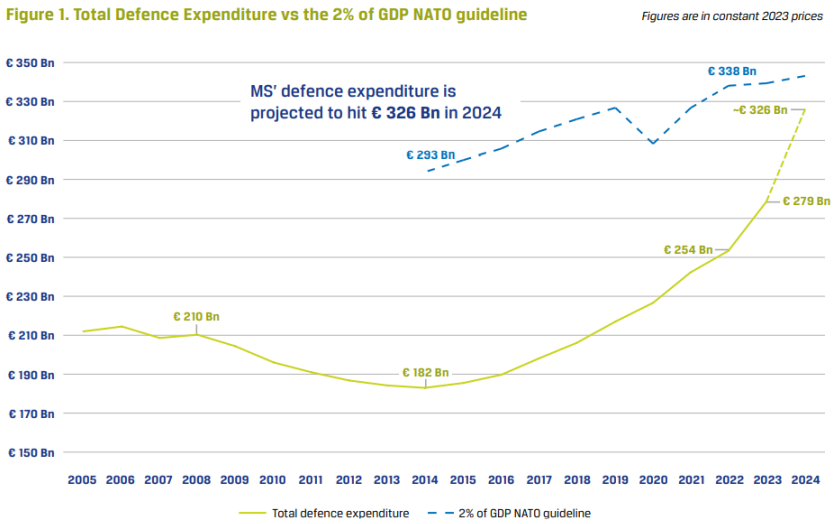
En la Cumbre OTAN de Vilna de julio de 2023 se revisó el compromiso, y el comunicado oficial anunció que «en muchos casos será necesario un gasto superior al 2 % del PIB». En la Cumbre de Washington de 2024, los aliados adoptaron un nuevo compromiso para expandir y acelerar la capacidad industrial de defensa de la OTAN[23], reforzando la importancia estratégica de la cooperación transatlántica. Los aliados se basaban en el *Plan de Acción para la Producción de Defensa* acordado en la cumbre anterior.

En el ámbito de la cooperación entre la OTAN y la UE, las declaraciones oficiales, aunque ambiciosas, se enfrentan a retos para materializarse. La capacidad de la industria de defensa no puede improvisarse, sino que requiere una planificación a largo plazo e inversiones sostenidas para atraer y retener a la mano de obra adecuada y actualizar los procesos tecnológicos[24]. Además, las cuestiones relacionadas con los estándares técnicos, los derechos de propiedad intelectual derivados de la investigación colaborativa, la producción de patentes a partir de la investigación en tecnologías de doble uso (aplicables a espacio, ciberseguridad, drones, etc.) y la protección de los mercados de defensa siguen siendo obstáculos importantes.

Retos y disparidades hacia una nueva referencia del PIB

El aumento del gasto en defensa[25] se atribuye en gran medida al deterioro del entorno de seguridad en Europa, especialmente desde febrero de 2022 y la guerra en Ucrania.

[21] https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war
[22] Sin embargo, la percepción de la seguridad de los alemanes no ha mejorado. Según la encuesta de enero de 2024 del Instituto Allensbach, el 48 % de los encuestados se sentía personalmente amenazado por la guerra en Ucrania, el 72 % apoyaba el aumento de la inversión en equipamiento de la Bundeswehr, pero el 60 % creía que no se había avanzado en la mejora de su alistamiento. https://www.sicherheitsreport.net/wp-content/uploads/Press_Release_Security_Report_2024.pdf
[23] Los líderes aliados adoptan un nuevo compromiso industrial de defensa. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_227685.htm
[24] FIOTT, Daniel. «The Challenges of Defence Spending in Europe», *Intereconomía*, 59(4). 2024, 189-192.
[25] El estado actual de los gastos de defensa de los Estados miembros de la UE refleja una importante tendencia al alza desde 2014. Según las estimaciones de la OTAN para 2024, se espera que 23 de los 32 miembros de la OTAN cumplan o superen el objetivo del 2 % del PIB, lo que supone un aumento significativo en comparación con 2014.



Fuente: EDA Defence Data 2023-2024. ISBN 978-92-95238-00-8

En 2023, EE. UU. invirtió en defensa el 3,3 % de su PIB en defensa[26]. En el mismo año, el gasto en defensa de la UE alcanzó la cifra récord de 279.000 millones de euros, y las previsiones indican un nuevo aumento hasta los 326.000 millones de euros en 2024, lo que equivale al 1,9 % del PIB de la UE. El crecimiento del gasto ha sido especialmente pronunciado en los países geográficamente más próximos a Rusia, con Polonia (4,12 % del PIB en 2024), Estonia y Letonia a la cabeza en cuanto al porcentaje del PIB destinado a defensa. A pesar de este aumento global, sigue habiendo disparidades entre los aliados y los Estados miembros de la UE. Algunas de las mayores economías europeas —Alemania, España[27] e Italia— siguen teniendo dificultades para alcanzar el objetivo OTAN del 2 %[28]. En la UE, esta distribución desigual de las inversiones en defensa ha dado lugar a continuos debates sobre el reparto de cargas y la necesidad de un enfoque más coordinado de la defensa europea.

Las estimaciones económicas de mediados de 2024 postulaban que los países de la OTAN habrían gastado colectivamente el 2,71 % de su PIB en defensa, debido en gran parte a la importante contribución de Estados Unidos. Sin embargo, sin EE. UU. el gasto

[26] DORN, Florian, POTRAFKE Niklas y SCHLEPPER Marcel. «NATO Defense Spending in 2023: Implications One Year After Russia's Invasion of Ukraine», *EconPol Policy Brief*, Vol. 7. Mayo 2023. https://www.econpol.eu/sites/default/files/2023-05/EconPol-PolicyBrief_50.pdf

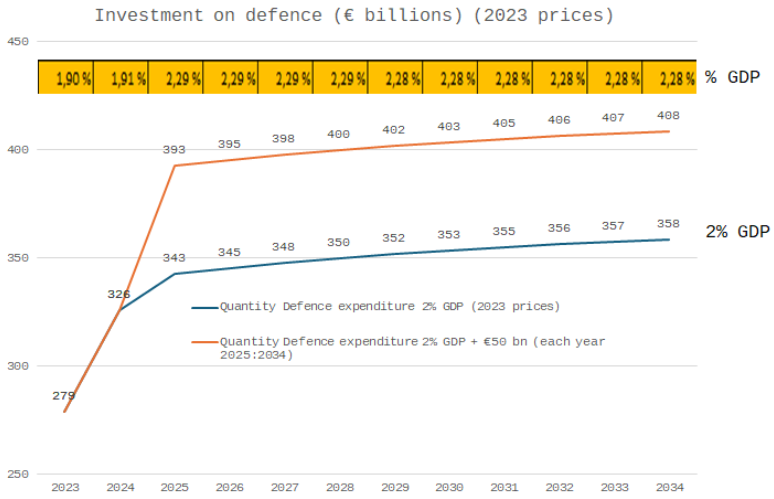
[27] Desde presidencia se destacan otros aspectos de los compromisos españoles para contrarrestar las críticas por la escasa inversión (Noticias Presidencia 2024.7.10): Pedro Sánchez destaca la importancia de que la OTAN cuente con un Plan de Acción para el Sur «completo, detallado y práctico», «España supera el 20 % de inversión en nuevos sistemas, dedicando el 30,3 % a equipos principales e I+D. Y mantiene una contribución muy significativa a las misiones de la OTAN, con 1.945 militares desplegados solo en operaciones de la OTAN. https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/paginas/2024/20240710-sanchez-nato-summit.aspx

[28] CASTILLA, Juan C. *El folk europeo y la inversión en la industria de defensa: criterios de convergencia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, n.º 57/2024, pp. 1-17. https://bit.ly/jccb_EU_def_Inv_conv

combinado en defensa de los restantes aliados caería por debajo del 2 % del PIB (1,9 % datos de la Agencia Europea de Defensa, EDA en inglés), con un déficit de aproximadamente 54.000 millones de euros para alcanzar ese objetivo mínimo[29].

La Comisión Europea —aunque no participa directa ni oficialmente en la toma de decisiones de la OTAN— ha ido alineando cada vez más su postura con los objetivos de la alianza en dos aspectos clave: los objetivos de inversión en defensa y las capacidades específicas. La Comisión se basa en las competencias industriales y de mercado a la hora de abordar las cuestiones relacionadas con la defensa.

En junio de 2024, Ursula von der Leyen pidió una inversión adicional de 500.000 millones de euros durante la próxima década (aproximadamente 50.000 millones de euros al año)[30], cifra de la que se hizo eco posteriormente el informe Draghi. Esta ambición, combinada con los aumentos ya previstos para 2024, podría llevar a los Estados miembros de la Unión a superar el objetivo del 2 % en los años siguientes. En 2024, se anticipaban pretensiones de la OTAN hacia el 3 % o el 4 %[31]. Posiblemente relacionado con esta cuestión, el Consejo también ha hecho hincapié en la necesidad de revisar los compromisos de la PESCO[32], incluidos los económicos, para el periodo 2026-2030.



Elaboración propia

[29] FALKENEK, Clara. «Who's at 2 percent? Look how NATO allies have increased their defense spending since Russia's invasion of Ukraine», *Atlantic Council.* 2024. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/whos-at-2-percent-look-how-nato-allies-have-increased-their-defense-spending-since-russias-invasion-of-ukraine/

[30] Discurso de apertura de la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen en la rueda de prensa conjunta con el anterior presidente del Consejo, Michel, y el presidente belga De Croo tras la reunión del Consejo Europeo del 27 de junio de 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_3541

[31] FIOTT. *Op. cit.,* p. 190.

[32] *Conclusiones del Consejo (18/11/2024) sobre la última Revisión Estratégica de la PESCO.* https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14375-2024-INIT/en/pdf

En febrero de 2025, aún no se ha establecido en la UE el punto de referencia para los objetivos acordados en términos de porcentaje del PIB, ni en los foros intergubernamentales (Consejo o ministros de Defensa de la EDA) ni en las instancias supranacionales como la Comisión, sin competencias teóricas en materia de defensa.

La administración Trump, que podría estar empleando una estrategia de negociación comercial, ha propuesto —o intentado imponer— un ambicioso objetivo del 5 % del PIB para el gasto en defensa de los aliados. Esta cifra, aunque podría ser poco realista para algunos aliados, ejemplifica una táctica de negociación consistente en empezar con una exigencia elevada para lograr un resultado deseado. Este planteamiento sugiere que el objetivo real podría situarse entre el 2 % actual y el 5 % propuesto, lo que probablemente empujará a los aliados europeos hacia un aumento sustancial de sus contribuciones a la defensa.

El profesor Florentino Portero[33] apunta a una posible cifra moderada del 3 % del PIB como inversión. Esto parece pragmático, pues equilibra la presión de EE. UU., las exigencias de la Alianza y las capacidades reales de los países que aún no han alcanzado el objetivo del 2 %, como España, cuyo PIB crece actualmente más que el de Alemania o Francia. Aunque aplica el adagio ‘querer es poder’, resolver este rompecabezas será todo un reto. Los profesores Antonio Fonfría y Carlos Calvo[34] advertían en 2023 que alcanzar el objetivo español de destinar el 2 % del PIB a defensa en 2029 no sería sencillo.

El secretario general de la OTAN, Mark Rutte, visitó Madrid el 27 de enero de 2025. Rutte lleva tiempo insistiendo en la necesidad de «cambiar a una mentalidad de tiempo de guerra» y «acelerar» el gasto y la producción en defensa. Rutte sostiene que atenerse al objetivo del 2 % puede asegurar las necesidades a muy corto plazo, pero no garantiza las capacidades de disuasión a medio y largo plazo. Cada vez existe una mayor conciencia de la necesidad de revitalizar la industria de defensa de la OTAN, que tiene agujeros, y mejorar su capacidad de innovación y producción.

Merece la pena considerar cómo la UE podría complementar a la OTAN en la consecución de objetivos compartidos, ya que ambas organizaciones se describen a sí

[33] «Análisis: España, Trump, la OTAN y la inversión en Defensa, un rompecabezas de difícil solución». https://www.cmmedia.es/noticias/espana/analisis-espana-trump-otan-inversion-defensa-rompecabezas-dificil-solucion.html

[34] FONFRÍA MESA, Antonio y CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, Carlos. El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política? 2023. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-futuro-de-la-financiacion-de-defensa-una-odisea-politica/

mismas como socios estratégicos. Andrius Kubilius, el nuevo comisario de Defensa y Espacio, ha abogado por superar a Rusia en producción militar creando un «arsenal para la democracia» que evite conflictos más allá de Ucrania: «Tenemos la UE y la OTAN; somos el mayor mercado único y la mayor alianza militar del mundo»[35]. ¿Cómo puede alcanzarse este objetivo?

¿Cómo pueden los europeos pagar la defensa?

Los analistas y la prensa apuntan a varios instrumentos para el necesario incremento de financiación: bonos europeos de deuda, un banco específico para la defensa, usar el Banco Europeo de Inversiones, flexibilizar las medidas de control del déficit fiscal y la deuda, etc.

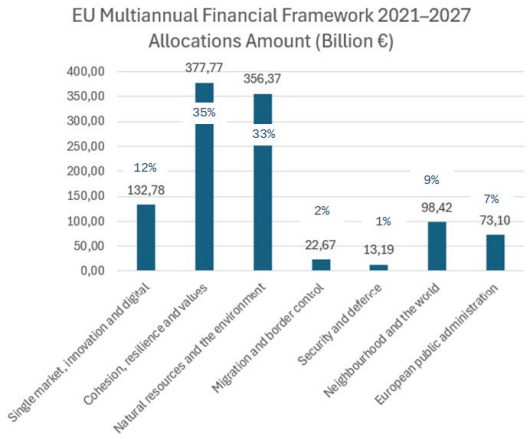
> «Sin embargo, algunos Estados miembros son reacios a aumentar las contribuciones nacionales al presupuesto de la UE. Otra opción es establecer nuevas prioridades dentro del presupuesto existente o, alternativamente, 'reasignar' los fondos de cohesión no gastados»[36].

El 6 de noviembre de 2024, durante su comparecencia en el Parlamento de la UE, Kubilius señaló que la OTAN ya define las capacidades que deben desarrollarse (a través del proceso de planeamiento de defensa NDPP), y que las instituciones de la UE podrían ayudar a los Estados miembros a conseguirlas colaborativamente. Por ejemplo, la OTAN necesita 1.500 tanques adicionales y 1.000 piezas de artillería[37]: «La UE debe utilizar sus competencias presupuestarias y legislativas únicas para ayudar a desarrollar las capacidades y los recursos necesarios para la aplicación de los planes militares de disuasión y defensa de la OTAN»[38]. También hizo hincapié en el potencial de las inversiones en proyectos de doble uso, utilizando potencialmente los fondos de cohesión [39].

[35] https://www.europapress.es/internacional/noticia-comisario-defensa-pide-ue-supere-rusia-produccion-militar-sea-arsenal-democracia-20250122121651.html
[36] ANDERSOON, Jan Joel. «Funding weapons together (or not): How to pay for European defence», *EUISS*. 2025. https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/funding-weapons-together-or-not-how-pay-european-defence
[37] ANDERSSON. *Op. cit*., p. 3.
[38] Audiencia de Andrius Kubilius Comisario propuesto (Defensa y Espacio). https://hearings.elections.europa.eu/documents/kubilius/kubilius_verbatimreporthearing-original.pdf 7
[39] El Joint Research Centre de la Comisión en Sevilla está investigando actualmente las posibles sinergias entre las inversiones en tecnologías de doble uso, la especialización industrial regional en defensa y las políticas de cohesión en el marco de la autonomía estratégica abierta Dual Use & Defence Innovation Leveraging Regional Industrial Development (REGDUALOSA). https://place-based-innovation.ec.europa.eu/projects-0/dual-use-defence-innovation-leveraging-regional-industrial-development_en

El profesor Sven Biscop ha publicado recientemente sus últimas propuestas[40]:

> «Los objetivos de capacidades incluyen, en primer lugar, los asignados a cada aliado de la OTAN mediante el NDPP. En segundo lugar, los objetivos adicionales que los aliados europeos de la OTAN tienen que fijarse colectivamente para construir un paquete de fuerzas coherente dentro de la Alianza. En tercer lugar, los objetivos que implica la necesidad de apoyar militarmente a los países candidatos a la UE. Y, en cuarto lugar, los objetivos que implica la necesidad de una capacidad expedicionaria europea autónoma. El papel del Planeamiento de Desarrollo de Capacidades (CDP) consistiría en especificar los tres últimos, complementando al NDPP sin duplicarlo. Juntos, estos objetivos constituirían el marco de la PESCO: nada que quede fuera de él debería poder llevar la etiqueta PESCO.
>
> Dentro de este marco de objetivos, los Estados miembros podrían entonces optar por iniciar colectivamente la investigación para desarrollar nuevas tecnologías; diseñar y construir nuevos equipos, y/o adquirir nuevos equipos» (Biscop 2024, p. 37)[41].



Datos basados en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo y el informe del EPRS sobre cohesión, resiliencia y valores[42]

Un factor clave para evaluar si los Estados miembros permitirán a la Comisión pasar de la retórica a la acción en materia de industria de defensa será la definición y asignación de fondos en el próximo Marco Presupuestario Plurianual (MPP) para 2028-2034. La propuesta final de la Comisión Europea se espera para mediados de 2025, o posiblemente ya en septiembre. La forma en que se denominarán y cuantificarán las partidas dará pistas sobre la determinación de los Estados miembros de la UE para materializar esfuerzos comunes en la financiación de la industria y el mercado de la

[40] Para una mayor concreción sobre cómo implementar las medidas necesarias para la complementariedad entre el NDPP y la miríada de iniciativas e instrumentos relacionados con el planeamiento de la defensa en la UE, véase CASTILLA, Juan. C. *De la política pública de defensa al planeamiento de la defensa. Sobre la mejora de los procesos en la UE y la complementariedad con OTAN* [tesis doctoral]. 2024, pp. 37-40. https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970

[41] BISCOP, Sven. «European Defense, with or without the CSDP», *EU Common Security and Defence Policy. Quo Vadis? How European Capitals understand CSDP*. IEEE Cuaderno de Estrategia 228-B. 2024, pp. 31-42.

[42] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI(2021)690542_ES.

defensa, incluidas las tecnologías de doble uso. Esa definición del MPP también determinará la capacidad de la Comisión para fomentar la cooperación UE-OTAN.

Un delicado equilibrio: rivalidades industriales enmascaradas como cooperación

El sector industrial de la defensa sigue siendo un terreno fértil para la competencia, que se extiende más allá de la dinámica EE. UU.-UE para abarcar las rivalidades entre organizaciones internacionales, aliados, Estados miembros y socios.

En los últimos años, la UE ha dado pasos significativos para reforzar su política industrial de defensa, reconociendo la importancia estratégica de una base tecnológica e industrial de defensa europea (BTID) competitiva.

El Fondo Europeo de Defensa (FED), creado en 2021, representa una piedra angular de la política industrial de defensa de la UE. Con un presupuesto de casi 8.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, el FED apoya la investigación y el desarrollo. Sin embargo, esta asignación, con una media de aproximadamente 1.000 millones de euros anuales, constituye solo una pequeña fracción del gasto anual estimado en defensa europea, que se prevé oscile entre 240.000 y 400.000 millones de euros.

En marzo de 2024, la Comisión Europea introdujo dos iniciativas adicionales: la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS) y el Programa Europeo para la Industria de Defensa (EDIP). El EDIP, dotado con 1.500 millones de euros hasta 2027, pretende animar a los Estados miembros a aumentar el gasto en defensa, mejorar la eficiencia del gasto, promover la adquisición conjunta dando prioridad a los productos de defensa europeos y facilitar las exportaciones. Estas iniciativas establecen objetivos y referencias temporales específicas.

A pesar de estos esfuerzos, la creación de un mercado único europeo de defensa se enfrenta a importantes retos y competiciones internas más allá de la dinámica EE. UU.-UE. La escasa financiación asignada a las iniciativas de defensa de la UE limita su capacidad para influir eficazmente en las empresas de defensa y los Estados miembros (basándose en el intergubernamentalismo liberal[43]). Esta escasez financiera limita la capacidad de la UE para ejercer una influencia supranacional con medios económicos.

[43] MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe*. 1998.

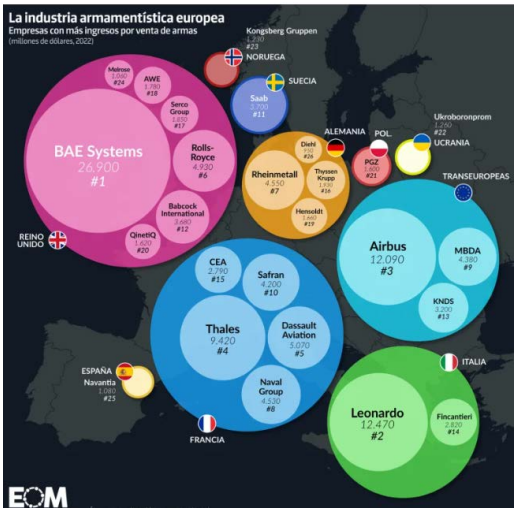
Además, el panorama europeo de la defensa se caracteriza por los intereses diversos y a menudo contrapuestos de los gobiernos nacionales, las empresas y las instituciones de la UE. Lograr la consolidación y la competitividad dentro de este complejo entorno plantea un reto importante. La metáfora de un delicado árbol de Navidad artificial de la UE, con varios elementos cuidadosamente suspendidos en precario equilibrio[44], ilustra acertadamente la fragilidad de los esfuerzos por crear un mercado único europeo de defensa.



Elaboración propia

La complejidad de lograr la consolidación y competir en el panorama industrial europeo de la defensa es un factor clave que subraya los retos de mantener este delicado equilibrio al tiempo que se gana competitividad[45].

[44] Esta figura metafórica es idea original de Daniel Fiott, entrevistado durante una investigación doctoral en 2024.
[45] ANDERSSON, Jan Joel. «Building weapons together (or not) - How to strengthen the European defence industry», *European Union Institute for Security Studies*, n.º Brief 20. 2023, p. 8.



Fuente: www.elordenmundial.com

La EDIS plantea una visión proteccionista, pretende reducir la fragmentación de la industria europea de defensa y disminuir la dependencia de las importaciones de armamento. Sin embargo, este planteamiento puede entrar en conflicto con los esfuerzos para reforzar la Cooperación Tecnológica e Industrial de Defensa Transatlántica (TADIC en inglés), lo que podría crear tensiones en el contexto más amplio de las relaciones entre la OTAN y la UE.

En resumen, aunque la UE ha avanzado en el desarrollo de una política industrial de defensa más cohesionada, aún quedan obstáculos importantes para crear un verdadero mercado único europeo de defensa. Superar estos retos exigirá un cuidadoso equilibrio de los intereses nacionales, un aumento de la financiación común y una alineación estratégica con objetivos de seguridad transatlánticos más amplios.

Relaciones transatlánticas y dinámica de la industria de defensa

La relación transatlántica en materia de defensa se caracteriza por una compleja interacción de cooperación y competencia, especialmente evidente en la dinámica entre la OTAN y la UE, así como entre EE. UU. y la UE en la cooperación industrial de defensa.

Aunque oficialmente la OTAN pretende reforzar la cooperación con Europa (en general), sobre todo a través de iniciativas como TADIC[46], la realidad a menudo se aleja de este

[46] TAYLOR, Paul. *A minefield of opportunity. Transatlantic defence in the Trump era*. Bruselas, 2020.

ideal. Ambas organizaciones, la OTAN y la UE, han optado por cultivar paralelamente sus relaciones con la industria de defensa y el mundo académico, ejerciendo su respectiva autonomía en los procesos de toma de decisiones. Este planteamiento fomenta inadvertidamente un clima de competencia interorganizativa en relación con la industria de defensa y la innovación tecnológica. El potencial de las iniciativas de investigación cooperativa OTAN-UE en diversos campos —como el espacio, la ciberdefensa, la superioridad aérea, la logística, el apoyo médico y la ciencia y tecnología— resulta prometedor para el refuerzo mutuo. Sin embargo, las prácticas actuales se limitan a formas de «intercambio de información» más que a planteamientos más cooperativos como la «coordinación» o la «toma de decisiones conjunta»[47].

La relación entre EE. UU. y la UE en materia de cooperación industrial de defensa está marcada tanto por las tensiones como por las oportunidades potenciales. Los esfuerzos de la UE por establecer y salvaguardar su propia base industrial de defensa, evidentes en iniciativas como la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS), han adoptado una forma proteccionista similar a la de EE. UU. Este enfoque pretende disminuir la dependencia de las importaciones de armamento, lo que podría crear fricciones con los intereses estadounidenses.

Sin embargo, estos retos también pueden ocasionar oportunidades para la cooperación. La preocupación por la capacidad de la industria de defensa estadounidense para hacer frente simultáneamente a dos escenarios de gran demanda (en Europa y Asia) plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de los acuerdos de suministro actuales y futuros.

> «Si Trump quiere recalibrar las ventas de defensa de Estados Unidos, por ejemplo para aumentar las reservas nacionales o para aumentar los suministros a los aliados en Asia, entonces Europa podría enfrentarse a escasez en la disponibilidad de armas. Esto plantea dos consecuencias inmediatas. En primer lugar, Europa tendrá que aumentar la producción nacional de sistemas de armamento, lo que coincide con los intereses de Estados Unidos. En segundo lugar, la UE no puede confiar en la compra de armas como herramienta de negociación con la Administración estadounidense entrante para obtener un acuerdo favorable sobre aranceles» (Burilkov, Mejino-López, Wolff 2024)[48].

Estas preocupaciones podrían potencialmente abrir vías para una mayor cooperación entre las industrias de defensa de Norteamérica y la UE para fomentar el desarrollo del mercado europeo de defensa. La reciprocidad es primordial en las relaciones

[47] Rafael Biermann distingue tres categorías y formas de cooperación: el intercambio de información, la coordinación y la toma de decisiones conjunta. BIERMANN, Rafael. «Towards a theory of inter-organizational networking: The Euro-Atlantic security institutions interacting», *Review of International Organizations*, 3(2). 2008, pp. 151-177.
[48] BURILKOV, Alexandr, MEJINO-LÓPEZ, Juan y WOLFF, Guntram B. The US defence industrial base can no longer reliably supply Europe. *Bruegel*. 2024 No. December, p.10. https://www.bruegel.org/sites/default/files/2024-12/the-us-defence-industrial-base-can-no-longer-reliably-supply-europe-10561.pdf

internacionales, y la forma en que la segunda Administración Trump apoyará la TADIC sigue siendo incierta.

La perspectiva de una cooperación positiva se enfrenta a importantes retos, sobre todo teniendo en cuenta el enfoque transaccional y la orientación a corto plazo de la actual Administración estadounidense, que da prioridad a la obtención de resultados inmediatos que presentar a su público nacional. Serían necesarias negociaciones entre EE. UU. y la UE, que podrían implicar compromisos en otros sectores, como el energético, en lugar de basarse únicamente en la venta de armas. El éxito de iniciativas como la TADIC a la hora de fomentar una auténtica cooperación transatlántica, en lugar de la competencia, dependerá de la capacidad de ambas partes para navegar por estas complejas dinámicas y encontrar acuerdos mutuamente beneficiosos en el cambiante panorama geopolítico.

Conclusiones

El regreso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos introduce nuevas incertidumbres en la relación transatlántica, pudiendo llevar a su redefinición en cuanto a división de tareas y reparto justo de la carga. Este escenario subraya la necesidad de que las naciones europeas mejoren sus capacidades de defensa y su capacidad industrial, al tiempo que tratan de mantener viva la alianza con EE. UU.

La redefinición de la relación transatlántica está pendiente; es probable que Europa tenga que hacerse cargo de la disuasión convencional frente a la amenaza rusa. Este posible cambio viene impulsado por la necesidad de recalibrar las posturas estratégicas ante la evolución de las amenazas tanto en Europa como en Asia.

El panorama actual supone una doble coyuntura crítica. Por un lado, presenta un momento trascendental para la relación transatlántica, caracterizado por la evolución de la dinámica entre la OTAN y la UE, así como entre EE. UU. y las naciones europeas. Al mismo tiempo, surge una segunda coyuntura crítica en relación con la dinámica interna de la UE vinculada la industria y el mercado de la defensa. Este doble reto se refleja en la compleja interacción entre la presión para aumentar el gasto en defensa entre los aliados y los esfuerzos de la UE para reforzar su base industrial de defensa mediante diversas iniciativas.

Aunque la OTAN y la Comisión Europea, *de facto*, han abogado por que la inversión en defensa supere el 2 % del PIB nacional, la próxima Cumbre Aliada de 2025 en La Haya está preparándose para elevar este punto de referencia, potencialmente hasta el 3 % o más. El énfasis en el aumento del gasto en defensa refleja un cambio cuantitativo en el planteamiento de la alianza sobre el reparto de la carga, pero no supone necesariamente una transformación significativa de la concepción de la defensa colectiva.

La coyuntura crítica para la UE exige hacer frente a retos sin precedentes relacionados con la competitividad, la preparación civil y el estado de preparación militar para el combate, que hacen necesario recalibrar su postura y sus capacidades industriales. La situación obliga a los Estados miembros a reevaluar su enfoque sobre cómo financiar las estrategias de defensa e industriales.

A medida que se acerca la cumbre OTAN de 2025, los Estados miembros de la UE deben equilibrar las realidades fiscales con las necesidades estratégicas. El resultado de la cumbre podría remodelar la cooperación transatlántica en materia de seguridad y la defensa europea durante años. Los miembros de la UE deben compaginar los compromisos con la OTAN con iniciativas europeas de defensa como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (FED) y la Estrategia Europea de la Industria de Defensa (EDIS) y el Programa relacionado (EDIP).

Los esfuerzos de la UE por reforzar su base industrial de defensa mediante las iniciativas mencionadas demuestran un creciente compromiso con la autonomía estratégica. Sin embargo, esta visión estratégica y lo modesto de la financiación de las herramientas relacionadas pueden determinar un impacto limitado. Entre los retos importantes cabe citar la limitada financiación común, los diversos intereses nacionales y las complejidades de crear un mercado único europeo de defensa. Hasta ahora, la capacidad de la UE para ejercer una influencia supranacional que fomente una colaboración más profunda entre los Estados miembros es escasa.

La próxima cumbre de la OTAN y los años siguientes serán claves para determinar si el actual aumento del gasto en defensa puede mantenerse y traducirse eficazmente en una mejora de las capacidades militares y civiles europeas. La UE pretende aplicar su Estrategia Industrial de Defensa logrando un equilibrio entre las compras de productos importados '*off-the-shelf*' y las inversiones europeas en investigación y desarrollo para capacidades militares y de doble uso, así como en adquisiciones conjuntas. La

complementariedad en el planeamiento de defensa entre la Alianza y la UE es esencial para el éxito.

Fomentar un mercado europeo de defensa competitivo exige armonizar intereses diversos y alinearse estratégicamente con la OTAN. El delicado equilibrio entre el fomento de una base tecnológica e industrial de la defensa europea (BTID) competitiva y el mantenimiento de unos fuertes lazos transatlánticos presenta tanto oportunidades como tensiones. Aunque iniciativas como la Cooperación Transatlántica Tecnológica e Industrial para la Defensa (TADIC) pretenden reforzar la cooperación, la realidad a menudo se aleja de este ideal, pues tanto la OTAN como la UE persiguen compromisos paralelos con la industria de la defensa y el mundo académico.

El éxito de la cooperación transatlántica en materia de defensa dependerá de la capacidad de todas las partes para encontrar acuerdos mutuamente beneficiosos que equilibren los intereses nacionales, la competitividad industrial y las necesidades de seguridad colectiva. Esto requerirá una negociación cuidadosa, previsión estratégica y voluntad de adaptarse a las realidades cambiantes.

Pendientes de la evolución de las negociaciones para el alto el fuego en la guerra Rusia-Ucrania, queda por ver si esta temporada televisiva concluye pronto como un drama o si el episodio veraniego de la OTAN presenta una oportunidad para renovar la amistad entre la UE y EE. UU.

Cor. (ET) Juan C. Castilla Barea
Analista del IEEE.
PhD ESDC DocSchool (UNED)

Documento
Análisis

16/2025 4 de marzo de 2025

Abel Romero Junquera

La crisis del mar Rojo. Análisis desde una dimensión marítima



La crisis del mar Rojo. Análisis desde una dimensión marítima

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024]

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

La crisis en el mar Rojo, consecuencia de los ataques hutíes, con drones y misiles balísticos a los buques que transitan las inmediaciones del estrecho de Bab el-Mandeb, está teniendo un fuerte impacto en el transporte y comercio marítimo mundial, provocando que numerosos buques decidan navegar la ruta de Buena Esperanza, alrededor de África y evitar este territorio, con el consiguiente impacto económico y comercial. Además, contribuye a tensar todavía más ya la muy delicada situación geopolítica en la región.

La crisis tiene dos implicaciones principales. Por una parte, en la economía y el comercio, en particular en Europa y Sudeste asiático, por ser el mar Rojo la vía marítima que une ambas regiones. Afecta también y de forma más grave, a los países de la región, dependientes de este tráfico marítimo y que son más débiles y vulnerables económicamente. Sin embargo, el comercio marítimo y las navieras están demostrando resiliencia y capacidad de adaptación para enfrentar la situación, lo que hace que esta crisis, siendo grave, no sea crítica.

Desde una perspectiva geopolítica, la crisis abre un nuevo frente en el ya muy complejo tablero regional, con Irán y sus *proxies*, en este caso los hutíes de Yemen, muy activos en su lucha contra la influencia de occidente y contra Israel.

Es posible que esta crisis marítima se mantenga en el tiempo, por depender más de la voluntad de los hutíes el continuar con los ataques, que de la comunidad internacional, particularmente de Occidente, de evitarlos.

Su impacto, tanto a nivel económico y comercial, como en la geopolítica regional, siendo relevante, no es determinante.

Palabras clave:

Mar Rojo, Tráfico marítimo, Hutíes, Oriente Medio, Impacto económico, Comercio mundial, Europa, Canal de Suez, Rutas marítimas, EE. UU, Israel, Irán.

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 Red Sea crisis. Analysis from a maritime dimension

Abstract:

The crisis in the Red Sea, a consequence of the houthie attacks with drones and ballistic missiles on ships crossing the Bab el-Mandeb strait, is having a strong impact on world shipping and maritime trade, causing that many of them change the route, sailing south of Good Hope around Africa and therefore avoiding this territory. This situation has an important economic and commercial impact, and also contributes to further straining the already delicate geopolitical situation in the Middle East region.

The crisis has two main implications. On the one hand, it has an important negative impact on economics and trading, particularly for Europe and Southeast Asia, since the Red Sea is the route linking the two regions, throught which most commercial trade navigates. It has also a serious impact on the countries of the region, which are dependent on this maritime shipping and economically weaker and more vulnerable. However, the maritime trade and shipping companies are showing solid resilience as well as the ability to adapt itself to the situation, which means that this crisis, although serious, is not critical.

From a geopolitical perspective, the crisis opens an additional dimension, in the already complex regional chessboard, with Iran and its proxies, in this case the Houthis of Yemen, very active in their struggle against the influence of the West and against Israel.

It is possible that this maritime crisis continue over time, because it depends much more on the will of the houthis to continue with the attacks than on the ability of the international community, particularly the West, to prevent them.

Its impact, both at the economic and commercial level, as well as on regional geopolitics, although relevant, is not foreseen to be decisive.

Keywords:

Red Sea, Maritime shipping, Houthies, Economic impact, World trade, Europe, Suez Channel, Shipping routes, Middle East, United States, Israel, Iran.

Introducción

Desde una perspectiva geográfica, el mar Rojo es un mar prácticamente cerrado, casi podríamos decir que es un gran lago de agua salada, con algo más de 2000 km de longitud norte-sur, poco más de 300 km de ancho en su punto máximo y que cubre una superficie[1] de 450 000 km^2. Es por tanto un mar pequeño y, además, de acceso muy restringido (solo cuenta con dos entradas: el Canal de Suez por el Norte y el estrecho de Bab el-Mandeb por el Sur), pero una ruta clave para el tráfico y comercio marítimo mundial, para la comunicación entre Europa, con el Sudeste asiático y Oriente Medio[2]. Asimismo, se debe destacar, que es también un espacio por donde pasan los cables submarinos que unen Europa y Asia.



[1] De un tamaño similar al mar Negro y prácticamente la sexta parte en extensión que el Mediterráneo.
[2] Tanto para tráfico de mercancías y materias primas con el Sudeste asiático, como en materia de energía con el golfo Pérsico.

Por el mar Rojo transita cerca del 12 % del comercio marítimo global en volumen, que alcanza el 30 % en el caso de tráfico de contenedores. En cuanto a petróleo, navega por sus aguas cerca del 30 % del crudo que a nivel global se transporta por mar. Es digna de mención la ciudad de Yambú, en la costa saudí del mar Rojo, donde se ubica la terminal marítima del oleoducto East-West (mapa 2), que cruza transversalmente la península Arábiga y enlaza este puerto con los yacimientos petrolíferos de Ghawar, considerado el mayor yacimiento del mundo, lo que desde un punto de vista energético enfatiza su importancia.



No es objeto de este documento analizar la situación geopolítica de la región, sino centrarnos en una de las piezas de este complejo tablero y que está adquiriendo gran relevancia: la crisis del mar Rojo.

Sin embargo, para poder comprender esta crisis, debemos tener muy en cuenta las tensiones que existen entre las distintas potencias regionales, que pretenden ejercer su influencia en la región; Irán con su claro apoyo a los rebeldes hutíes de Yemen, Arabia Saudí, los países del Golfo, así como las grandes potencias exteriores.

Considerando que el marco geopolítico regional ya se aborda en otro capítulo de esta obra, centraremos el análisis esencialmente en dimensión marítima de esta crisis, su impacto en el transporte y en el comercio marítimo a nivel global y regional, sus consecuencias económicas, todo lo cual afecta tanto a actores regionales como a potencias globales (EE. UU., Rusia, China y la propia UE).

Tradicionalmente el mar Rojo ha sido un espacio marítimo seguro y estable[3], de aguas tranquilas. Baña las costas de ocho estados: Egipto y Arabia Saudí, actores relevantes a nivel regional, que conviven con Yemen, Sudán, Eritrea y Yibuti, más vulnerables, además de más frágiles tanto económica como institucionalmente. Se suman al fin Israel, con el puerto de Eliat y una franja costera de apenas cinco kilómetros, pero con enorme importancia estratégica pues le permite acceso marítimo al Índico sin tener que pasar por Suez y Jordania, con una línea de costa también reducida, de apenas 15 km, donde destaca el puerto de Áqaba, que da nombre al golfo que baña la costa este de la península del Sinaí.

Esta estabilidad en lo marítimo ha prevalecido esencialmente como consecuencia de los intereses compartidos entre los distintos actores, tanto regionales, como sobre todo internacionales, al ser parte de la gran ruta de navegación entre Europa y el Indo-Pacífico. Sin embargo, contrasta con una dimensión terrestre en la región donde convergen Estados débiles o fallidos, conflictos (tanto internos como interestatales) y crisis humanitarias (con importantes cifras de desplazados); todo lo cual hace que estos países ribereños sean foco de inestabilidad permanente.

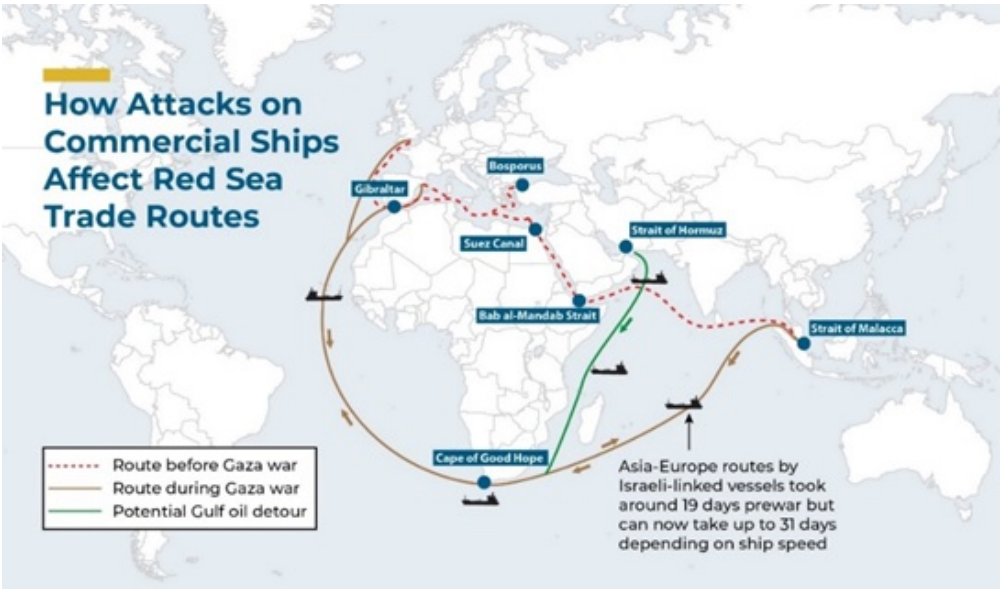
Tradicionalmente, estas dos dimensiones, marítima y terrestre, no han estado conectadas y en recientes crisis como la de Yemen, Etiopía o Sudán, la primera[4] apenas se ha visto involucrada. De hecho, la falta de conexión entre lo marítimo y lo terrestre es una característica estructural del mar Rojo y solo en los últimos meses, como consecuencia de los ataques hutíes al tráfico mercante, se han visto afectados los espacios marítimos (Donelli, 2024) de la región.

A partir de octubre de 2023, las milicias hutíes, apoyadas por Irán y que controlan una parte importante de la mitad occidental de Yemen, comenzaron a atacar a determinados[5]

[3] Véase: https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2024-03/CLOCKTOWER_RedSeaArena.pdf
[4] Podríamos mencionar, aunque casi a modo de excepción, la crisis marítima derivada de la piratería en el golfo de Adén y en aguas de Somalia, aunque no realmente en el mar Rojo sino en sus aproximaciones desde el Sur.
[5] Teóricamente a aquellos buques que tenían de alguna forma relación con Israel.

buques comerciales que transitaban la zona, en las aproximaciones, tanto desde el norte como desde el sur, al estrecho de Bab el-Mandeb, justificando estas acciones en base a su solidaridad con el grupo palestino Hamas, como consecuencia de las acciones de Israel en la Franja de Gaza tras el ataque terrorista del 7 de octubre. Los ataques se llevan a cabo esencialmente con misiles balísticos y con vehículos aéreos no tripulados (drones) cargados de explosivos, e incluso, aunque con menor frecuencia se producen intentos de secuestro (desde helicópteros o lanchas de superficie). Los buques objeto de estos ataques son aquellos que, en teoría, tengan relación o intereses con Israel.

Todo esto ha provocado una situación de creciente inseguridad marítima en la Zona del estrecho de Bab el-Mandeb. Dos buques mercantes han sido hundidos en los últimos meses y más de veinte han recibido daños importantes, todo lo cual ha provocado que el volumen de comercio marítimo a través del mar Rojo se haya reducido (desde diciembre 2023) en más de un 50 % con respecto a las cifras de años anteriores (Delivorias, 2024). En el caso particular del tráfico de contenedores, el tránsito por la zona se desplomó de unos 500 000 en noviembre 2023 a poco más de 200 000 en diciembre (Kiel Institute for World Economy, 2024). Esto provocó que cuatro de las cinco navieras más importantes del mundo suspendieran sus operaciones por la ruta del mar Rojo, optando por la ruta que rodea al continente africano, más larga y costosa, pero más segura.



En el gráfico (mapa 3) se observa (en rojo, en línea de puntos) la ruta tradicional a través del mar Rojo, así como las rutas alternativas a Europa tanto desde el Sudeste asiático (marrón) como desde el golfo Pérsico (verde), rodeando el continente asiático. Esto supone un incremento medio de unas 3000 millas y diez días de navegación, con el correspondiente aumento de costes (en combustible se estima en el entorno de un millón de dólares por buque, a lo que se suman el incremento de las primas de los seguros, etc.) y retrasos en los plazos de entrega.

La crisis provocada por los hutíes en el mar Rojo debemos considerarla como una pieza más (Murphy, 2024) de una muy compleja situación regional que rebosa tensiones y conflictos (interestatales e intraestatales), donde actores no estatales, como los *proxies*[6] de Irán en la región, adquieren un enorme protagonismo.

Desarrollo de la crisis y situación actual

Las acciones de los hutíes contra el tráfico mercante en la zona sur del mar Rojo, centradas en las aproximaciones norte y sur al estrecho de Bab el-Mandeb, han abierto un nuevo frente en la ya muy compleja situación geopolítica de la región. La tradicional calma en la dimensión marítima regional, se ha quebrado al declarar los rebeldes hutíes como objetivo el tráfico mercante de buques israelíes y de aquellos otros con intereses o vínculos con este país y que estos ataques no cesarán hasta que no se detengan las acciones de Israel en Gaza.

Estas acciones son una variable adicional al citado tablero geopolítico regional, donde Irán, en su ambición por la hegemonía en la zona y para desarrollar su estrategia, se apoya en sus *proxies* (hutíes, Hamas, Hézbola y varios grupos en Irak y Siria), que conforman una coalición político-militar antioccidental, denominada Eje de la Resistencia (Reuters, 2024) que, liderada por Teheran, (aunque no todos comparten el fundamentalismo religioso iraní) tiene objetivos comunes: resistir la influencia occidental y enfrentarse a Israel.

[6] En esencia son grupos armados que reciben financiación, entrenamiento y apoyo logístico de Estados patrocinadores. Es la región de Oriente Medio es el caso de grupos como Hamàs en Gaza, Hizbulá en Libano o los hutíes en Yemen, patrocinados por Irán.



El secuestro del buque japonés Galaxy Leader, el 19 de noviembre de 2023, fue la carta de presentación de la campaña de los rebeldes hutíes contra el tráfico marítimo en la zona sur del mar Rojo. Las fotos y videos del apresamiento llenaron las primeras páginas de los medios de comunicación de todo el mundo. Diez meses después, el buque sigue en manos hutíes y sus tripulantes retenidos como rehenes.

Según fuentes de la IMO (Organización Marítima Internacional), en los primeros 45 días de crisis se produjeron dieciséis ataques[7], lo que provocó como efecto inmediato un fuerte descenso en el tráfico marítimo por el mar Rojo, que en semanas se reduce prácticamente la mitad.

Consecuencia de esta situación, el 18 de diciembre de 2023, se establece una coalición liderada por Estados Unidos, con participación de diversos aliados (Reino Unido, Australia, Bahrain, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Canadá, entre otros, además de varios países que participan de forma anónima[8]) denominada operación Prosperity Guardian (OPG) con misión de protección del tráfico marítimo y que durante estos diez meses[9] han derribado numerosos vehículos aéreos no tripulados y

[7] Listado detallado de incidentes en el mar Rojo. Disponible en: https://www.imo.org/en/MediaCentre/ Hot Topics/Pages/Red-Sea.aspx

[8] Que prefieren no hacer pública su participación, o que apoyan las acciones, pero no quieren manifestarlo públicamente para evitar represalias y para no elevar la *temperatura* geopolítica en la región. Se incluyen algunos países árabes de la región.

[9] El contenido de este documento se cierra con fecha 30 de septiembre de 2024.

misiles, lanzados desde Yemen contra los buques que navegan el mar Rojo, tanto mercantes como de guerra.

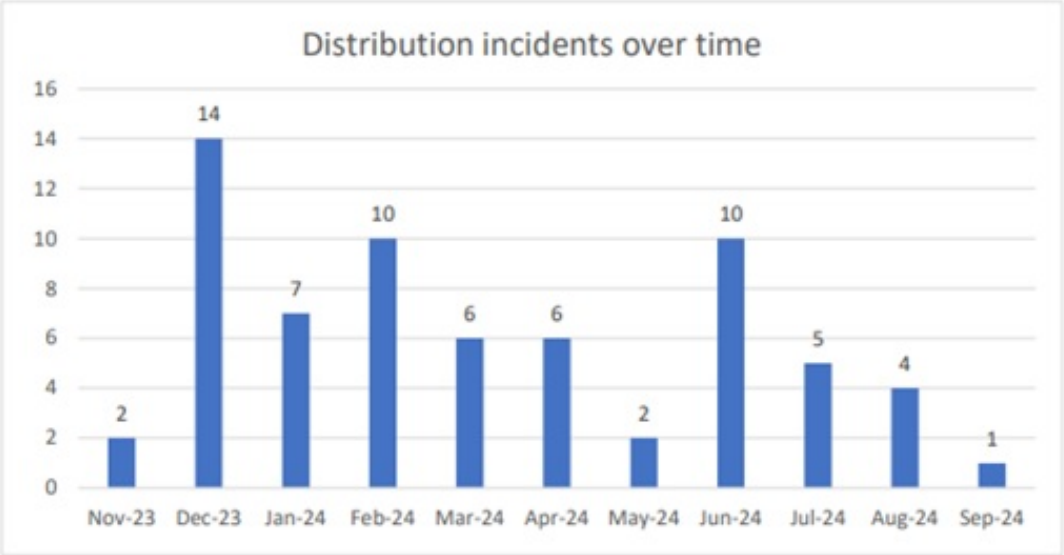
Desde el 12 de enero de 2024, se suma también la operación Poseidon Archer (OPA), donde Estados Unidos y Reino Unido, con el apoyo de Australia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Dinamarca, Canadá y Bahrein, han estado efectuando lanzamientos de misiles de crucero y ataques aéreos contra instalaciones hutíes en tierra, dirigidos a inutilizar y destruir los sistemas de lanzamiento de drones y misiles, nodos de mando y control y arsenales de misiles y vehículos no tripulados de las fuerzas rebeldes (Alejandra, 2024)[10].

Sin embargo, el efecto final de esta segunda operación está siendo limitado, pues a la dificultad de localizar con precisión los objetivos a destruir, al no tener fuerzas en tierra[11], se suma la experiencia que tienen los hutíes en recuperar y restablecer estos sistemas y estructuras (normalmente poco sofisticados y que son proporcionados o apoyados por Irán), adquirida durante la guerra civil que afectó a Yemen durante estos últimos años, cuando recibían ataques aéreos saudíes.

Por su parte, la Unión Europea lanzó, en febrero de 2024, la operación de seguridad marítima[12] Aspides, también militar, aunque en este caso de carácter exclusivamente defensivo[13]. Está orientada a la protección y a la escolta de buques mercantes y alineada con la Resolución 2722, de 10 de enero 2024, del Consejo de Seguridad de NN. UU., que demanda el cese de los ataques hutíes a buques mercantes y reconoce, de acuerdo a la legislación internacional, el derecho de los Estados miembro a defenderlos.

A pesar de la presencia y actividad de estas operaciones navales, el escenario apenas ha cambiado en los diez últimos meses[14] y los ataques se siguen produciendo con cierta regularidad, aunque, como se observa en el gráfico, con una ligera tendencia a disminuir en los últimos meses (IMO, 2024)[15].

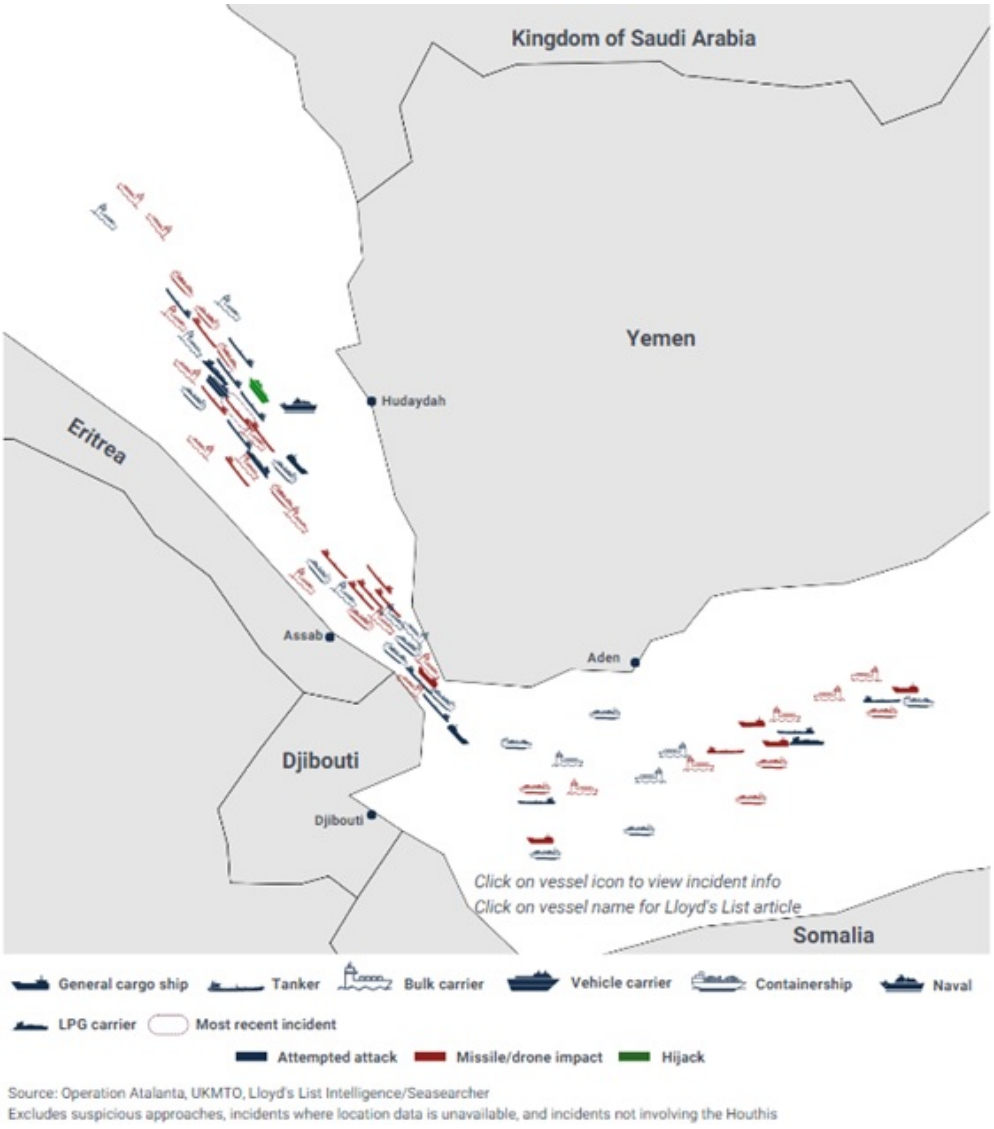
[10] Stark, Alejandra. *The Yemen Model*. RAND, 3 July 2024. Disponible en: https://www.rand.org/pubs /commentary/2024/07/the-yemen-model.html
[11] Sin presencia de unidades en tierra, *boots on the ground*, es muy complicado desmantelar e inutilizar totalmente los sistemas de lanzamiento hutíes.
[12] Véase: https://www.eeas.europa.eu/eunavfor-aspides/about-operation-eunavfor-aspides_en
[13] Esta operación no contempla ataques a instalaciones hutíes en territorio yemení.
[14] Este documento se cierra con fecha 30 de septiembre de 2024.
[15] Datos hasta 12 septiembre de 2024. Disponibles en: https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/ Pages/Red-Sea.aspx



Los buques de guerra de estas dos operaciones consiguen interceptar un número significativo (mayoritario) de misiles y drones lanzados desde Yemen, aunque normalmente lo hacen con misiles de última generación, precisos y fiables, pero de muy alto coste y por tanto de disponibilidad limitada. Los drones utilizados por los hutíes, por lo general de origen iraní y de tecnología poco avanzada, tienen un coste de unos 2000 $ por unidad y los misiles balísticos unos 20 000 $, mientras que los misiles occidentales con los que se les intercepta y destruye, tienen un coste medio de entre uno y dos millones de dólares (Seligman y Berg, 2023) por unidad. Esta desproporción de costes no parece pueda ser sostenible en el tiempo.

A pesar de su alto porcentaje de derribos, estas ties no están teniendo la capacidad de hacer desistir a los rebeldes de sus ataques. La propia limitación de los medios occidentales y sobre todo el mandato que tienen estas fuerzas (en particular la operación Aspides que es estrictamente defensiva), impiden derrotar o disuadir a los rebeldes, que no necesitan tener éxito en todos sus ataques, ya que unos pocos daños son suficientes para perturbar la navegación. Su fortaleza no radica en ganar el enfrentamiento, sino en mantenerlo en el tiempo, como está sucediendo (Arteaga *et al*., 2024).

En el mapa 4, de LLoyds List[16], se detallan los ataques, intentos de ataque y secuestros a buques mercantes (de acuerdo al código de colores indicado), especificando además el tipo de buque.



Hasta verano de 2024 el número de ataques a buques mercantes se contabiliza en el entorno de los noventa[17]. El porcentaje de barcos que reciben el impacto de drones o

[16] En la web LLoyds List, se detalla también el listado de buques atacados y las circunstancias de uno en particular. Disponible en: https://www.lloydslist.com/hot-topics/red-sea-risk/map-and-list-of-attacks

[17] En el ya citado listado de incidentes que publica la IMO, se detallan 67 ataques en el mar Rojo hasta el 2 de septiembre de 2024, aunque diversas fuentes los cifran en más de noventa buques comerciales. Fuentes del

misiles es bajo y además, cuando se producen, los daños no suelen ser muy graves y la mayoría de ellos pueden continuar tránsito. Sin embargo, la repercusión mediática es notable y cada ataque exitoso tiene una gran relevancia, tanto a nivel de la comunidad de transporte marítimo, como de la opinión pública occidental[18].

Se puede destacar, por ser uno de los más recientes (agosto 2024), el ataque sufrido por el petrolero griego Sounion, que transportaba un millón de barriles de petrolero, asaltado y abordado por hutíes, que detonaron seis bombas a bordo, dejándolo a la deriva y en llamas. Se organizó una operación de salvamento y rescate (Kowalenko, 2024), remolcando el buque a un puerto saudí, en condiciones muy difíciles, con la idea de ponerlo a salvo y evitar un derrame de petróleo que hubiera sido una auténtica catástrofe ecológica para el mar Rojo.

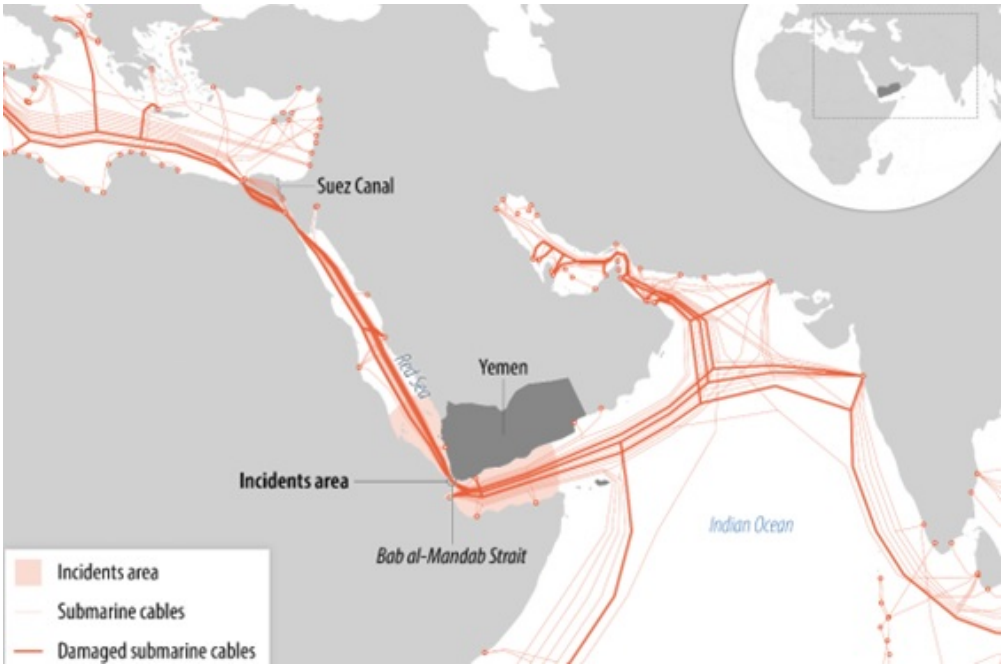


Pentágono cifran el total de los ataques, incluyendo los recibidos por buques de guerra, en el entorno de los 190. Disponible en: https://iranprimer.usip.org/blog/2024/jul/18/houthi-explainer-conflict-red-sea

[18] Sin embargo, solo unos pocos han tenido éxito, aunque bastante repercusión en redes, como el ya mencionado secuestro del Galaxy Leader en noviembre 2023. El portacontenedores de Singapur, *Maersk Hangzhou,* fue atacado el 30 de diciembre por cuatro pequeñas lanchas que pretendían abordarlo, la dotación consiguió repeler el ataque y tras las llamadas de auxilio, buques americanos de operación PG acudieron a la zona, hundiendo tres de las lanchas, e informándose de diez bajas por parte de los hutíes. En febrero de 2024 el carguero *Rubymar*, con bandera de Belice fue hundido por varios aviones no tripulados, en marzo, el carguero *True Confidence*, de Barbados, fue hundido por aviones no tripulados y cuatro miembros de la tripulación resultaron muertos y junio, el *Tutor*, con bandera de Liberia y dedicado al transporte de carbón, fue atacado por un vehículo de superficie no tripulado, finalmente hundido y un miembro de la tripulación ha sido informado como desaparecido. *Fuente*: IMO.

Aunque en teoría los ataques son contra buques israelíes o con aquellos que tienen relación con Israel, se están produciendo también ataques contra otros buques, situación posiblemente derivada de las carencias hutíes de información precisa sobre el tráfico que transita las aguas cercanas a Yemen y por tanto por la dificultad de discriminar objetivos. Sin embargo, hasta abril de 2024, fecha en la que abandonó el mar Rojo en dirección a Irán, un buque de inteligencia iraní, el mercante *Behshad*, permaneció navegando en la zona, es posible que tratando de dar información más precisa de posibles blancos a los hutíes para sus ataques (Financial Times, s. f.). En todo caso, esta falta de información precisa no parece preocupar mucho a los hutíes, que en realidad tienen más interés en generar una situación general de inestabilidad, de inseguridad marítima en la zona, que afecte a todos los buques con intereses relacionados con Occidente.

Aunque con menos relevancia en los medios, no debemos obviar la preocupación de la comunidad internacional por la posibilidad de que los hutíes puedan sabotear los cables submarinos que cruzan la zona (ver mapa 5).



Estas infraestructuras son críticas para conectar Europa con Asia (el 90 % de las comunicaciones entre los dos continentes se hacen a través de los catorce cables

submarinos que transitan el mar Rojo (AP, 2024)[19]. En todo caso, no parece probable que los hutíes tengan actualmente esta capacidad, aunque la situación podría ser diferente si contaran con el apoyo activo de Irán (Jonhson, 2024).

Es significativo destacar que el pasado 26 de febrero se informó que varios cables de cuatro grandes compañías de telecomunicaciones fueron dañados (mapa 4), afectando aproximadamente al 25 % del tráfico que cruza el mar Rojo, sin que pudieran ser identificadas las causas. La parte de los cables afectada se encontraba dentro de espacios de jurisdicción marítima yemení (Gritten, 2024), aunque las autoridades hutíes negaron su participación en estos hechos.

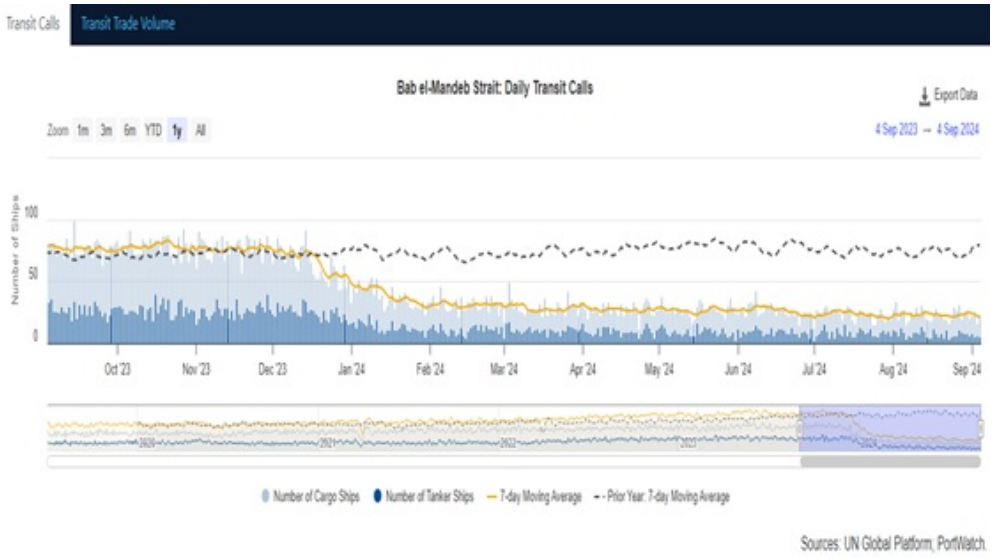
Perspectivas marítima y económica

Las principales consecuencias económicas de esta crisis son que el transporte marítimo a través del mar Rojo, que supone cerca del 15 % del comercio marítimo mundial, ha disminuido en más de un 50 % desde diciembre de 2023, con especial impacto en el tráfico de contenedores, que lo ha hecho en un porcentaje de casi el 90 % (derivado del alto valor de su carga).

En cuanto al suministro de energía, el tráfico de petroleros por Bab el-Mandeb ha ido disminuyendo de forma gradual, prácticamente en un 50 %, aunque ataques como el mencionado al buque griego Sounion, podrían empeorar la situación en los próximos meses. A pesar de esta situación, la logística de los hidrocarburos ha demostrado su resiliencia (Arteaga *et al*., 2024), adaptándose con cierta rapidez a la situación y prueba de ello es que la crisis no ha afectado de forma significativa a los precios del gas ni del petróleo.

Algo menos ha disminuido en tráfico de buques de carga general y graneleros (carga de menor valor) como se muestra en el gráfico 2. Sumando todos los tipos de barco, de una media de setenta mercantes diarios que atravesaban Bab el-Mandeb en 2023, se ha pasado aproximadamente a la mitad como se detalla en dicho gráfico.

[19] Y que se quieren aumentar en seis más, hasta un total de veinte cables. Disponible en: https://english.elpais.com/international/2024-03-04/three-red-sea-underwater-data-cables-have-been-cut-as-houthi-attacks-continue-in-the-vital-waterway.html#



La utilización de rutas marítimas alternativas alrededor de África supone un aumento del tiempo de tránsito entre una y dos semanas, con el consiguiente incremento de costes[20]. A esto se suma una menor disponibilidad en cuanto a capacidad de carga, que se estima disminuyó entre un 15 y 20 % en el segundo trimestre de 2024 (hay menor número de buques disponibles, por tardar más tiempo en hacer su tránsito al tener que utilizar rutas más largas) y problemas de congestión en determinados puertos que antes se utilizaban menos[21]. Los retrasos afectan sobre todo al transporte de productos perecederos o a componentes para industrias manufactureras que utilizan el método *Just in time*[22], (JIT*)* y que pueden llegar a paralizar las fábricas.

Como consecuencia, la cadena de suministros a nivel global está sufriendo importantes tensiones y además de los retrasos y subidas de costes en general, puertos, como

[20] Se cifra en el entorno de un millón de dólares adicional en combustible por cada viaje, a lo que suma un incremento de las primas de seguro, que han aumentado desde un 0,1 % del valor de la carga antes de diciembre de 2023, hasta un 1 % en enero de 2024, que subió hasta casi un 2 % en febrero, además de otros gastos (tripulación, etc). *Fuente*: Informe del Banco Mundial sobre el impacto de la Crisis del mar Rojo, de abril 2024. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099414105062418860/pdf/IDU1a1491aa617394148a91856c1eaa57a28f15b.pdf

[21] En la ruta alrededor de África, los puertos del este y sur de África no tienen actualmente la capacidad de absorber el fuerte incremento en el número de buques que transitan la ruta y que demandan servicios portuarios. Véase: https://www.maersk.com/insights/resilience/2024/07/09/effects-of-red-sea-shipping

[22] *Just in time* es un método de organización de la producción que abarata costes suprimiendo la necesidad de almacenamiento e inventario de materias primas o elementos para la producción, ya que estos llegan en el momento que son necesarios. Los propios buques que los transportan son realmente los nuevos almacenes, por lo que retrasos en la llegada pueden paralizar la producción industrial. Véase: https://concepto.de/metodo-just-in-time/ Un ejemplo serían los componentes para la industria automovilística europea que vienen del Sudeste asiático; si no llegan a tiempo paralizan la producción de automóviles en Europa. Véase: https://www.reuters.com/business/autos-transportation/tesla-berlin-suspend-most-production-two-weeks-over-red-sea-supply-gap-2024-01-11/

Singapur o Shanghai en Asia, se están congestionando (por haber menos barcos disponibles para dar salida a la carga). Por su parte, los del sur de África tienen dificultadas para asumir el fuerte incremento de tráfico por la ruta de Buena Esperanza y poder proporcionar servicios (combustible y otros) a los barcos. A nivel regional, el consiguiente menor uso de los puertos del mar Rojo, por la menor afluencia de barcos, tiene importantes consecuencias negativas, tanto económicas como comerciales, para los países de la región.

A todo lo anterior, podemos sumar otras implicaciones adicionales, como el impacto de esta crisis sobre la ayuda humanitaria para Sudán y Yemen, cuya llegada a las zonas de reparto se retrasa durante semanas y que además ha incrementado sus costes debido a las rutas más largas alrededor de África (USNI, 2024). Además, se deben mencionar los problemas adicionales de distribución en tierra y destacar situaciones como es el caso del puerto de Hodeida, en Yemen, por donde entra la ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos (WFP) y otras agencias de la ONU, para abastecer a la desnutrida población yemení. Esta zona se encuentra bajo control de los hutíes, lo que hace muy complicado que la ayuda llegue de forma adecuada a la población sin que estos se beneficien. Consecuencia añadida a que el tráfico de ayuda humanitaria esté centralizado en Hodeida, es que dificulta las tareas de embargo de armas a las milicias que entran por este puerto. Unas labores de inspección más exhaustivas en la carga que entra puede implicar que se retrase o incluso que no llegue a tiempo la ayuda humanitaria a la población.

Con relación a la economía, los efectos de esta situación de inseguridad marítima, particularmente en los países europeos y del Sudeste Asiático, se podrían considerar como limitados. La resiliencia de la industria naviera a nivel mundial y cierto exceso de capacidad de transporte marítimo comercial están amortiguando (que no eliminando) el potencial impacto negativo (Gupta, 2024). Aunque las implicaciones a largo plazo pueden derivar en un aumento de la inflación a nivel mundial, así como efectos duraderos en las industrias manufactureras JIT, es previsible que la industria naviera tenga la capacidad de continuar adaptándose, manteniendo en límites razonables las repercusiones económicas de la crisis.

Un reciente documento (Schwarzenberg, 2024) del Congreso de los EE. UU. estima que el impacto económico afectaría de forma limitada, e incluso marginal, a la economía

mundial, con una pequeña reducción de décimas en el PIB global y un cierto repunte de la inflación. Sin embargo, los efectos serían más significativos en Europa, pero sobre todo en los países de la región de Oriente Medio y del Cuerno de África. Para Europa, si continúan las perturbaciones, se valora que el PIB podría verse afectado en cifras cercanas al 1 % y en algo más en el caso de la inflación, datos que, si bien no son buenas noticias, tampoco parecen muy preocupantes.

Sin embargo, el impacto para los países la región es, en términos relativos, bastante mayor, derivado de sus economías, más débiles y vulnerables, con menor capacidad de adaptarse a la situación. La reducción del tráfico marítimo a la mitad afecta a los todos puertos del mar Rojo y a su actividad y en particular al Canal de Suez, que representa el 14 % de la economía de Egipto y que es el país de la región más afectado por la crisis. Los ingresos en los primeros meses de la crisis disminuyeron en un 50 % (misma proporción en que disminuyó el número de barcos en tránsito). Yibuti, nodo comercial clave para el Este de África y Sudán, dependen del Canal en un 31 % y 34 % de su comercio exterior respectivamente. Arabia Saudí, aunque económicamente más fuerte que sus vecinos, ha sufrido una reducción de tráfico en sus puertos del mar Rojo (Rey Abdullah y Jeddah) de hasta un 70 % y sus exportaciones de petróleo a través de estas aguas se han visto también afectadas de forma notable (Sajeev, s. f.).

Perspectiva geopolítica

La actual crisis del mar Rojo abre un nuevo frente de tensiones, que se suma a la ya muy compleja ecuación geopolítica de la región, con muchos conflictos internos y entre países. Arabia Saudí e Irán, apoyándose en sus *proxies*, pugnan por el liderazgo regional, partida en la que Egipto e Israel también participan como actores principales y donde desde el exterior, las grandes potencias como EE. UU., China o Rusia, a las que podríamos sumar potencias medias como Turquía, juegan también un papel relevante.

Centrándonos en esta crisis, las motivaciones que públicamente repiten los hutíes para justificar sus acciones son la solidaridad y el apoyo al pueblo palestino ante la campaña israelí en Gaza. Esto les da un gran protagonismo y apoyo en el mundo musulmán, donde la causa palestina es popular y muy emocional. Además, mandan la señal de que el mar Rojo es un teatro legítimo para la lucha contra Israel, donde los hutíes están

dispuestos a atacar a los buques de guerra americanos y al tráfico mercante relacionado con Israel (The Economist, 2023).

A lo anterior se suman los propios imperativos internos y ambiciones regionales hutíes, para los que esta crisis fortalece su posición en su propio territorio. Existe consenso entre los expertos en Yemen de que una motivación incluso más poderosa que el apoyo a los palestinos es la necesidad de distraer la atención de la creciente disidencia interna sobre la gobertinza hutí desde la tregua[23] de abril de 2022, así como reforzar la posición de los hutíes tanto dentro de Yemen como en la región (Minor, 2024). Es por tanto bastante probable que la amenaza persista, incluso aunque se alcance un alto el fuego en Gaza, pues no se trata únicamente de Israel, sino de intentar controlar la región por parte de Irán.

Papel de los actores externos

A pesar de que los ataques hutíes son una grave amenaza a la libertad de navegación, que tiene importantes consecuencias en el tráfico marítimo comercial a nivel global, los países más afectados por estos ataques, tanto en Oriente Medio como en Asia y Europa, se han mostrado reacios a tomar acciones de forma conjunta y a participar en operaciones navales que pudieran abordar el problema de forma coordinada. Los intereses propios prevalecen sobre los del conjunto.

China, cuyos buques, aunque no son blancos potenciales también reciben algún ataque y sufre las consecuencias económicas de la situación, derivado de su enorme tráfico comercial con Europa, sobre todo de contenedores, se ha negado a cooperar con EE. UU., aunque no sorprende dado el estado de las relaciones bilaterales. A nivel general se puede afirmar que las principales potencias no están dispuestas a trabajar juntas para defender bienes globales, incluso cuando estos no están relacionados con la competición que existe entre ellas. Existen ciertas tendencias anti-internacionalistas, que dificultan avanzar hacia un enfoque unificado, incluso entre los aliados de EE. UU. en Europa (Minor, 2024b), de lo que la propia operación Aspides de la UE, o la postura de

[23] En el año 2014 los rebeldes hutíes se levantaron contra el gobierno establecido, provocando una guerra civil en Yemen, en la cual se apoderaron de una parte del oeste de Yemen y obligaron al presidente del país a huir. Arabia Saudí temiendo que se apoderaran de Yemen y lo convirtieran en un satélite de su gran rival regional, Irán, apoyó al gobierno establecido, mientras Irán lo hacía con los rebeldes hutíes. Desde abril de 2022 la situación es de una frágil tregua, con los hutíes controlando el oeste del país (incluida su capital Saná) y por tanto su fachada al mar Rojo.

Francia cuando en diciembre de 2023, decidió mantener sus unidades navales en el mar Rojo bajo mando nacional (Reuters, 2023), son claro ejemplo.

Con relación a los diversos actores externos, Estados Unidos es con diferencia el más activo. Su incontestable apoyo a Israel y su papel como guardián de las rutas marítimas globales, arterias del comercio a nivel mundial, le obligan a una presencia muy fuerte en la región. Esta se localiza tanto en el Mediterráneo Oriental, con labores de protección de Israel ante ataques aéreos de Irán o sus *proxies* (misiles balísticos lanzados desde Yemen contra Israel), como en el mar Rojo, golfo de Adén y zona norte del océano Índico, en tareas de seguridad marítima (protegiendo el tráfico mercante), tratando de inutilizar y destruir mediante ataques aéreos, las lanzaderas y los arsenales hutíes en Yemen y sobre todo protegiendo a Israel de ataques de misiles y drones, que lanzados desde países de la región, tengan como objetivo su territorio.

Hasta la fecha, el enfoque de EE. UU. en la crisis ha sido principalmente defensivo, actuando de modo más bien reactivo, con la idea de no aumentar en exceso la tensión geopolítica en la región, consciente de que su aceptación en la región es cada vez menor, consecuencia de su claro apoyo a Israel en el tema palestino.

En este juego de equilibrios entre suprimir la amenaza hutí a la seguridad marítima, proteger a Israel de ataques de los distintos actores del Eje de la Resistencia y utilizar la presencia naval como elemento de disuasión para tratar de que no suba en exceso la tensión geopolítica regional, EE. UU. está efectuando un importante despliegue aeronaval en la zona durante estos últimos meses. Éste incluye grupos de combate de portaaviones[24], que se han ido situando tanto en el Mediterráneo Oriental, como en el mar Rojo, golfo de Adén, o norte del Indico y golfo Pérsico. Aunque no es habitual, la presencia de buques de la *US Navy* en la región está siendo muy alta en estos últimos meses y actualmente (septiembre 2024), consecuencia de la creciente tensión geopolítica regional, tiene desplegados dos grupos de combate en el Índico norte, además de otros buques como destructores que siguen en el mar Rojo.

[24] Un Grupo de Combate de Portaaviones (*Carrier Strike Group-CSG*) es una agrupación de buques de la *US Navy* constituido normalmente por un portaaviones (nuclear) con su unidad aérea embarcada (normalmente unos ochenta cazas de última generación más aviones de alerta temprana, de control y de guerra electrónica embarcados), escoltado por varios destructores lanzamisiles, a los que se suma habitualmente un submarino nuclear de ataque. EE. UU. cuenta actualmente con once portaaviones nucleares operativos (con un desplazamiento medio de 100 000 toneladas) y tres en construcción, alrededor de los cuales constituye sus distintos CSGs.

Este despliegue nos da una idea de lo extraordinario de la situación, pues si EE. UU. suele tener desplegados unos cuatro grupos de combate en todo el globo, dos suelen estar en el Pacífico Occidental, por ser su área de mayor interés y los otros por el resto del mundo. Se da la circunstancia de que, por primera vez en mucho tiempo, durante un periodo de al menos tres semanas (finales de agosto a mitad de septiembre) no habrá ningún grupo de combate (Johnston, 2024) en el Pacífico Occidental, debido a esta acumulación en el Medio Oriente[25].

Aunque los ataques hutíes a buques que transitan Bab le-Mandeb no son el principal elemento de tensión de la región, si a sus acciones en el mar Rojo le sumamos el ataque con misiles balísticos del pasado 15 de septiembre (Emergui, 2024a), que lanzados desde Yemen alcanzaron por primera vez territorio israelí, los rebeldes hutíes están logrando un protagonismo cada vez mayor, contribuyendo a elevar aún más la temperatura geopolítica regional.

Por su parte, China ha asumido un papel que podemos calificar como de más tímido, en cierta medida casi ausente, a pesar de sus importantes intereses en mantener segura la ruta del mar Rojo al tráfico marítimo[26]. En este caso, el cálculo geopolítico chino es doble; por una parte, considera que sus buques mercantes no son objetivo potencial de los hutíes (aunque hayan sufrido algún ataque), por lo cual se identifican claramente durante su paso por la zona para evitar ser considerados o confundidos como blancos y, por otra, asume que su apoyo a Gaza en el contexto actual juega un papel relevante en su campaña de liderazgo del sur global. La opción de una colaboración Washington-Pekín en esta crisis no parece ser demasiado atractiva para China (Murphy, 2024).

En todo caso, China mantiene una presencia activa en la zona. Su base naval en Yibuti (su única base naval en el exterior), en la entrada del mar Rojo, le permite ejercer influencia en la zona, además de servir de apoyo a sus buques de guerra desplegados en aguas de la región desde hace años, desde el inicio de la piratería en aguas de

[25] En fecha 9 septiembre 2024, los CSG (*Carrier Strike Groups*) de los portaaviones Abraham Lincoln y Theodore Roosvelt navegaban en aguas al sur de Yemen y golfo de Omán y ningún CSG en el Pacífico occidental. Además, dos destructores lanzamisiles lo hacían en aguas del mar Rojo. Disponible en: https://news.usni.org/2024/09/09/usni-news-fleet-and-marine-tracker-sept-8-2024

[26] La mayoría de los buques portacontenedores que entran en el mar Rojo a través del estrecho de Bab el-Mandeb transportan productos chinos destinados a los mercados europeos. La UE importó productos de China por valor de 626 000 millones de dólares en 2022 (casi el doble de lo que exportó a China).

Somalia. Mantienen presencia, pero no se integran ni colaboran con ninguna de las operaciones navales occidentales.

La política exterior china (Álvarez-Ossorio, 2024) se caracteriza por ser multidireccional y desideologizada y siendo dependiente de los hidrocarburos de Oriente Medio busca mantener estrechas y cordiales relaciones con Irán y con Arabia Saudí (entre los que medió para la normalización de relaciones bilaterales que se restablecieron entre ambos en marzo de 2023), con los países del Golfo, e incluso con Israel. Se conduce por motivaciones esencialmente comerciales, tiene mucho interés en la región, en particular en el marco de su iniciativa de la Franja y la Ruta (Khanna, 2024) y si busca un mayor protagonismo diplomático es para contribuir a reducir las tensiones regionales y así lograr una mayor estabilidad, requisito indispensable para rentabilizar sus crecientes inversiones y sus intereses comerciales en la región. No pretende, al menos por ahora, asumir un papel relevante en el terreno militar o de seguridad, de ahí su aparte pasividad en esta crisis (Scott, 2024).

China, siguiendo en cierta medida la teoría de las ganancias relativas, juega a perder menos que EE. UU. manteniendo una actitud de perfil bajo, mientras su gran rival en el Pacífico, EE. UU., se desgasta en una crisis difícil de solucionar, detrayendo medios navales clave que mientras estén en el Índico no están en aguas cercanas a China. A la vez, cultiva de forma discreta sus relaciones con los actores regionales más relevantes, mientras EE. UU. es cada vez más impopular. Desde una perspectiva puramente marítima, es digno de mención señalar que China se beneficia de las acciones de seguridad marítima de las misiones de EE. UU. y UE en el mar Rojo, sin ningún coste.

En esta crisis, el papel de Rusia en la región es poco activo, consecuencia principalmente de la guerra de Ucrania y de que su presencia e influencia en estas aguas es limitada.

Sin embargo y derivado de las sanciones occidentales, Rusia vende gran parte de sus hidrocarburos a China y a la India, por lo que también necesita de estabilidad y seguridad marítima en el mar Rojo (Grover *et al*., 2024), pero no va a colaborar con EE. UU. y con la UE, por razones muy obvias.

Rusia en su rivalidad con EE. UU. y en oposición a su estrategia hegemónica, busca junto a otras potencias revisionistas como China y los BRICS, promover un mundo multipolar, que sustituya el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial, que ya no le privilegia (más allá del veto en el Consejo de Seguridad de NN. UU.) y donde pueda tener más protagonismo a través de alianzas. En este marco, Rusia lleva unos años buscando una mayor presencia e influencia en la región y tras los intentos, hasta ahora poco exitosos de establecer una base naval en Sudán (en *Port Sudan*), en claro contrapeso a las presencias americana, china y francesa con sus bases en Yibuti, está explorando también con Eritrea la idea de establecer una base, posiblemente en las islas de Dahlak (Plaut, 2024).

Por su parte la Unión Europea, tiene gran interés en mantener abierta y segura la ruta de navegación del mar Rojo, por su impacto en las relaciones comerciales y de transporte marítimo con el sudeste asiático y con Medio Oriente con relación a los hidrocarburos. En este escenario, en febrero de 2024 desplegó la citada operación (defensiva) de seguridad marítima Aspides, en el marco de la PCSD[27].

Sin embargo, la Unión debe decidir todavía que papel jugar en la región, si alguno, pues no tiene todavía una postura unificada sobre cómo abordar el escenario geopolítico regional. Esto se refleja claramente en la falta de una posición de la UE sobre la situación en Gaza. La realidad es los distintos Estados miembros tienen posturas desiguales, incluso divergentes, lo que restringe mucho la capacidad de influir de Bruselas.

Así, el protagonismo de la Unión en la tensa situación geopolítica de Oriente Medio es escaso y en particular, en la crisis marítima del mar Rojo tampoco es relevante, pues solo ha desplegado la operación Aspides, esencialmente defensiva, que no aborda las causas que originan la situación. Se consigue impedir que algunos misiles o drones alcancen sus objetivos, pero no que los ataques se sigan produciendo, lo cual es un éxito en sí mismo para los rebeldes. Israel, aunque centrado en Hamás y en Hizbullá, también responde a los ataques hutíes. Así el pasado 29 de septiembre lanzó un ataque aéreo (Emergui, 2024b) al puerto yemení de Hodeida en respuesta al lanzamiento de misiles los días y 26.

[27] PCSD - Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Véase: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eunavfor-operation-aspides_en

Conclusiones y perspectiva

La crisis de seguridad marítima en el mar Rojo, materializada en los ataques hutíes a los buques navegando en las aproximaciones al estrecho de Bab el-Mandeb, abre un nuevo frente, que incorpora una nueva dimensión al ya muy complejo tablero geopolítico de Oriente Medio.

Las consecuencias de esta crisis marítima son esencialmente económicas y comerciales y aunque tienen un impacto importante, al afectar a una de las rutas marítimas claves a nivel global, sus efectos reales en la economía y el comercio mundial son graves, pero no críticos. La industria naviera y el comercio marítimo están demostrando su resiliencia y su capacidad de adaptación a la situación, lo que hace que los efectos de la crisis sean menos graves de lo previsible.

Si en términos absolutos los países más afectados son los de Europa y en cierta medida los del Sudeste Asiático, en términos relativos, dada la vulnerabilidad y fragilidad de su economía e instituciones, los más perjudicados son claramente los países de la región, en particular los bañados por las aguas del mar Rojo.

EE. UU. y la Unión Europea han optado por lanzar sendas operaciones navales para proteger el tráfico marítimo en la zona y en el caso de EE. UU., una segunda adicional, más restringida en participación, para atacar en origen los medios que los hutíes utilizan para sus ataques. Sin embargo, los efectos de estas operaciones no están siendo determinantes, pues no se consigue inutilizar de forma permanente estos medios (que son repuestos y reconstruidos por los rebeldes con ayuda de Irán). Hay que tener en cuenta que los hutíes, solo necesitan algún éxito ocasional en sus ataques (un porcentaje bajo de éxito es suficiente) para lograr un efecto significativo, tanto en los medios de comunicación, como en mantener las condiciones de inseguridad para el tráfico marítimo. Su éxito se basa en conseguir mantener esta situación en el tiempo.

Para enfrentar con más garantías esta crisis, sería necesaria una aproximación multilateral, con participación de China e incluso Rusia. La realidad es que estos países no tienen interés en participar por diversas razones; por su tradicional falta de sintonía con EE. UU. y su política exterior, que en este caso les permite, en particular a China, una diplomacia discreta en la región que le permite seguir avanzando en su objetivo de crear una alternativa al orden mundial establecido por Occidente y por poder beneficiarse

de los resultados (limitados) de las operaciones de seguridad marítima sin tener que participar ni contribuir.

A esto se suma que la crisis en Oriente Medio, de la cual la del mar Rojo no es más que una parte, obliga a EE. UU. a situar medios aeronavales en la zona, con la idea de proteger el tráfico marítimo en la región, pero sobre todo a Israel. Esto limita el despliegue de medios en el Pacífico Occidental, área de interés prioritario para EE. UU., todo lo cual beneficia esencialmente los intereses de China.

La crisis del mar Rojo es una situación con doble beneficio para los hutíes. Por una parte, ganar apoyo popular en el mundo musulmán por su solidaridad y apoyo a la causa palestina (por la situación en Gaza) y por otra, quizá más importante para recuperar respaldo a nivel interno, en una situación de clara pérdida de apoyo de la población, consecuencia de su mala gestión a nivel doméstico durante el actual periodo de tregua en la guerra civil yemení.

Es previsible que la crisis pueda durar en el tiempo, pues los hutíes solo necesitan algún éxito esporádico en sus ataques, ya que las operaciones aeronavales en el mar Rojo no tienen capacidad real de acabar con el problema. La situación seguirá beneficiando internamente a los hutíes, regionalmente al Irán y a su Eje de la Resistencia y a nivel global a China y a Rusia de forma indirecta, sobre todo en relación con EE. UU., que siendo la más activa es la que más pierde si se mantienen las condiciones actuales. Pierde ascendencia y hegemonía en la región (en beneficio de China que utiliza una diplomacia más discreta y pragmática), es cada vez es más impopular, la situación le obliga a fijar una parte muy considerable de sus medios aeronavales en la región con las citadas consecuencias de menor presencia en el Pacífico Occidental.

La resolución de esta crisis irá previsiblemente vinculada a la evolución de la situación geopolítica de la región, actualmente protagonizada por las tensiones y conflicto entre Hizbula e Israel en el sur del Líbano, entre Hamás e Israel en Gaza y donde la crisis del mar Rojo va perdiendo protagonismo, tanto a nivel geopolítico como a nivel económico y comercial.

Bibliografía

Álvarez-Ossorio, I. (2024). La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo bipolar [en línea]. *IEEE. Panorama Estratégico 2024*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA54_2024_IGNALV_Oriente.pdf

AP (2024). Three Red Sea underwater data cables have been cut as Houthi attacks continue in the vital waterway [en línea]. *El País*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://english.elpais.com/international/2024-03-04/three-red-sea-underwater-data-cables-have-been-cut-as-houthi-attacks-continue-in-the-vital-waterway.html

Arteaga, F., Escribano, G. y Urbasos, I. (2024). Crisis del mar rojo: inseguridad marítima y energética [en línea]. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/crisis-del-mar-rojo-inseguridad-maritima-y-energetica

Delivorias, A. (2024). Recent threats in the Red Sea. Economic impact on the región and on the EU [en línea]. European Parliament Research Service. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760390/EPRS_BRI(2024)760390_EN.pdf

Donelli, F. (2024). La importancia estratégica del Mar rojo [en línea]. AFKAR Ideas n.º 72. Política Exterior. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/la-importancia-estrategica-del-mar-rojo/

Emergui, S. (2024a). Los hutíes disparan un misil balístico contra el centro de Israel [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2024/09/15/66e68f85e9cf4acf3d8b45a1.html

—. (2024b). Israel prepara la operación terrestre en el sur del Líbano mientras golpea a los hutíes de Yemen [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2024/09/29/66f99546e4d4d838068b4586.html

Finalcial Times (s. f.). The mysterious Iranian ship accused of lining up the next Houthi targets [en línea]. *Financial Times*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ft.com/content/5fb8849c-b5b2-4f6f-908f-2c125159e3ce

Gritten, D. (2024). Crucial Red Sea data cables cut, telecoms firm says [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68478828

Grover, N., Harvey, R. y Ghaddar, A. (2024). Russian oil flows through Red Sea still face lower risks [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/russian-oil-flows-through-red-sea-still-face-lower-risks-2024-02-01/

Gupta, P. (2024). Red Sea blues: Deliberating maritime bottlenecks [en línea]. *Observer Research Foundation*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.orfonline.org/expert-speak/red-sea-blues-deliberating-maritime-bottlenecks

IMO (2024). Conflict-related attacks in the Red Sea area - general information [en línea]. *IMO*. [Consulta: 18 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/%20Pages/Red-Sea.aspx

Johnston, C. (2024). No U.S. Navy Aircraft Carriers Deployed in the Pacific [en línea]. *Naval News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2024/08/no-u-s-navy-aircraft-carriers-deployed-in-the-pacific/

Jonhson, K. (2024). The Houthis' Next Target May Be Underwater [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/02/07/houthi-red-sea-attacks-submarine-cables/

Khanna, P. (2024). The Red Sea Crisis Proves China Was Ahead of the Curve [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/01/20/url-red-sea-houthis-china-belt-road-suez-trade-corridors/

Kiel Institute for World Economy (IfW).(2024). Cargo volumen in Red Sea collapses [en línea]. *Kiel Institute for World Economy (IfW)*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ifw-kiel.de/publications/news/cargo-volume-in-the-red-sea-collapses/

Kowalenko, C. (2024). Salvage Operation for Greek Tanker "Sounion" to Resume in Red Sea After Houthi Attack [en línea]. *Greek City Times*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://greekcitytimes.com/2 024/09/13/greek-tanker-sounion/

Minor, A. (2024). Solving the Houthi Threat to Freedom of Navigation [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://warontherocks.com/2024/04/solving-the-houthi-threat-to-freedom-of-navigation/

Murphy, T. (2024). Trading bases: The Red Sea tinderbox and the maritime economy [en línea]. *European Council Foreign Relations*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://ecfr.eu/article/trading-bases-the-red-sea-tinderbox-and-the-maritime-economy/

Plaut, M. (2024). Why are China and Russia silent players in the Red Sea's escalating security situation? [en línea*]. King´s College London*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.kcl.ac.uk/why-are-china-and-russia-silent-players-in-the-red-seas-escalating-security-situation

Reuters. (2023). What is U.S.-led Red Sea coalition and which countries are backing it? [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/us-red-sea-taskforce-gets-limited-backing-some-allies-2023-12-20/

—. (2024). What is Iran's 'Axis of Resistance'? [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/what-is-irans-axis-resistance-2024-08-05/

Sajeev, S. (s. f.). The Red Sea Crisis and Regional Economic Ramifications [en línea]. *Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://demo.idsa.in/publisher/the-red-sea-crisis-and-regional-economic-ramifications/

Schwarzenberg, A. B. (2024). Red Sea Shipping Disruptions: Estimating Economic Effects [en línea]. *Congressional Research Service*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12657

Scott, D. (2024). China's Calculated Inaction in the Red Sea Crisis [en línea]. *CIMSEC*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://cimsec.org/chinas-calculated-inaction-in-the-red-sea-crisis/

Seligman, L. y Berg, M. (2023). A $2M missile vs. a $2,000 drone: Pentagon worried over cost of Houthi attacks [en línea]. *Político*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.politico.com/news/2023/12/19/missile-drone-pentagon-houthi-attacks-iran-00132480

Stark, A. (2024). The Yemen Model [en línea]. *RAND*. [Consulta: 2024].

U.S. Naval Institute (2024). DIA Report on Houthi Attacks and Pressure on International Trade [en línea]. *USNI News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://news.usni.org/2024/06/13/dia-report-on-houthi-attacks-and-pressure-on-international-trade

ANEXO I

Cronología de la crisis del mar Rojo

FECHA	ACONTECIMIENTO
7 OCT 23	Ataque de Hamas a Israel
OCT 2023	Se incrementan los ataques hutíes a buques en el mar Rojo
19 NOV 23	Milicias hutíes (abordando el buque desde un helicóptero) secuestran el mercante japonés (con bandera de Bahamas) Galaxy Leader
DIC 23	Como consecuencia de los ataques a buques, la mayoría de las navieras a nivel global dejan de utilizar la ruta del mar Rojo entre el océano Índico y Europa.
19 DIC 23	EE. UU. organiza y lidera la operación Prosperity Guardian de protección del tráfico marítimo en el mar Rojo y aproximaciones

31 DIC 23	El buque portacontenedores Maersk Hangzhou (Singapur) es atacado por cuatro lanchas con milicianos hutíes. El ataque es repelido y posteriormente medios aéreos de la US Navy (en el marco de Prosperity Guardian) responden a la llamada de auxilio y hunden tres de las cuatro lanchas, con diez bajas por parte de los hutíes.
10 ENE 24	El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 2722 (2024) que condena los ataques hutíes contra buques mercantes y comerciales, exige el fin inmediato de los ataques y toma nota de que los Estados miembros tienen derecho a defender sus buques de los ataques.
12 ENE 24	EE. UU. organiza y lidera la operación Poseidon Archer, de ataque a tierra, a las instalaciones que utilizan los hutíes en sus ataques. A partir de esta fecha se producen numerosos ataques con misiles y con aviación a suelo yemení, particularmente durante enero y febrero 2024. El 12 enero y el 10 febrero los hutíes reconocieron cinco y diecisiete bajas respectivamente, consecuencia de los ataques de EE. UU. y UK.
19 FEB 24	Comienza la operación Aspides de la Unión Europea, para protección y defensa del tráfico marítimo en el mar Rojo.
19 FEB 24	El buque carguero Rubymar (Belize) es atacado y alcanzado por dos drones hutíes. Se hunde el 2 MAR.
6 MAR 24	El buque granelero True Confidence (Barbados) es atacado y alcanzado por drones hutíes. Mueren tres miembros de la tripulación a causa del ataque.
12 JUN 24	El buque granelero Tutor (Liberia) es atacado por un vehículo de superficie no tripulado y por drones aéreos. Un miembro de la tripulación se da por desaparecido en el ataque. El resto de la tripulación es rescatada. El buque se hunde el 18 JUN.

21 AGO 24	El petrolero Sounion (Grecia) es atacado por varios drones. Milicias hutíes lo abordan y colocan explosivos. Permanece a la deriva ardiendo (tras las explosiones) con peligro de provocar un desastre medioambiental (transportaba un millón de barriles de petróleo). Remolcadores griegos, apoyados por la operación Aspides UE lo remolcan a lugar seguro, alejando de aguas yemeníes.
15 SEP 24	Un misil balístico lanzado por los hutíes alcanza por primera vez suelo israelí sin producir daños significativos
26 SEP 24	Israel intercepta un misil balístico lanzado por los hutíes, que tenía como objetivo una instalación militar en Tel Aviv.
29 SEP 24	Israel lanza ataques aéreos a instalaciones del puerto yemení de Hodeida, en respuesta a los ataques hutíes de los días 15 y 26 de septiembre.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de navío de la Armada
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

17/2025 5 de marzo de 2025

Ignacio Fuente Cobo

Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel



Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel

Resumen:

El Sahel atraviesa una crisis de seguridad sin precedentes, marcada por la intensificación de la violencia y la expansión territorial de grupos yihadistas como el Grupo de Defensa del Islam y los Musulmanes (JNIM) y la Provincia del Estado Islámico del Sahel (El Sahel). La fragilidad institucional en Malí, Burkina Faso y Níger ha facilitado la consolidación de estos actores insurgentes, cuyas acciones han desbordado las capacidades de los gobiernos locales y han exacerbado la inestabilidad regional. En 2024, la región ha alcanzado niveles récord de violencia y la retirada de las fuerzas internacionales ha dejado un vacío de poder que los grupos extremistas han aprovechado para expandir su control, mientras que las respuestas represivas de los Estados han agravado el conflicto. Al mismo tiempo, la rivalidad entre los grupos yihadistas ha intensificado la letalidad de sus acciones, sometiendo a la población civil a un ciclo vicioso de violencia y pobreza en áreas cada vez más amplias y menos sujetas al control de los Estados y más bajo control. El avance hacia los países costeros del golfo de Guinea agrava los desafíos fundamentales de gobernanza y seguridad a los que se enfrentan los países de una región en los que las fronteras son porosas, la obtención de inteligencia está fracasando, y la presencia de los gobiernos es mínima. Ello pone de relieve la naturaleza fuertemente expansiva de la amenaza y la urgencia de dar respuestas integrales y coordinadas, que combinen la seguridad con el desarrollo. Lograrlo exigirá a Europa una mayor y más continuada atención y un mayor compromiso durante las próximas décadas. Habrá que ver si se está a la altura de lo que las circunstancias demandan.

Palabras clave:

Sahel, yihadismo, expansión, violencia, desafío.

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.

Anatomy of the Jihadist Threat in the Sahel

Abstract:

The Sahel is undergoing an unprecedented security crisis, marked by escalating violence and the territorial expansion of jihadist groups such as the Group for the Support of Islam and Muslims (JNIM) and the Islamic State Sahel Province (IS Sahel). Institutional fragility in Mali, Burkina Faso, and Niger has enabled the entrenchment of these insurgent actors, whose actions have overwhelmed local governments and exacerbated regional instability. By 2024, the region has reached record levels of violence. The withdrawal of international forces has created a power vacuum that extremist groups have exploited to expand their control, while state-led repressive responses have further aggravated the conflict. At the same time, the rivalry between these groups has intensified the lethality of their actions, trapping civilians in a vicious cycle of violence and poverty across increasingly vast areas that are slipping out of state control and falling under jihadist rule. The advance toward the coastal countries of the Gulf of Guinea exacerbates the fundamental governance and security challenges faced by the region, where borders are porous, intelligence gathering is failing, and government presence is minimal. This underscores the highly expansionist nature of the jihadist threat and the urgent need for comprehensive and coordinated responses that integrate security with development. Achieving this will require Europe's sustained attention and a deeper long-term commitment in the coming decades. Whether it will rise to meet these challenges remains to be seen.

Keywords:

Sahel, jihadism, expansion, violence, challenge.

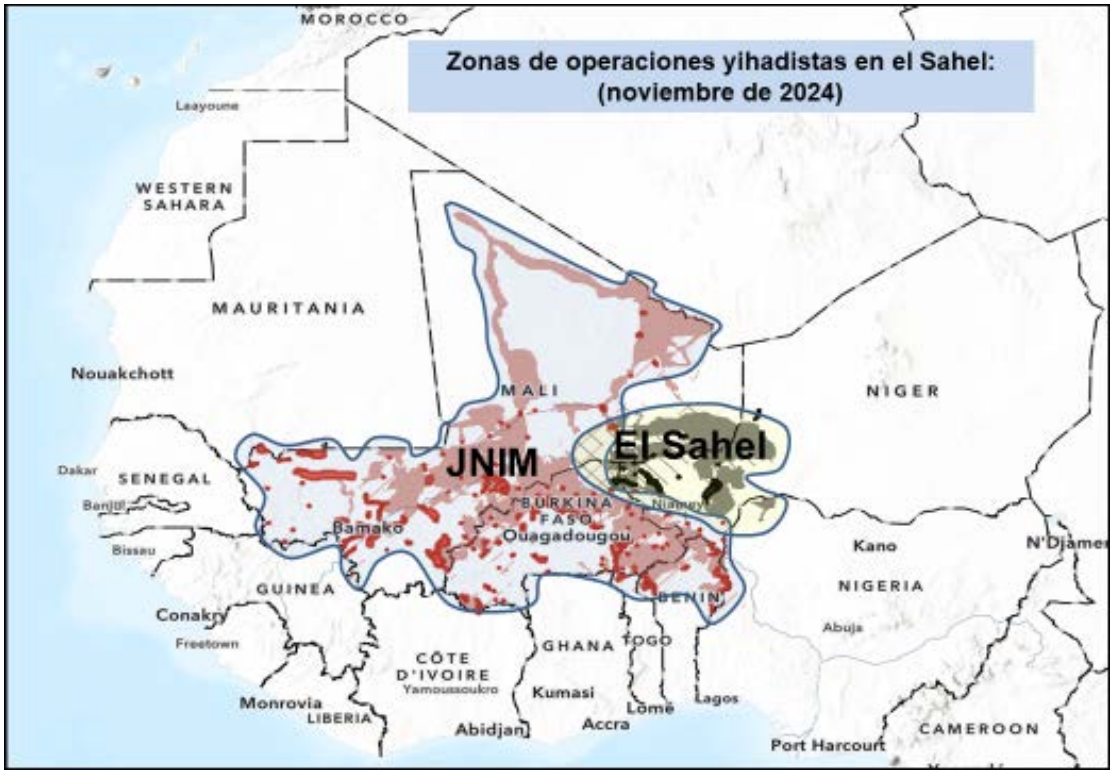
Introducción

En la Cumbre Ordinaria de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental celebrada en Bisáu en junio de 2023, el representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel, Leonardo Santos Simão, afirmaba: «La inseguridad sigue siendo una preocupación importante para la estabilidad de nuestra subregión. Los ataques terroristas, la violencia intercomunitaria y el crimen organizado siguen teniendo consecuencias humanitarias y de seguridad desastrosas en toda la subregión», al tiempo que pedía un esfuerzo concertado a nivel nacional, regional e internacional para abordar los numerosos desafíos que enfrenta África Occidental.

Esta declaración no hacía más que recoger la preocupación por una región donde los grupos yihadistas están aumentando el alcance geográfico y la intensidad de sus acciones, al tiempo que intensifican los esfuerzos de divulgación y predicamento de su ideario radical entre las comunidades locales. Por su parte, las fuerzas estatales reaccionan a la actividad con duras represalias en un intento de disuadir a la población civil de brindar apoyo a los grupos armados, mientras los mercenarios rusos y las milicias progubernamentales compiten en el uso de la violencia con los yihadistas. El resultado es una población civil atrapada en un círculo vicioso de brutalidad y pobreza en áreas cada vez más amplias y menos sujetas al control de los Estados y más bajo control de los terroristas.

Mientras al norte del Sahara, la violencia ha caído radicalmente a uno de sus niveles más bajos desde el final de la segunda guerra civil en Libia en 2020 (en 2024 se registraron 220 muertes en la región, en comparación con las 3.650 muertes de hace una década), al sur del Sahara, la violencia nunca ha sido tan intensa desde que existen registros. Según el Armed Conflict Location and Event Data (ACLED), una organización de investigación que recopila y evalúa datos sobre la violencia política a nivel mundial, las muertes en los países de la Alianza de Estados del Sahel (AES) alcanzaron un récord de 7.620 en el primer semestre de 2024, un aumento del 9 % en comparación con el mismo período en 2023, del 37 % en comparación con 2022 y un asombroso 190 % en comparación con 2021[1].

[1] ACLED Armed Conflict Location and Event Data Project (database). 2024. https://acleddata.com
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 27 de febrero de 2025.



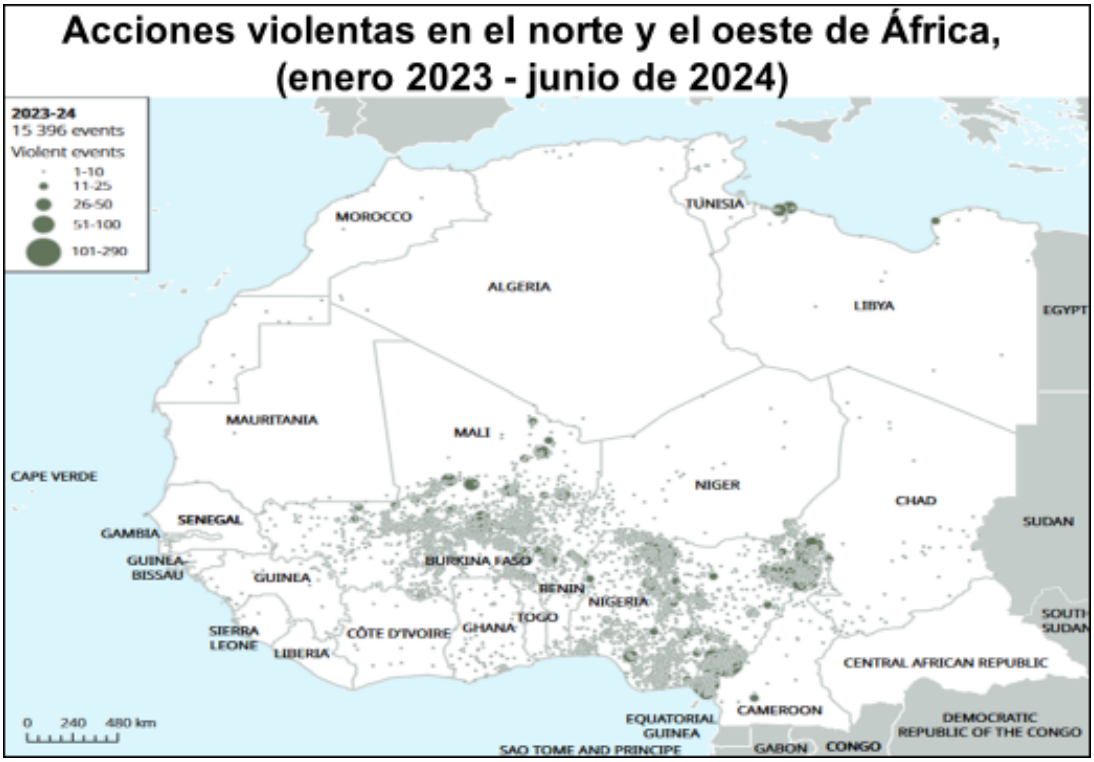
Fuente: elaboración propia a partir de
https://storymaps.arcgis.com/stories/cd839b96361e4b818a22e45b52f43904

Esta proliferación de la violencia pone de relieve la naturaleza fuertemente expansiva de la amenaza y la urgencia de dar respuestas integrales y coordinadas, porque como la experiencia del Sahel central de los últimos años demuestra, una vez que la violencia arraiga en un país, se enraíza tan profundamente que resulta muy difícil erradicarla y restablecer la paz y la seguridad.

La conflictividad aumenta y la inestabilidad se extiende

A medida que nos adentramos en el 2025, el Sahel sigue experimentando altos niveles de violencia, la cual se extiende geográficamente con la misma rapidez con la que evolucionan los acontecimientos. El Sahel central, que incluye Malí, Mauritania oriental, Níger occidental, Burkina Faso y el norte de los países del litoral atlántico es el mayor foco de violencia en África Occidental, siendo la evolución más preocupante la de Burkina Faso, un país donde más de 13.000 personas fueron asesinadas en 2024 —casi tantas

como en Nigeria durante el mismo período— a pesar de tener una población diez veces menor.



Fuente: Roads and Conflicts in North and West Africa @ OECD 2025. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/02/roads-and-conflicts-in-north-and-west-africa_4892fa2e/77474489-en.pdf

Los grupos predominantes son Jama'at Nusrat al Islam wa al Muslimeen (JNIM), que es una filial de Al Qaeda y el principal grupo terrorista que opera en el Sahel central, y la Provincia del Estado Islámico del Sahel (El Sahel), anteriormente conocida como Estado Islámico en el Gran Sahara. Tanto JNIM como El Sahel han conseguido arraigar sólidamente en la población local al presentarse como elementos protectores frente a las fuerzas estatales, al tiempo que continúan expandiéndose a los países vecinos del arco atlántico africano[2].

[2] KARR, Liam. «Africa File November 2024: Salafi-Jihadi Areas of Operation in the Sahel», *ISW* (Institute For The Study Of War). Noviembre de 2024. Disponible en: https://www.understandingwar.org/backgrounder/africa-file-november-2024-salafi-jihadi-areas-operation-sahel

JNIM es el resultado de una amalgama de cuatro grupos salafistas-yihadistas que se fusionaron en 2017: Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Ansar al Din, el Frente de Liberación de Macina, y Al Murabitun[3]. Un quinto grupo, con sede en Burkina Faso, Ansar al Islam, es miembro de facto del grupo a pesar de no ser parte formalmente de la fusión[4]. Aunque JNIM mantiene una rígida jerarquía «de arriba hacia abajo» que es como define la estrategia a seguir y coordina los diferentes subgrupos, sin embargo, también les permite una amplia libertad operativa para actuar en sus contextos locales, integrándose en las estructuras sociales e implementando diversas formas de gobernanza en la sombra a través de acuerdos con los líderes locales en todo el Sahel[5].

El control de JNIM en estas áreas se caracteriza por el cobro del impuesto zakat, cierres de escuelas, prevención de votaciones y secuestros selectivos de autoridades locales sin respuesta gubernamental. En estos momentos, JNIM es el grupo más activo y poderoso en Malí y Burkina Faso, aunque está igualmente presente en Níger y se expande hacia los Estados del norte del golfo de Guinea. Los ataques de JNIM contra las fuerzas militares, milicias y población civil han producido un número cada vez mayor de víctimas, lo que viene a corroborar indica su creciente letalidad.

En cuanto a El Sahel, este grupo se formó a partir de una escisión de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), cuando prometió lealtad al Estado Islámico en 2015[6], si bien no fue reconocido formalmente por este hasta marzo de 2022. El Sahel es el más activo en la región de la triple frontera entre Burkina Faso, Malí y Níger y se ha fortalecido significativamente desde la partida de las fuerzas francesas en 2022[7]. Su incremento de capacidades y de ambición operativa ha reforzado su papel como grupo regional y aumentado el riesgo de que esta sucursal acabe apoyando la actividad global del Estado Islámico, incluyendo el apoyo financiero y logística para sus acciones en Europa[8]. A

[3] EIZENGA, Daniel and WILLIAMS, Wendy. «The Puzzle of JNIM and Militant Islamist Groups in the Sahel», *Africa Center for Strategic Studies*. 2025. Disponible en: https://africacenter.org/publication/puzzle-jnim-militant-islamist-groups-sahel/
[4] ESTELLE PEREZ, Emily. «How Ansar al-Islam Gains Popular Support in Burkina Faso», *Critical Threats*. 2025. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/how-ansar-al-islam-gains-popular-support-in-burkina-faso
[5] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Mali: Enabling Dialogue with the Jihadist Coalition JNIM», *Crisis Group*. 2025. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/Malí/Malí-enabling-dialogue-jihadist-coalition-jnim
[6] ZIMMERMAN, K. «Salafi-Jihadi Ecosystem in the Sahel», *AEI*. 2025. https://www.aei.org/research-products/report/salafi-jihadi-ecosystem-in-the-sahel/
[7] LE MONDE (ed. francesa). «La France achève son retrait militaire du Malí», *Le Monde*. 15 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2022/08/15/france-completes-military-pullout-from-Malí_5993649_5.html
[8] KARR, Liam. «Africa File Special Edition: One Year After Niger's Coup», *Critical Threats*. 2025. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/africa-file-special-edition-one-year-after-nigers-coup#ISSP

diferencia de otros afiliados de Al Qaeda y Estado Islámico a nivel mundial, El Sahel y JNIM mantuvieron un pacto de caballeros para no combatirse mutuamente hasta 2020, cuando rompieron las hostilidades en una feroz competencia por la primacía del yihadismo regional que mantienen hasta la fecha.

Malí, Burkina Faso y Níger. Analogías y diferencias

Durante años, Malí fue considerado el epicentro del terrorismo y allí fue donde las fuerzas malienses, apoyadas por mercenarios rusos, lanzaron en la segunda mitad de 2023 una ofensiva en la región norte de Kidal, que había sido un bastión tradicional de JNIM, desde que el subgrupo Ansar al Din combatiese junto a los rebeldes separatistas durante la rebelión tuareg de 2012. A pesar de que los militantes yihadistas dejaron de lado a los rebeldes tuareg más laicistas, durante su ofensiva al centro de Malí en 2013, separatistas tuareg y yihadistas han mantenido el contacto después de que Ansar al Din se convirtiera en parte de JNIM en 2017, superponiendo sus áreas de operaciones y coordinándose operativamente desde 2021, para enfrentarse al IS Sahel[9].

A finales de 2023, las fuerzas malienses y sus auxiliares rusos tomaron el control de la ciudad de Kidal y de las bases más pequeñas en Aguelhok y Tessalit[10]. Sin embargo, no lograron reducir las zonas de apoyo remoto de JNIM en el norte de Malí, ni tampoco evitar el incremento de sus acciones contra las fuerzas de seguridad durante la ofensiva que lanzó el gobierno en Kidal en junio y julio de 2024, a pesar de que, durante este periodo, los ataques se multiplicaron por dos en comparación con los primeros cinco meses de 2024[11].

El resultado de este incremento de los enfrentamientos armados en el norte de Malí fue la estrepitosa derrota que sufrieron los mercenarios del grupo Wagner y las tropas malienses (FAMa) cerca de Tinzauten, región de Kidal, a finales de julio de 2024, a manos de los rebeldes tuareg del Marco Estratégico para la Defensa del Pueblo de

[9] BACHÉ, David. «Malí: Iyad Ag Ghaly Rencontre les Groupes Signataires de l'Accord de Paix Près de Kidal», *RFI*. 30 de enero de 2023. Disponible en: https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230130-Malí-iyad-ag-ghaly-rencontre-les-groupes-signataires-de-l-accord-de-paix-pr%C3%A8s-de-kidal
[10] VOICE OF AMERICA (VOA) AFRICA. «Malian Authorities: Troops Are Being Redeployed Towards Rebel Stronghold of Kidal», *VOA Africa*. 2023. Disponible en: https://www.voaafrica.com/a/Malían-authorities-troops-are-being-redeployed-towards-rebel-stronghold-of-kidal/7293237.html
[11] Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED). Base de datos sobre localización y eventos de conflictos armados. Disponible en: www.acleddata.com

Azawad (CSP-DPA), aliados con los terroristas de JNIM. El ataque que involucró dos coches bomba (VBIED) suicidas, supuso la muerte de al menos 100 soldados malienses y rusos cuya columna fue destruida después de que los rebeldes tuareg les obligaran a retirarse de la localidad de Tinzauten, cerca de la frontera con Argelia[12].

Esta derrota, que ha supuesto el mayor desastre militar ruso en el continente africano hasta la fecha, no ha sido solo militar, sino que tiene un importante carácter simbólico y mediático al cuestionar la capacidad operativa de un grupo Wagner y unas FAMa, que hasta entonces parecían imbatibles. Es más, la derrota fue tan severa que, tras la misma, JNIM se sintió lo suficientemente fuerte para lanzar una ofensiva generalizada contra la capital Bamako, llegando sus combatientes a atacar simultáneamente, el 17 de septiembre de 2024, dos lugares muy sensibles de la capital de Malí: la academia de la gendarmería nacional y el aeropuerto internacional de la capital. El aeropuerto era especialmente importante en términos de seguridad, ya que no solo albergaba la principal base aérea del ejército maliense, sino que también era utilizado por los paramilitares rusos que ayudan al gobierno a luchar contra los grupos yihadistas.

Estos dos ataques deben contemplarse, probablemente, como parte de una campaña concertada de JNIM para desafiar a la junta maliense y, sin duda, representan un duro golpe para un ejército como el maliense, que ha aplicado desde que tomó el poder en el golpe de Estado de 2020, una estrategia contrainsurgente basada en la mano dura. La decisión de atacar exclusivamente a las fuerzas de seguridad y no a los civiles indica que el objetivo principal era erosionar la legitimidad de la junta y la moral de las fuerzas de seguridad, demostrando su capacidad de actuar en la propia capital y, al mismo tiempo, proclamarse protector de la población frente a los abusos de la Junta[13].

El doble atentado pone en tela de juicio la decisión de las autoridades de transición de intentar someter a los grupos yihadistas únicamente por la fuerza, al tiempo que cuestiona el desmantelamiento del sistema internacional de estabilización centrado en la Operación Barkhane de Francia y la MINUSMA, la misión de la ONU que se retiró en 2023 a petición del gobierno. La intención de las autoridades de Bamako de convertir a

[12] REUTERS. «Mali Rebels Say They Killed 131 Soldiers, Russians, in July Clashes», *Reuters*. 1 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.reuters.com/world/africa/Malí-rebels-say-they-killed-131-soldiers-russians-july-clashes-2024-08-01
[13] CARTER, Brian *et al.* «Salafi-Jihadi Movement Weekly Update: January 18, 2023», *Critical Threats*. 2023. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/salafi-jihadi-movement-weekly-update-january-18-2023

Rusia en su socio privilegiado en materia de seguridad ha quedado en entredicho, así como la idea de la desinformación rusa de que sus mercenarios están en condiciones de proporcionar una seguridad, que las fuerzas occidentales no fueron capaces de dar en el pasado.

Pero no se trata solo de la actividad de los grupos terroristas. El mayor peligro que corre la integridad territorial de Malí es que los tuaregs, que componen tan solo el 10 % de la población, pero son mayoritarios en el norte, exijan la autonomía e incluso declaren la independencia de la región del Azawad en el norte del país, aprovechando la posición de fuerza en la que se encuentran tras los últimos éxitos militares. Si este escenario se materializa, Malí perdería las regiones estratégicas de Gao, Tombuctú y Kidal ricas en recursos naturales que quedarían bajo el control de los rebeldes tuareg agrupados en el Marco Estratégico para la Defensa del Pueblo del Azawad (CSP-DPA), la coalición de movimientos políticos y militares del norte de Malí que se formó en mayo de 2021 con el objetivo defender las aspiraciones territoriales de los tuaregs.

Es más, la alianza emergente entre los tuaregs, los tubus —una etnia negra que vive principalmente en el Chad septentrional, y también en el sur de Libia, noreste de Níger y oeste de Sudán—, y otros grupos rebeldes a lo largo de las fronteras de Malí y Níger, introduce una nueva variable en el conflicto y acrecienta la incertidumbre sobre su eventual resolución. Aunque esta alianza actualmente tiene una influencia limitada en la dinámica de la violencia en comparación con sus contrapartes yihadistas en el interior de la región, de consolidarse podría llegar a suponer una seria amenaza para las fuerzas militares, que ya enfrentan numerosos y peligrosos adversarios.

En el caso de Burkina Faso, el país se encuentra inmerso en un proceso de escalada de la violencia, en un conflicto armado que comenzó en agosto de 2015 y que ha provocado el desplazamiento de más de 2 millones de personas y la muerte de al menos 10.000 civiles y combatientes. Durante el 2024, JNIM lanzó una serie de ofensivas a gran escala en las regiones del Sahel Centro-Norte y Oriental que produjeron un elevado número de bajas militares. También hubo numerosas víctimas entre los denominados Voluntarios para la Defensa de la Patria (VDP), un grupo armado de autodefensa creado en enero

de 2020, como auxiliar de las Fuerzas Armadas de Burkina Faso para luchar contra los insurgentes yihadistas[14].

Con su estrategia de expansión territorial, JNIM estaría tratando deliberadamente de desestabilizar al régimen militar de Burkina Faso, por medio de ataques de alto impacto estratégico. Este sería el caso de la masacre de Barsalogho el centro de Burkina Faso en agosto de 2024, en la que JNIM habría asesinado a cientos de civiles que se encontraban construyendo trincheras para proteger la localidad[15]. El mensaje que estarían mandando los terroristas al presidente de Burkina Faso, Ibrahim Traoré, sería el de hacerle responsable de las consecuencias de la movilización de la población civil en la lucha contra sus militantes.

Al mismo tiempo, la fuerte presencia de grupos yihadistas en las regiones orientales de Burkina Faso ha producido importantes implicaciones transnacionales, al ampliar sus operaciones y consolidar su presencia en los Estados litorales de Benín y Togo, con el consiguiente peligro de que la inestabilidad de extienda por todo el arco atlántico africano.

Por su parte, Níger también se enfrenta a importantes desafíos de seguridad provocados por diversos grupos armados, siendo especialmente preocupante el representado por El Sahel. Este grupo ha consolidado su presencia a lo largo de la frontera entre Níger y Malí, en el norte de la región de Dosso y estaría infiltrándose en los estados de Kebbi y Sokoto del noroeste de Nigeria mediante la creación de una nueva franquicia islamista conocida como Lakurawa (en lengua hausa «los reclutas»). Su *modus operandi* sería la extorsión de los lugareños, mediante la apropiándose de ganado a cambio de «protección», por otra parte, una táctica comúnmente utilizada por los grupos radicales para ejercer el control de la población y financiar sus operaciones.

Igualmente, en Níger, el JNIM, rival de El Sahel, ha continuado muy activo en la zona de Tillaberi fronteriza con Burkina Faso y Malí y ha extendido considerablemente sus operaciones hacia el sur, a lo largo de las fronteras con Benín y Nigeria. Su actividad se ha extendido hacia el norte donde, en octubre de 2024, llevó a cabo su primer ataque en

[14] SCHMAUDER, Anna y WILLEME, Annabelle. «The Volunteers for the Defense of the Homeland», *Clingendael Institute*. 2025.
[15] 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

la región de Agadez contra las fuerzas de seguridad nigerinas. Todavía más al norte, el JNIM reivindicó un ataque contra un puesto fronterizo, cerca de la frontera de Níger con Argelia, posiblemente en combinación con los rebeldes tuaregs[16], de la misma manera a como lo ha hecho JNIM con los tuaregs en Malí. Al fin y al cabo, el JNIM y los rebeldes tuaregs de Níger como de Malí tienen objetivos económicos y militares similares a corto plazo, al igual que un enemigo común en la Alianza de Estados del Sahel.

Los lazos mutuos con los rebeldes tuareg, con los que también comparten afinidad étnica[17], podrían facilitar el asentamiento permanente de células de JNIM en el norte del Sahel, en la confluencia de las fronteras entre Níger, Malí y Argelia, precisamente una de las mayores rutas migratorias que desde Níger se dirigen hacia el Mediterráneo. De consolidarse esta situación, el JINM podría convertir el norte de Níger en una zona de retaguardia ante una mayor presión de las fuerzas malienses y rusas, al tiempo que degradaría la capacidad del gobierno nigerino de ayudar a sus aliados malienses y rusos en cualquier potencial ofensiva hacia la frontera argelina.

Mientras tanto, el JNIM continúa su campaña violenta para consolidar su influencia en las zonas fronterizas del sur de Níger, especialmente en la región de Dosso, donde el grupo reivindicó sus primeras operaciones en 2024. La presencia de El Sahel en la zona noroeste de Nigeria fronteriza con Níger presiona tanto a Nigeria como a Níger para que emprendan acciones militares coordinadas, lo que podría provocar una respuesta de los militantes de El Sahel que, de manera encubierta y abierta, se han estado infiltrando en la región sin grandes obstáculos desde al menos 2018.

El resultado es una situación de inestabilidad que se ha asentado en las zonas fronterizas entre Níger y Nigeria, las cuales se están convirtiendo en refugios y lugares de retirada tanto del JNIM como de El Sahel. Estos grupos aprovechan su control territorial para ejercer una influencia coercitiva sobre las poblaciones locales, mientras luchan soterradamente por la primacía del terrorismo regional.

[16] KARR, Liam. «Africa File Special Edition: Russia's Deadly Blunder in Mali», *Critical Threats*. 2025. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/africa-file-special-edition-russias-deadly-blunder-in-Malí
[17] LE BIHAN, Jeanne. «Face à Abdourahamane Tiani, Rhissa Ag Boula passe à la lutte armée», *Jeune Afrique*. 2024. Disponible en: https://www.jeuneafrique.com/1614030/politique/face-a-abdourahamane-tiani-rhissa-ag-boula-passe-a-la-lutte-armee

Cambios en las estrategias operativas

Tanto El Sahel, la rama regional del Estado Islámico, como su rival JNIM filial de Al Qaeda, se han abstenido hasta la fecha de intentar apoderarse de los centros urbanos, contentándose con cercarlos. Se trataría de evitar los errores que cometieron los yihadistas en 2012, cuando estalló la crisis en el norte de Malí y los grupos asociados a Al Qaeda controlaron las principales ciudades de la zona durante unos meses. Su concentración en las zonas urbanas los expuso a los ataques de la Operación Serval francesa que llegó a Malí en enero de 2013 (y que fue la precursora de la Operación Barkhane), la cual les ocasionó numerosas bajas y les obligó a abandonar las ciudades.

La preferencia por actuar en entornos rurales hace que la mayor parte de Burkina Faso y una parte importante del oeste de Níger se vean ahora afectadas por una violencia intensa y muy concentrada en el campo y en las pequeñas poblaciones, mientras que los grandes centros regionales y las capitales permanecen a salvo. La ruralización de la violencia en el Sahel contribuye a crear un archipiélago de grandes ciudades progresivamente sitiadas y entre las cuales la comunicación es cada vez más difícil para las fuerzas gubernamentales.

Este creciente aislamiento de los núcleos urbanos está animando a los yihadistas a presionar a las fuerzas gubernamentales con bloqueos o, con menos frecuencia, ataques relámpago, sin asaltar las ciudades. Ahora bien, esta dinámica regional podría cambiar a medida que la rápida urbanización y la selección estratégica por parte de los yihadistas de las zonas urbanas maximizan el impacto estratégico de las acciones militares contra las mismas. El éxito operativo de los ataques a las capitales Bamako y Niamey en 2024 demuestran la creciente vulnerabilidad de los entornos urbanos en los que la superposición con las zonas rurales crea complejos problemas de seguridad, al utilizar los grupos militantes las periferias urbanas, normalmente menos seguras, como puntos de acceso a los centros de las ciudades.

Por otra parte, los avances tecnológicos, en particular el creciente uso de los drones está permitiendo tanto a las fuerzas gubernamentales como a los grupos yihadistas generar violencia a distancia, lo que plantea un riesgo adicional a la seguridad humana y a la infraestructura crítica. El uso de drones por parte de las fuerzas militares, actores estatales como el Africa Corps ruso, grupos terroristas como JNIM y fuerzas insurgentes

como CSP-DPA representa un cambio significativo en el carácter de la guerra que hasta ahora se caracterizaba por emplear medios rudimentarios. El hecho de que casi la mitad de los combates de las fuerzas de seguridad de Malí con los insurgentes de JNIM, en la región central de Koulikoro desde principios de 2023, hayan sido ataques con drones, ilustra la preferencia por ese tipo de medio, al igual que la falta de control estatal del territorio[18].

El uso de drones comerciales modificados para operaciones militares se ha vuelto más sofisticado y generalizado a medida que todos los actores los utilizan no solo para vigilancia y reconocimiento, sino también para ataques selectivos mediante explosivos lanzados desde los drones, o incluso empleando directamente drones kamikazes. Estas nuevas capacidades de guerra representan un avance técnico y táctico importante ya que permiten ataques de precisión, así como una mejor vigilancia y monitorización de los grandes espacios saheliannos; aunque todavía son emergentes, cabe esperar que en los próximos tiempos su empleo vaya generalizándose, a medida que se perfeccionan y aumentan su alcance operativo.

El Estado Islámico en el Sahel se impone en la región de las tres fronteras

En la región fronteriza entre Malí, Burkina Faso, y Níger, El Sahel parece haberse impuesto sobre JNIM, lo que le ha permitido consolidar su control sobre las zonas alrededor de las capitales regionales Gao y Menaka, y ampliar sus actividades hacia el interior de Níger.

La lucha entre ambos grupos yihadistas comenzó en la segunda mitad de 2022 tras la retirada de las fuerzas francesas de Malí y se decidió con un triunfo de El Sahel que logró expulsar al JNIM de la región de Menaka y de las zonas al sur de la ciudad de Gao a finales de julio de 2023, con un coste humano de más de 700 combatientes entre ambos grupos. Esta victoria supuso, según informes de las Naciones Unidas, que El Sahel duplicara la zona bajo su control entre 2022 y la primera mitad de 2023[19].

[18] Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED). Base de datos de localización y eventos de conflictos armados. Disponible en: www.acleddata.com
[19] LEDERER, Edith M. «Mali: Islamic State and al-Qaida Violence Escalates Amid UN Withdrawal», *AP News*. 2024. Disponible en: https://apnews.com/article/Malí-islamic-state-alqaida-violence-un-e841e4d5835c7fa01605e8fd1ea03fcf

Desde entonces, El Sahel y el JNIM han continuado enfrentándose en la zona fronteriza de Burkina Faso, Malí y Níger, pero lo han hecho con menor frecuencia y severidad, dando como resultado una drástica disminución de los combates, que han pasado de 600 en 2022, a poco más de 100 en 2024[20]. Ello parece confirmar la consolidación de El Sahel como grupo dominante en la región, cuyo control se estaría extendiendo hacia la región nororiental nigerina de Tillaberi que conecta con la vecina Malí, así como alrededor del flanco oriental de la capital Niamey, como demostraría el hecho de que, desde el golpe de julio de 2023, se esté generalizando en estas zonas la extorsión económica del zakat y la imposición religiosa[21].

También se han multiplicado los ataques cada vez más letales por parte de El Sahel contra el ejército nigerino, probablemente con el objetivo de mantenerlo fuera de estas zonas. El principal de estos ataques fue la gran emboscada que hizo El Sahel a las fuerzas de seguridad nigerinas en octubre de 2023, la cual produjo la muerte de más de 100 soldados, y en la que El Sahel utilizó armamento avanzado como vehículos explosivos suicidas (VBIED). Todos estos factores indican una mayor capacidad operativa de este grupo islamista, así como una mayor sofisticación en los medios que emplea[22].

Esta actividad creciente indica que El Sahel estaría ampliando su zona de apoyo desplazando su centro de gravedad operativo desde el noroeste de Níger, hacia el sureste de la capital Niamey en la región de Dosso, donde el grupo goza de libertad de movimiento y enfrenta poca resistencia, lo que indicaría un importante grado de control de la zona.

Por su parte, JNIM también tiene centrada su atención en Níger, donde está realizando incursiones en el suroeste del país a pesar de la dura competencia de El Sahel y de los fuertes esfuerzos del gobierno para degradar sus refugios a lo largo de la frontera con Burkina Faso. A principios de 2024, JNIM lanzó una ofensiva contra las fuerzas de seguridad y las milicias cerca de la frontera con Burkina Faso logrando expulsarlas de la

[20] Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED). Base de datos sobre localización y eventos de conflictos armados. Disponible en: www.acleddata.com
[21] Ídem.
[22] MUIA, Wycliffe. «Mali Conflict: Latest Developments and Regional Implications», *BBC News*. 2024. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-66991696

zona. No obstante, la intensidad de la campaña disminuyó a medida que transcurría el año, aunque mantuvo cierta presión sobre para impedir que volvieran a entrar en la zona.

Igualmente, JNIM estaría disputando a las fuerzas de seguridad nigerinas el control de la zona situada al sur de la capital, en la región de Ouro Gueladjo donde ha aumentado significativamente en el último año los ataques con IED y las emboscadas contra las mismas. Se trataría de aislarlas dentro de la ciudad, siguiendo el patrón de actividad del grupo alrededor de la capital de Malí el año anterior cuando, en septiembre de 2024, priorizó el ataque a Bamako mientras se limitaba a consolidar zonas de apoyo a distancias lejanas al norte de la capital situadas entre los 110 y los 300 kilómetros[23]. El ritmo continuado de los ataques de JNIM y su creciente ambición operativa indica un cierto éxito en sus objetivos, al tiempo que muestra las dificultades que tienen las fuerzas de seguridad para degradar las capacidades de los yihadistas en la zona[24].

El terrorismo se expande hacia el golfo de Guinea

En los últimos tiempos estamos asistiendo a un nuevo fenómeno que es el desplazamiento de una parte de la violencia yihadista desde el Sahel central a la región periférica meridional, en dirección al golfo de Guinea, Se trata de un fenómeno novedoso en la historia de África Occidental, donde la mayoría de las yihad que se han desarrollado desde principios del siglo XVIII se han concentrado en gran medida en la región del Sahel[25]. Sin embargo, los hechos recientes desmienten esta realidad histórica al sugerir que difícilmente puede existir una «zona de yihad» duradera hoy en día, sin que, tarde o temprano, termine por afectar a los Estados costeros.

[23] KARR, Liam. «Africa File, September 19, 2024: JNIM Strikes Bamako; Hungary Enters the Sahel; Ethiopia-Somalia Proxy Risks», *Critical Threats*, 2024. https://www.understandingwar.org/backgrounder/africa-file-september-19-2024-jnim-strikes-bamako-hungary-enters-sahel-ethiopia-somalia

[24] KARR, Liam, GIANITSOS, Matthew and FISCHER, Josie Von. «Africa File, April 11, 2024: Kremlin's Africa Corps Nears Niger; Ethiopia-Somalia Rift Widens; Al Qaeda Affiliates Strengthen in the Sahel and Horn», *Critical Threats*. 2024. https://www.criticalthreats.org/analysis/africa-file-april-11-2024-kremlins-africa-corps-nears-niger-ethiopia-soMalía-rift-widens-al-qaeda-affiliates-strengthen-in-the-sahel-and-horn.

[25] MILES, W. F. «Jihads and borders. Social networks and spatial patterns in Africa, present, past and future», in Walther O. and W. Miles (eds.), *African Border Disorders. Addressing Transnational Extremist Organizations*. Routledge, London, 2018, pp. 187-205.



Fuente: elaboración propia a partir de: Roads and Conflicts in North and West Africa @ OECD 2025. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/02/roads-and-conflicts-in-north-and-west-africa_4892fa2e/77474489-en.pdf

Los datos indican que, en los últimos años, el JNIM y El Sahel han comenzado a operar en las regiones fronterizas de los Estados del golfo de Guinea[26], sin que la estrategia de contención de los socios europeos para aislar la costa occidental contra la propagación yihadistas procedente del Sahel, esté dando resultados[27]. Poco a poco, JNIM y, en menor medida, El Sahel se están expandiendo hacia el sur, aprovechando los problemas endémicos como la mala gobernanza o las tensiones comunales, para integrarse en las comunidades locales y controlarlas[28].

[26] CARTE, Brian. «Africa File: Salafi-Jihadi Groups May Exploit Local Grievances to Expand in West Africa's Gulf of Guinea», *Critical Threats*. 2025. https://www.criticalthreats.org/briefs/africa-file/africa-file-salafi-jihadi-groups-may-exploit-local-grievances-to-expand-in-west-africas-gulf-of-guinea
[27] CHRISTIANSON, John, STILES HERDT, Courtney, and NADOLNY, Ginny. «The Global Fragility Act: Unlocking the Full Potential of Interagency Cooperation», *CSIS*. 2025. https://www.csis.org/analysis/global-fragility-act-unlocking-full-potential-interagency-cooperation
[28] ESTELLE PEREZ, Emily. «The Underestimated Insurgency: African States at Risk for Salafi-Jihadi Insurgencies», *AEI*. 2025. Disponible en: https://www.aei.org/research-products/report/the-underestimated-insurgency-african-states-at-risk-for-salafi-jihadi-insurgencies/

La difusión de la violencia desde el Sahel hacia el norte de los países costeros no es aleatoria, sino que sigue las líneas de las fronteras nacionales, en particular en el norte de Benín, Costa de Marfil, Ghana y Togo, unas zonas caracterizadas por una baja densidad de población y una gran abundancia de parques naturales que proporcionan condiciones muy favorables a los grupos extremistas para expandirse hacia el sur. Estas regiones interiores han sido históricamente marginadas por sus Estados, tanto económica como políticamente, una circunstancia que los grupos yihadistas explotan hábilmente, instrumentalizando en su beneficio los agravios de las comunidades locales.

Además, en estos países de la franja atlántica africana, parece lógico que los yihadistas se expandan más rápidamente en las áreas que comparten características estructurales parecidas a las de la región del Sahel, como son la debilidad de las fuerzas de seguridad, las alianzas con grupos locales afines, la facilidad para financiarse con actividades ilegales, o la inestabilidad política que favorece la penetración del extremismo religioso.

A medida que los yihadistas se desplazan a zonas que antes no habían sido afectadas, también lo hace el control de los recursos que transitan por la región, o que se producen localmente, incluyendo los cultivos agrícolas, oro y, especialmente, ganado, que son particularmente fáciles de trasladar y revender. Los flujos de ingresos que se generan han hecho que las organizaciones extremistas sean más autosuficientes y resilientes[29].

De los grupos yihadistas, JNIM se ha mostrado el más activo y ha dirigido sus ataques en el oeste de Malí orientándolos hacia la región senegalesa de Kayes, donde el número de ataques se ha duplicado anualmente desde 2022. Así, el grupo llevó a cabo 21 ataques en 2023 y 25 en 2024, después de haber llevado solo 10 ataques en 2022[30].

También, el JNIM ha ampliado sus zonas de acción al este de Burkina Faso hacia la región fronteriza con Benín y Togo, donde la expansión ha sido muy rápida. Para ello, han venido reproduciendo el patrón de tácticas de asedio utilizado regularmente por los yihadistas en Burkina Faso y Malí para aislar áreas que albergan o cooperan con las

[29] EIZENGA, D. y GNANGUÊNON, A. «Recalibrating Coastal West Africa's Response to Violent Extremism», *Africa Center for Strategic Studies*, 2024. https://africacenter.org/spotlight/recalibrating-coastal-west-africas-response-to-violent-extremism
[30] Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED). *Base de datos de localización y eventos de conflictos armados*. Disponible en: https://www.acleddata.com

fuerzas de seguridad del Estado[31]. El éxito de esta táctica ha obligado a confiar casi por completo en los ataques con drones para desarticular a las partidas yihadistas que se mueven libremente a través de zonas boscosas o rurales.

Las comunidades locales han tratado de negociar con los yihadistas el levantamiento de los asedios a cambio de ciertas concesiones, pero cualquier intento de negociación ha sido rechazado por el líder de la junta burkinesa, Ibrahim Traoré, cuya estrategia de contrainsurgencia se basa en buena medida en la movilización de la población civil para enfrentarse a los yihadistas. El resultado ha sido una mayor violencia contra civiles a los que se percibe como favorables a los insurgentes[32], lo que se ha traducido en una inflación masiva, el colapso de los servicios de salud, el deterioro de las infraestructuras y una preocupante inseguridad alimentaria.

Desde comienzos de 2023, JNIM ha dirigido sus ataques a las carreteras que rodean Bamako, como parte de una campaña más amplia para degradar las líneas de comunicación malienses y desarticular su frágil estructura económica[33]. El grupo ha aprovechado la porosidad fronteriza que existe en África Occidental para establecer nuevas zonas de apoyo a retaguardia que podrían utilizarse para expandirse aún más hacia el interior de la región de Kayes, fronteriza con Senegal. Igualmente, el JNIM ha llevado a cabo, en 2024, sus primeros ataques en las proximidades de las fronteras guineana y senegalesa.

En Benín, los ataques yihadistas parecen ser una consecuencia de las ambiciones del JNIM de controlar el territorio en el este de Burkina Faso. Si a principios de 2022, el objetivo parecía ser disminuir la capacidad de las fuerzas de seguridad beninesas de amenazar las bases burkinesas del JNIM, este objetivo parece haber cambiado por el de crear una gigantesca zona de amortiguación aprovechando los abundantes bosques que pueblan la región[34]. No obstante, todavía no está claro si la expansión a través de Benín podría extenderse al noroeste de Nigeria. En cualquier caso, la falta de una tendencia

The New Humanitarian. «'We Accept to Save Our Lives': How Local Dialogues with Jihadists Took Root in Mali», *The New Humanitarian*, 2022. https://www.thenewhumanitarian.org/2022/05/04/we-accept-save-our-lives-how-local-dialogues-jihadists-took-root-Malí

[32] FRANCE 24. «General Mobilisation Declared in Burkina Faso After Series of Jihadist Attacks», *France 24*. 2023. https://www.france24.com/en/africa/20230413-general-mobilisation-declared-in-burkina-faso-after-series-of-jihadist-attacks

[33] CARTER, Brian *et al.* «Salafi-Jihadi Movement Weekly Update: April 5, 2023», *Critical Threats*. 2023. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/salafi-jihadi-movement-weekly-update-april-5-2023

[34] BRUIJNE, K. «Conflict in the Penta-Border Area: Benin's Northern Jihad from the Perspective of its Neighbours», *Clingendael*. 30 November 2022.

apreciable de escalada indica que los yihadistas todavía están en una fase de constitución y reclutamiento. También es posible que consideren los países litorales más útiles como bases de retaguardia y zonas de amortiguación, que como objetivos militares y, por tanto, deben quedar al margen de los ataques.

Más al oeste, el norte de Togo también se enfrenta a un aumento de las actividades yihadistas, como prueba el hecho de que, en julio de 2023, un presunto ataque del JNIM matara al menos a doce soldados que patrullaban en la aldea de Sankortchagou, cerca de la frontera con Burkina Faso[35]. Aunque sigue el mismo patrón que los otros países costeros, incluyendo el bandidaje, el contrabando de oro, drogas, armas y combustible, Togo parece funcionar principalmente como una zona de tránsito para los yihadistas[36].

En lo que se refiere a Ghana, el país ha quedado hasta la fecha a salvo de los ataques terroristas. La presencia de algunas células yihadistas parece estar relacionada principalmente con sus actividades militares en Burkina Faso, ya que los insurgentes consideran el país principalmente como un refugio seguro y una ruta de contrabando demasiado útil como para desestabilizarlo con ataques directos[37]. El hecho de que Ghana sea anglófona puede disminuir las perspectivas de reclutamiento del JNIM allí, lo que refleja la hipótesis de que el África Occidental francófona es más susceptible a la infiltración yihadista que otras partes de la región[38].

Finalmente, estaría Costa de Marfil situado en una «relativa calma» que no debería ocultar las continuas actividades yihadistas en cuanto a la participación en la minería de oro y otras actividades económicas ilegales en el interior del país[39].

El futuro del yihadismo en el Sahel

Desde los golpes de Estado en Malí, Burkina Faso y Níger de los últimos años, las nuevas juntas directivas han cortado los lazos con los socios occidentales, y han

[35] LEPIDI, P. «Au Togo, au moins douze soldats tués dans une nouvelle attaque dans le nord», *Le Monde*. 20 de julio de 2023.
[36] KAS (Konrad Adenauer Stiftung). *The Jihadist Threat in Northern Ghana and Togo: Stocktaking and Prospects for Containing the Expansion*. 7 de abril de 2022.
[37] TANKO, E. y COURTRIGHT, J. «Could Ghana be Jihadists' Next Target?». 14 de mayo de 2024.
[38] MOODY, J. «Jihadist attack on Togo highlights threats to neighboring Ghana», *Terrorism Monitor*, vol. 20, n.º 15, 2022.
[39] ASSANVO, W. «La Côte d'Ivoire doit couper les liens entre terrorisme et marchés illicites», *Institute for Security Studies*. 18 de septiembre de 2023.

adoptado, con ayuda de pequeños contingentes de mercenarios rusos, estrategias de contrainsurgencia que no ha logrado resolver sus problemas de seguridad, sino que, por el contrario, han contribuido a propagar una violencia indiscriminada que alimenta aún más las insurgencias.

La situación en el Sahel es cada vez más preocupante, ya que el yihadismo está prosperando especialmente en Malí y Burkina Faso, donde los gobiernos están perdiendo el control de grandes extensiones de su territorio frente a los grupos terroristas. Este sería el caso de las regiones malienses de Gao y Menaka, y de Burkina Faso donde casi la mitad de su territorio estaría en manos de los grupos terroristas.

Más preocupante resulta, desde el punto de vista de la seguridad europea, su expansión por los países del arco atlántico africano, siendo la región más vulnerable el amplio cinturón que se extiende por el interior de los países que lo forman desde Guinea hasta Benín. Esta vasta periferia tiene pocas ciudades y bajas densidades de población y está salpicada de parques nacionales que pueden proporcionar refugios seguros a los yihadistas. Además, a diferencia de las zonas costeras mayoritariamente cristianas, en el interior la población local es musulmana y está bien conectada con el Sahel, tanto cultural como económicamente, lo que facilita la penetración de los grupos yihadistas en su tejido social.

Parece lógico, en este contexto, que los yihadistas traten de instrumentalizar la falta de integración nacional entre el norte y el sur de los países litorales, empujando a la población local a arrojarse en sus brazos, de manera análoga a como se observa desde hace años en el centro de Malí. Su principal interés es crear alianzas localmente que les permitan consolidarse territorialmente y lo hacen mediante la persuasión, la amenaza o la violencia contra las comunidades marginadas. Este fenómeno, todavía minoritario, va creciendo en países como Benín y Togo. De consolidarse, podría terminar por convertirse en una amenaza para la seguridad nacional de los países litorales y, dado el acceso que tendrían los grupos yihadistas al océano Atlántico, también para las grandes rutas de comunicación marítima que se dirigen a Europa.

Sin embargo, varios factores complican la progresión de los grupos yihadistas más al sur, empezando por la dificultad de construir alianzas estables con las comunidades locales. Los grupos yihadistas son numéricamente pequeños y pocas veces están en condiciones de mantener el control del territorio. En esto se diferencian de los yihadistas

afiliados a Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) que se trasladaron desde el norte de Argelia al Sahel a principios de la década de 2000 y desarrollaron extensas redes con tribus locales en el norte de Malí. Este proceso que llevó años, parece improbable que pueda replicarse a lo largo de la costa occidental africana, una región que es diferente del Sahel desde las perspectivas económica, social, lingüística y religiosa. A medida que los grupos yihadistas se desplazan hacia el sur, su entorno operativo se complica y pierden gran parte de su capacidad de moverse sin ser detectados entre una población local en la que se mezclan las identidades cristiana y musulmana, y es mayor el control de los Estados.

Por ello, el escenario más probable para los países costeros del occidente africano es una presencia difusa y marginal de grupos yihadistas aislados, que actúen mediante ataques de oportunidad contra objetivos mal defendidos, en lugar de una expansión territorial constante como se observa actualmente en el Sahel central. Este escenario de expansión progresiva hacia las zonas rurales de los países litorales, sin consolidar el control de ninguna área urbana de cierta entidad, contribuirá potencialmente a formar una insurgencia fragmentada, pero no a la creación de una amplia zona única de dominio territorial.

En última instancia, la expansión de los grupos yihadistas hacia el Atlántico dependerá del conjunto de iniciativas que adopten los países costeros, cuyas estructuras de seguridad son comparativamente más capaces de combatir militarmente a los insurgentes, que las de los países sahelianos. Los últimos años muestran que este proceso de reacción estatal está en marcha en la región, de manera que, desde Costa de Marfil hasta Togo, los Estados litorales de África Occidental han adoptado marcos políticos, legislativos y operativos para mejorar las sinergias entre las fuerzas de seguridad, las organizaciones representativas de la sociedad civil y las autoridades locales.

Se trata de establecer una respuesta coordinada al terrorismo transnacional por parte de países como Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana y Togo, a la que podrían sumarse Malí y Níger. La Iniciativa de Accra, establecida en 2017 entre estos países, es un paso en la dirección correcta, como lo es el Mecanismo Integrado de Estabilidad Fronteriza para África Occidental apoyado por las Naciones Unidas, que busca mejorar las formas en que los gobiernos de África Occidental constituyen y entrenan a sus fuerzas de

seguridad, interactúan con los civiles y coordinan sus iniciativas de contrainsurgencia a nivel regional.

Expulsada del Sahel central, Europa tiene mucho que decir a la hora de ayudar a los países del arco atlántico africano a equilibrar las respuestas militares y sociales para prevenir y contener el extremismo violento. No se trata solo de situar el centro de gravedad de las preocupaciones de seguridad occidentales en el arco atlántico africano, sino de evitar que el continuo fortalecimiento de los insurgentes yihadistas en el Sahel amenace con desbordar esta estrategia de contención y termine por afecta a Europa. Ello exige corregir los serios errores estratégicos de planeamiento y ejecución cometidos en el pasado, que tanto han contribuido al rápido crecimiento de las capacidades, el alcance territorial y el control poblacional de unos grupos yihadistas que se muestran cada vez más ambiciosos y audaces.

El objetivo final de cualquier estrategia integral que involucre a todos los actores debe ser impedir que se consolide una situación de seguridad amenazante en el occidente de África que desafíe a los gobiernos, las economías, las sociedades y los recursos alimentarios e hídricos regionales en una zona crucial para la seguridad regional actual y futura de Europa. Lograrlo exigirá una mayor y más continuada atención y un mayor y más exigente compromiso durante las próximas décadas. Habrá que ver si Europa está esta vez a la altura de lo que se demanda.

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

Documento
Análisis

18/2025 11 de marzo de 2025

Blanca Palacián de Inza

Disputas regionales en la costa africana del mar Rojo y del golfo de Adén

Disputas regionales en la costa africana del mar Rojo y del golfo de Adén

Este análisis forma parte del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024

Editado en diciembre de 2024

Todos los asuntos tienen dos asas: por una son manejables, por la otra no.
Epícteto

Resumen:

En este capítulo se analizan las disputas y conflictos más relevantes de la costa africana del mar Rojo y el golfo de Adén, que desdibujan la estabilidad en la región sembrándola de amenazas a la seguridad convirtiéndola en un polvorín.
Las rivalidades y enfrentamientos hunden sus raíces décadas atrás y de manera especial, se fundamentan en la lucha por un recurso tan esencial como es el agua.
El combustible que impide aplacar el fuego del conflicto en la región lo constituyen las distintas injerencias internacionales que sostienen de manera directa o más sutil las brasas nacionales y regionales a punto de prender.
La situación de la región es de alta volatilidad y las condiciones humanitarias en algunos casos son insostenibles.

Palabras clave:

Gran Presa Etíope del Renacimiento, Somalilandia, Sudán, Somalia, Etiopía, Eritrea, Egipto.

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.

Regional disputes on the Red Sea and Gulf of Aden African Coast

Abstract:

This chapter analyzes the most relevant disputes and conflicts on the African coast of the Red Sea and the Gulf of Aden, which dim the stability in the region, sowing it with threats to security, and turning it into a tinderbox.
Rivalries and confrontations put down their roots decades ago and, in a special way, are based on the fight for such an essential resource as water.
The fuel that prevents quenching the fire of the conflict in the region is the various international interferences that directly, or more subtly, sustain the national and regional embers that are about to ignite.
The situation in the region is highly volatile and humanitarian conditions in some cases are unsustainable.

Keywords:

Grand Ethiopian Renaissance Dam, Somaliland, Sudan, Somalia, Ethiopia, Eritrea, Egypt.

Introducción

La región geopolítica objeto de este trabajo es la costa oriental del mar Rojo y del golfo de Adén: la costa africana de estas aguas plagadas de amenazas a la seguridad y que la conforman como un polvorín a punto de estallar.

El mar Rojo se localiza entre África y la península Arábiga. Limita hacia el norte con la península del Sinaí, el golfo de Aqaba y el golfo de Suez y hacia el sur con el golfo de Adén. Los países africanos ribereños de este mar son Egipto, Sudán, Eritrea y el norte de Yibuti.

Por el canal de Suez conecta al norte con el mar Mediterráneo y por el estrecho de Bab-el-Mandeb, al sur, con el océano Índico, lo que le convierte en una arteria vital para el transporte y, por tanto, para la economía mundial.

Esencial en esta ruta de intercambio resulta también el golfo de Adén, conocido como golfo de Somalia. Baña, al igual que hace el mar Rojo, las costas de dos continentes, Asia y África, en concreto el cuerno de África y la península Arábiga, al sur del mar Rojo. Su ribera occidental pertenece a Somalia y, por tanto, también a la autoproclamada república independiente de Somalilandia y el sur de Yibuti.

Semejante relevancia geopolítica no escapa a los intereses y luchas de poder de países vecinos y más lejanos siendo, a su vez, escenario de múltiples crisis como la guerra entre Arabia Saudí y Yemen; las tensiones de este último con Somalia, Yibuti o Eritrea; los ataques de los rebeldes hutíes de Yemen a barcos en el mar Rojo; los tráficos ilícitos, el terrorismo y la piratería o el conflicto de Israel y Hamás que recientemente ha prendido mecha en Líbano.

Además de estos ejemplos de tensiones y guerras en la región amplia del mar Rojo, encontramos conflictos más ceñidos al espacio objeto de este estudio como el provocado por la Gran Presa del Renacimiento etíope, el desencadenado por la firma del memorando de entendimiento entre Etiopía y Somalilandia o la guerra civil sudanesa, que no conviene minimizar ante los grandes conflictos que ocupan las portadas de los periódicos.

Acto seguido, se van a desgranar los antecedentes y la situación actual de estos tres últimos grandes focos de tensión en la región y la implicación internacional en los mismos.


© NATIONS ONLINE PROJECT
Mediterranean Sea
Jerusalem
Amman
Alexandria
Port Said
ISR.
JORDAN
Arar
IRAQ
Basrah
IRAN
Cairo
Sinai Peninsula
Suez
Sakaka
Rafha
Kuwait City
Persian Gulf
Eilat
Aqaba
An Nafud (Desert)
Dahab
Tabuk
Hafar Al Batin
Sharm El-Sheikh
Neom
Hijaz Mountains
Eastern Desert
Ha'il
El Gouna
Asyut
Hurghada
Safaga
Sohag
Al-'Ula
Al Wajh
Buraydah
Najd
RED SEA
Luxor
Khaybar
Ar Rass
Al Majma'ah
EGYPT
Marsa Alam
Umluj
SAUDI ARABIA
Riyadh
Aswan
Aswan Dam
Yanbu
Medina
Afif
Red Sea
Tuwaiq Mountains
Plateau
Tropic of Cancer
Arabian Peninsula
Lake Nasser
Rabigh
Abu Simbel
Hala'ib Triangle
Hala'ib
Wadi Halfa
Jeddah
Ta'if
Mecca
Nubian Desert
Hills
Wadi ad-Dawasir
Asir Mountains
Al Bahah
Shaddah
SUDAN
Kerma
Port Sudan
Bisha
Empty Quarter
Rub' al Khali (Desert)
Dongola
Al Namas
Qunfudhah
Jabal Sawda 3,015 m
Abha
Najran
Atbara
Ad-Damar
Farasan Islands
Jazan
Sa'ada
Shendi
ERITREA
Dahlak Archipelago
YEMEN
Tarim
Khartoum
Kassala
Keren
Asmara
Massawa
An-Nabi Shu'ayb 3,666 m
Sana'a
Al-Hudaydah
Al Mukalla
RED SEA
National capital
Major city
Port city
City
Main road
International boundary
Major airport
Al Qadarif
Aksum
Taizz
Ras Dashen 4,550 m
Mekele
Assab
Mokha
Gondar
Aden
Lalibela
Lake Tana
DJIBOUTI
ETHIOPIA
Djibouti
Gulf of Aden
Bosaso
SOUTH SUDAN
Berbera
SOMALIA
RED SEA-WGS84datum 2024

Antecedentes del conflicto

Los antecedentes inmediatos de las rivalidades y enfrentamientos regionales en la ribera africana del mar Rojo se encuentran décadas atrás y tienen como explicación conflictos pasados, algunos de ellos aún abiertos y la lucha por un recurso tan vital como el agua.

Con esta situación, los enfrentamientos y enemistades regionales son más difíciles de abordar y sus desenlaces son imprevisibles. Así, Egipto y Sudán se oponen a la construcción de la Gran Presa del Renacimiento en Etiopía (Woldemariam y Donnellon-May, 2024), construcción que comenzó en 2011 coincidiendo con las Primaveras Árabes.

En relación también con el agua, esta vez salada, Etiopía ha firmado un memorándum de entendimiento con Somalilandia mediante el cual el primero obtendría acceso al mar en propiedad y el segundo su primer reconocimiento internacional como país independiente. Todos los países vecinos se han posicionado apoyando la soberanía nacional de Somalia y en contra del acuerdo. Reconocer el memorando sería reconocer la autoproclamada independencia que el territorio somalí de Somalilandia declaró unilateralmente hace tres décadas.

En octubre de 2023, el primer ministro etíope Abiy Ahmed afirmó en un discurso que «el mar Rojo y el Nilo [...] están interconectados con Etiopía y serán los fundamentos que traerán su desarrollo o provocarán su desaparición» (Kaledzi, 2024).

En tercer lugar, en la guerra civil sudanesa de nuevo algunos países se ven posicionados enfrente de Etiopía. De este modo Egipto, Eritrea, Sudán del Sur y Somalia apoyan al general Al-Burhan que manda a las fuerzas armadas sudanesas, mientras que Etiopía respalda a su rival al frente de las fuerzas paramilitares: el general Hemedti.

El sistema de alianzas y apoyos común a casi todos los enfrentamientos regionales de esta zona se organiza en torno a un enemigo común que despliega un cuestionable manejo de las relaciones regionales: Etiopía. De otro lado encontramos en sintonía a Egipto, Eritrea y Somalia. Con relación a este orden se

van a repasar brevemente los antecedentes de conflicto de los países de este último bloque con Etiopía.

Etiopía

La distancia entre Etiopía y sus vecinos Eritrea, Egipto e incluso Sudán se va agrandando mientras que el contexto geopolítico más amplio gana en complejidad.

Internamente las cosas no marchan mejor para Etiopía, un país muy complejo con una estructura política federal dependiente de difíciles convivencias entre más de cien grupos étnicos. Las condiciones socioeconómicas de su población son muy precarias. Además, no gozan de paz puesto que uno de los mayores problemas que enfrenta el Gobierno es la insurgencia de grupos armados que luchan por la autodeterminación en las regiones de Tigray, Oromía y Amhara.

Se puede resumir este conflicto armado citando a Juan Mora Tebas (2021), que explica cómo sus motivos se encuentran en una tensión de larga duración entre el Gobierno central y el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF). El TPLF fue la fuerza política dominante en todo el país hasta que Abiy Ahmed Ali, actual presidente de Etiopía, llegó al poder en 2018 e introdujo una serie de reformas de gran alcance.

Aunque en noviembre de 2021 se firmó un acuerdo de paz entre el Gobierno etíope y el Frente de Liberación Popular de Tigray (TPLF), la paz está lejos de alcanzarse no solo en la región tigrina. La región administrativa y étnica de Amhara, que había apoyado al Gobierno en su lucha en Tigray, no se vio recompensada por sus servicios y ante la consecución de la política centralista de Abiy Ahmed comenzó una sublevación en agosto de 2023 (Masoliver, 2024). Se trata de un conflicto de baja intensidad al que se suma a otro en el sur del país entre el Ejército de Liberación de Oromo (OLA) contra milicianos Ahmara residentes en esa región y también contra el ejército federal etíope.

Cabe la posibilidad de que las cuestionables actuaciones etíopes en la política regional obedezcan a un intento de desviar la atención de su población de las dificultades internas mediante una agenda y una narrativa nacionalista agresivas y ambiciosas (Kaledzi, 2024).

En los siguientes apartados se exponen las dificultades en las relaciones entre Etiopía y sus vecinos Egipto, Eritrea y Somalia, con quien mantiene disputas de alta tensión. Seguidamente, se analizarán dichos desacuerdos y conflictos entre los que también se incluye la guerra civil sudanesa, en la que se puede ver cómo los apoyos a un bando u otro replican los desencuentros abiertos en otras zonas.

Relaciones de Egipto y Etiopía

Las relaciones entre estos dos países han sido especialmente tensas desde la década de los sesenta del siglo pasado. Se puede decir que el elemento de ruptura principal son los acuerdos y desacuerdos sobre las aguas del rio Nilo. Como ha quedado expuesto anteriormente, el acceso y uso al agua, del Nilo o del mar Rojo, está presente en los conflictos regionales más relevantes de la región que, a su vez, dan forma a los acuerdos y apoyos de unos países y otros en disputas de otro tipo. De este modo, parece que sea el agua la que da contenido y forma a la agrupación regional en bloques.

Relaciones de Eritrea y Etiopía

Las relaciones entre ambos países han conocido más tiempo de enemistad que de alianza desde que Eritrea logró la independencia de Etiopía en 1993. Ambos Gobiernos fueron aliados en la guerra de Tigray, pero las tornas han cambiado una vez más con las ambiciones etíopes para obtener un acceso marítimo propio.

Estas ambiciones materializadas con el memorando de entendimiento con Somalilandia, preocupan al Gobierno eritreo, en tanto en cuanto despiertan un espíritu restaurador de un viejo orden geopolítico en el que se contempla la separación de Eritrea como un error histórico (Woldemariam, 2023) quizá a tiempo de ser enmendado.

En otro frente, Eritrea parece apoyar la causa Amhara en Etiopía (Kheir Omer, 2023), enfrentamiento con mucha capacidad de minar la escasa estabilidad que le queda a Adís Abeba. De relevancia resulta también mencionar que Eritrea aún mantiene tropas en la región tigrina.

Sumando tan solo estos factores mencionados, resulta evidente que la convivencia es cuando menos tensa y que la vecindad se asienta sobre un polvorín que, si no estalla, es quizá porque ninguno de los dos países se lo puede permitir.

Relaciones de Somalia y Etiopía

En enero de 2024 se tuvo conocimiento de un memorando de entendimiento firmado por Adís Abeba con Somalilandia. En él, Somalilandia arrendaría veinte kilómetros de su costa durante cincuenta años a Etiopía a cambio de su reconocimiento internacional como país independiente. Somalilandia también percibiría otras compensaciones de índole económica y comercial.

El conocimiento de este acuerdo ha provocado una reacción muy dura por parte de Somalia, cuyo presidente ha declarado a Etiopía como país enemigo (Horn Observer, 2024). A fecha de redacción de este trabajo, no ha habido ningún enfrentamiento directo pero la tensión se mantiene, así como el acuerdo pese a no haberse materializado por el momento.

Somalia ha encontrado apoyos en su vecindario cercano, así como en potencias más distantes y organizaciones supranacionales, que se han posicionado del lado de la soberanía territorial somalí sin reconocer a Somalilandia como Estado independiente.

El apoyo más destacable por su rápida materialización ha sido el de Egipto, que ha desplegado tropas en Somalia. Este respaldo egipcio sin fisuras ha podido ser la causa de la aparente pausa en la puesta en marcha del memorando, puesto que Etiopía ve con preocupación la implicación egipcia en esta cuestión que, además, se suma al enfrentamiento que ambos países mantienen sobre la presa etíope en el Nilo que se analizará más adelante.

A continuación, se van a analizar de forma breve los antecedentes de los tres conflictos regionales de mayor impacto en la región: la Gran Presa del Renacimiento, el acuerdo de Etiopía con Somalilandia para lograr un puerto en el mar Rojo y, finalmente, la cruenta guerra civil sudanesa.

Gran Presa Etíope del Renacimiento

La Gran Presa Etíope del Renacimiento (GERD, por sus siglas en inglés: Grand Ethiopian Renaissance Dam) comenzó a materializarse en 2011 sobre el afluente del Nilo Azul, en las tierras altas del norte de Etiopía, desde donde mana el 85 % de las aguas de este río. Se trata del proyecto de estructura hidroeléctrica más grande del continente.



La construcción de esta presa ha tenido desde sus inicios y mantiene actualmente, unas implicaciones políticas de enfrentamiento en las relaciones de Etiopía con Sudán, pero sobre todo con Egipto. La explicación más evidente de la oposición a la construcción de este depósito es que, si bien el 85 % de las aguas del Nilo brotan en Etiopía, prácticamente todo el consumo tiene lugar en sus dos vecinos. El propósito de este proyecto es la generación de energía para Etiopía, pero se teme que el proceso altere los patrones de flujo de agua en Sudán y Egipto (Wheeler *et al*. 2020).

Por este motivo, el país de los faraones, pese a que se encuentra a más de 2500 kilómetros río abajo de la presa, se opone ferozmente al uso arbitrario de la misma. Esta agua resulta vital para su supervivencia pues de ella depende el suministro para consumo, la agricultura e incluso para la producción de electricidad en su propia estructura de almacenamiento de agua. También Sudán alberga temores de esta índole y de la misma manera que Egipto (BBC, 2023), su dependencia del caudal del río es crítica (Suter, 2019). Ambos ven en la presa una amenaza existencial.

Legalmente Etiopía quedó vinculada con la firma de un tratado en 1929 y otro en 1959, que cedía a sus dos vecinos los derechos sobre la mayor parte del agua del río. En dichos tratados Etiopía también les dio derecho de vetar proyectos rio arriba que pudieran perjudicarles. No obstante, durante las primaveras árabes, Adís Abeba afirmó no verse sujeta a esos antiguos tratados y comenzó las obras de la presa (BBC, 2023).

La tensión por esta construcción ha escalado, en especial con Egipto que, por este motivo, se ha acercado a Somalia y a Eritrea en un frente común contra Etiopía.

Acuerdo entre Etiopía y Somalilandia

Etiopía considera que su búsqueda de un acceso directo al mar Rojo es un derecho que perdió con la independencia de Eritrea en 1993 y que ha de recuperar. Por este motivo, en enero de 2024 firmó un memorando de entendimiento con Somalilandia para alquilar el puerto de Berberá durante cinco décadas. Parece ser (Garrison, 2024) que hay términos de este acuerdo secreto que apuntan a que Etiopía

obtendría la propiedad del puerto, así como terreno para establecer una base militar. A cambio, además de prebendas de carácter pecuniario, reconocería a Somalilandia como entidad nacional independiente de Somalia.



El Gobierno somalí concibe este memorando como un acto de agresión (Abdjaziz, y Yibeltal, 2024) y en esa misma línea se han pronunciado países vecinos y lejanos así como entidades supranacionales. El acuerdo, que aún no se ha materializado, supone un foco de alta tensión en una región crecientemente volátil.

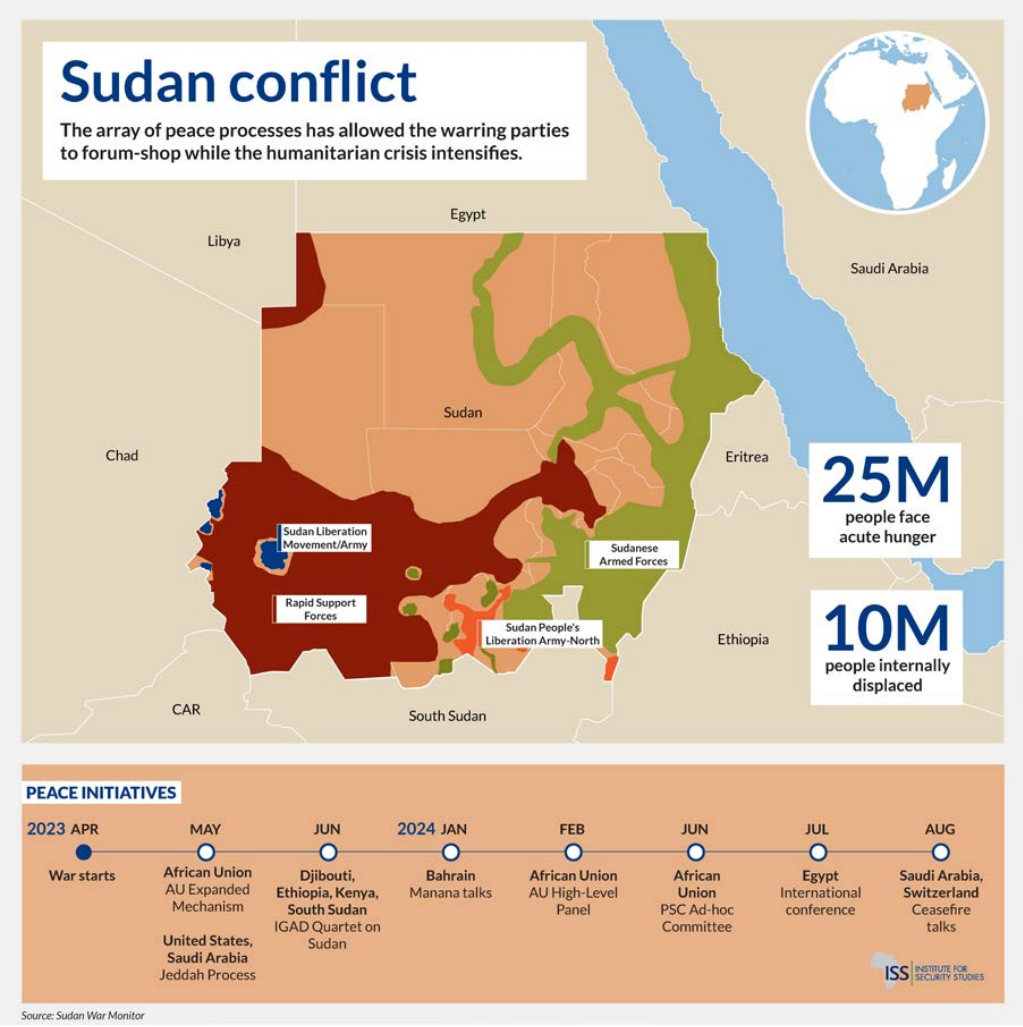
La guerra civil en Sudán

El inicio del conflicto armado[1] se sitúa en el mes de abril de 2023 con el enfrentamiento entre el general Abdel Fattah al-Burhan, al frente del ejército

[1] Para más información véase el capítulo dedicado a este conflicto en el *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2023/PGC2023_Capitulo03.pdf

sudanés y Mohamed Hamdan «Hemedti» Dagalo, que manda a las fuerzas paramilitares llamadas Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés: Rapid Support Forces).

Además de la desesperada y desatendida crisis humanitaria que ha provocado la guerra en el país, se añade el peligro de los apoyos a un bando u otro que podrían extender la violencia más allá de sus fronteras. Dichos apoyos, por otro lado, provocan que ninguno de los dos bandos vea la derrota cercana prolongándose así la guerra sin visos de solución, pese a algunos intentos de mediación por terceras partes.



De nuevo encontramos el agua como elemento presente en el conflicto, aunque esta vez de manera indirecta, pues es el Nilo el que abre una brecha que sustenta

una trayectoria histórica de desigualdades entre el valle regado por sus aguas y por las intervenciones extranjeras que alargan y agravan el conflicto sin resto del país. Más cerca de la superficie de la disputa, encontramos la lucha étnica avivada remisión (Diallo, 2023).

Las tensiones anteriormente mencionadas, la de la presa y la de la búsqueda de la salida al mar por parte de Etiopía, influyen en la conformación de los apoyos regionales, como se verá más adelante.

Situación actual del conflicto

La Gran Presa del Renacimiento

A comienzos de 2024, coincidiendo con el acuerdo de Etiopía con Somalilandia, la presa había sido construida en un 94 % (Ahram Online, 2024) y ya estaba llena. Se inauguraba de este modo una nueva era etíope en el sector de la energía.

Durante la última década, los tres países implicados en esta estructura: Etiopía, Egipto y Sudán, han estado negociando los términos y compromisos relacionados con ella y con su uso sin ningún éxito. No solo no se han logrado acuerdos relacionados con el propio depósito de almacenamiento de agua sino, aún más grave, ni siquiera se han alcanzado sobre la manera de obtener mediación en el conflicto. Egipto prefiere internacionalizar las negociaciones mientras que Etiopía sugiere la mediación de la Unión Africana. Además de esto, la principal cuestión para Egipto y Sudán, fijar legalmente cómo y cuándo se llenará la presa en tiempos de sequía, resulta inaceptable para Etiopía (Woldemariam y Donnellon-May, 2024).

Ya en 2019, el International Crisis Group advirtió que el conflicto armado era una posibilidad (International Crisis Group, s. f.). Lógicamente, esta amenaza no solo sigue presente, sino que, al sumarse a otros focos de tensión en la región, algunos de ellos también con Etiopía como protagonista, se ha acrecentado. A este respecto el Gobierno egipcio anunció ya en 2023 que se reservaba el derecho de defender su seguridad nacional (Lucente, 2023).

Las acciones políticas y los pasos dados por el Gobierno etíope, como el acuerdo con Somalilandia, no han ayudado en absoluto a rebajar la tensión. Etiopía parece

estar llevando a cabo una peligrosa política de hechos consumados, a un alto costo de inestabilidad regional, pero con un impacto positivo en el sentimiento nacional de unidad de una población fracturada. La narrativa de propaganda del gobierno de Addis Abeba confirma esta posibilidad, al centrarse en la idea de que actores externos tratan de minar la soberanía y el desarrollo etíope (Al Jazeera , 2022).

Todo parece indicar que las acciones del Gobierno etiópico buscan cohesionar a la propia población ante enemigos comunes y desviar la atención de la multitud de fracturas internas existentes.

Acuerdo entre Etiopía y Somalilandia

Todas las manifestaciones oficiales externas son a favor de la integridad territorial de Somalia y, por tanto, en contra del acuerdo entre Etiopía y Somalilandia. Entre ellas podemos destacar las de actores de peso como Egipto, Catar, Turquía, Estados Unidos, China, la Unión Europea, la Unión Africana o la Liga Árabe (Lawal, 2024). Rusia, hasta el momento, permanece en silencio a este respecto.

La escalada de tensión no se constriñe al plano de la retórica. Parece haber indicios de que Etiopía está reuniendo tropas en Zalambessa, cerca de la frontera con Eritrea y del puerto de Assab. También es posible que el presidente eritreo Afwerki esté apoyando a los amhara (Kheir Omer, 2023). Por su parte Egipto ha enviado ayuda militar a Somalia quien a su vez ha amenazado con expulsar a las tropas etíopes de su país que son parte del contingente de la misión de la Unión Africana en Somalia (ATMIS).

No obstante, de la general oposición y de la preocupante escalada militar, Essa Kayd, ministro de Asuntos Exteriores del enclave somalí de Somalilandia, afirmó a comienzos de septiembre de 2024 (APA News, 2024) que el memorando firmado con Etiopía sigue adelante toda vez que las negociaciones sobre el mismo han finalizado y el acuerdo oficial pasará pronto también a la rúbrica.

Por su parte, las fuerzas etíopes se han hecho con el control de los aeropuertos en Gedo, Jubalalandia, al sur de Somalia (Al Mayadeen, 2024). En este área se encuentran cinco de los veintiún aeropuertos que tiene el país. La motivación de esta acción parece ser detener el posible desembarco aéreo de fuerzas egipcias

en la región que han de reemplazar a las etíopes. Addis Abeba también ha nombrado un embajador en Somalilandia (Al Mayadeen, 2024).

Turquía, aliado de Somalia, ha mediado en esta disputa entre Somalia y Etiopía en dos ocasiones sin éxito. Está programado un tercer intento pese a que las expectativas, ante la creciente militarización del conflicto, no son halagüeñas. A su vez, Turquía ya es parte del conflicto al haber aprobado el envío de fuerzas navales a Somalia dentro del acuerdo bilateral de defensa conjunta que mantienen ambos países (Farhat, 2024).

La guerra civil en Sudán

La guerra civil en Sudán cumple dos años y medio sin visos de pronta solución. Los esfuerzos de mediación han fracasado. Ambos bandos rechazan deponer las armas y cesar la violencia. Se encuentran voluntariamente atrapados en una lucha, apoyada por actores extranjeros, que ha costado ya 15 000 vidas y ha dado lugar a las peores crisis de desplazados y por hambre del planeta (Center for Preventive Action, 2024). De este modo, el mayor productor agrícola del continente africano, considerado un potencial granero para la región, se encuentra al borde de la peor hambruna del mundo.

El trasfondo de la guerra es el enfrentamiento entre el norte y el sur por las desigualdades heredadas del periodo colonial. De este modo, los generales en contienda no solo representan a dos grupos armados sino también a dos conjuntos de sudaneses: Al-Burhan a la ciudadanía más privilegiada de Jartum, mientras que Hemedti, oriundo de Darfur, al grupo de población más pobre y marginalizada (Sköld, 2023). No se trata de dos bloques homogéneos enfrentados, sino de frágiles coaliciones que aglutinan grupos diversos con agendas diferentes. Un ejemplo de ello son las *brigadas de la sombra*, islamistas luchando del lado de al-Burhan[2].

Mientras actores regionales e internacionales sigan apoyando a las dos partes con armas, munición y dinero, las perspectivas de paz seguirán siendo escasas. A pesar

[2] Para más información sobre la guerra en Sudán se recomienda consultar el capítulo dedicada a ella en el *Panorama Geoestratégico de los Conflictos 2023*. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/pan_geo_conflictos_2023.pdf

de ello sigue habiendo esperanza para la mediación. A fecha de cierre de este trabajo, a propuesta de Estados Unidos, los bandos beligerantes están dispuestos a retomar las conversaciones para poner fin a la guerra (Reuters, 2024).

Papel de los actores externos

Además de los actores regionales mencionados más arriba, en la región también desempeñan un papel relevante otros actores de localización geográfica más alejada. Estas presencias son desiguales en las tres amenazas que se están analizando. Así, en el proyecto etíope de la Gran Presa del Renacimiento la injerencia internacional parece ser mínima; en el acuerdo de Somalilandia con Etiopía no va más allá, en general, de declaraciones de apoyo a la soberanía somalí y, sin embargo, en la guerra de Sudán las participaciones son mucho más activas en favor de un bando u otro.

Gran Presa del Renacimiento

En el gigantesco proyecto de la presa etíope sobre el Nilo azul apenas hay indicios de la participación de actores internacionales. Esto podría deberse a las presiones ejercidas por Egipto para evitar apoyos a las obras de construcción de esta.

Para las obras de la presa han sido contratadas empresas italianas[3]. Más allá de esto no parece haber mayor implicación.

No obstante, la participación de China es notoria en la financiación y también en algunos trabajos de construcción. Esta implicación china parece inaugurar un cambio en su política exterior con un giro más proactivo y comprometido a pesar del riesgo de poder ganar enemistades, especialmente la de un aliado financiero y político como Egipto.

[3] Véase WEBUILD «Grand Ethiopian Renaissance Dam Project». Disponible en: https://www.webuildgroup.com/en/projects/dams-hydroelectric-plants/grand-ethiopian-renaissance-dam-project/

De este modo, la participación de Beijing se ha materializado de la mano de bancos y compañías estatales chinas[4], en la financiación[5] y construcción de la presa e infraestructuras necesarias para los trabajos a realizar. Resulta de especial relevancia esta inversión china puesto que, si tenemos en cuenta la precaria situación económica en Etiopía, sin ella la realización del proyecto no hubiera sido posible.

Además de un posible cambio de estrategia en la política exterior china, este apoyo a la construcción de la presa podría ser algo así como un ensayo para un proyecto propio en el rio Mabja Zangbo. Al igual que ocurre en el caso del Nilo, la presa que pretende hacer Beijing podría afectar al cauce fluvial de sus vecinos, Nepal e India (Peri, 2023). La defensa china del proyecto etíope ante el Consejo General de Naciones Unidas podría sostener la intención de, por un lado, defender los derechos de los países aguas arriba y, por otro, su participación en numerosas presas dentro y fuera de sus fronteras en una política clara de control del agua (Hall y Swain, 2023).

Acuerdo entre Etiopía y Somalilandia

Las posturas oficiales de países cercanos y lejanos son a favor de la integridad territorial somalí o, lo que es lo mismo, en contra del memorando de entendimiento firmado por Somalilandia con Etiopía.

En esta línea, es especialmente comprometida la postura de Egipto, explicada anteriormente. También es reseñable la oposición de Yibuti, que pierde vitales ingresos que le cobra a Etiopía por utilizar su costa; de países más lejanos como Catar, Estados Unidos, o Turquía, y la de organizaciones supranacionales como la Unión Europea, la Liga Árabe, Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación Islámica o la Unión Africana (Lawal, 2024).

[4] En la construcción de la presa han participado multinacionales y empresas estatales chinas, entre ellas Sinohydro, el Grupo Gezhouba, Voith Hydro Shanghai y la Corporación Internacional de Agua y Electricidad de China. *Fuente*: https://www.disruptionbanking.com/2023/09/04/why-is-china-financing-the-grand-ethiopian-renaissance-dam-gerd/

[5] En 2013, China ofreció a Etiopía un préstamo de 1200 millones de dólares para construir líneas de transmisión entre la presa y las ciudades locales. Después de que el primer ministro de Etiopía, Abiy Ahmed, visitara Beijing en 2019, China ofreció otros 1800 millones de dólares para avanzar en la infraestructura de energía renovable relacionada con la GERD.

El Gobierno ruso no se ha pronunciado oficialmente sobre este tema, pero cabe contemplar la posibilidad de que apoye a Etiopía puesto que su relación es buena y la tensión en el mar Rojo le beneficia tanto como perjudica a los países occidentales.

La guerra civil en Sudán

Como se ha visto en apartados anteriores, los apoyos a los bandos enfrentados en la guerra civil sudanesa son numerosos y prologan, sin solución de continuidad, el conflicto armado. Estos apoyos se materializan con el suministro de armamento, dinero e incluso efectivos.

Los más relevantes son Egipto, Irán (Ali Al-Sadiq, 2024) y Arabia Saudí, del lado el Ejército sudanés y Emiratos Árabes Unidos, Libia y Rusia a través del grupo Wagner del de las fuerzas paramilitares RSF.

En el ámbito regional podemos ver la agrupación en los mismos bloques que en las otras disputas analizadas en este trabajo. De este modo, Egipto y Eritrea apoyan a las fuerzas armadas de al-Burhan y Etiopía a los paramilitares junto con Libia, Chad y Sudán del Sur. Como era de esperar, Egipto respalda al que considera su aliado en el desacuerdo con la Presa del Renacimiento etíope.

De entre las potencias internacionales implicadas, Emiratos Árabes Unidos (EAU) destaca por ser uno de los actores más implicados en la guerra con su apoyo a los paramilitares sudaneses liderados por Hemedti. Apoyando al bando contrario encontramos a otro peso pesado del Golfo, Arabia Saudí, que también ve en esta guerra una oportunidad para reforzar su estatus hegemónico en Oriente Medio gracias los recursos y situación geográfica estratégica de Sudán (Mohammad, 2023).

Arabia Saudí y la UAE se disputan el dominio en la región, que viene de la mano del control de las rutas marítimas en el golfo de Adén y el mar Rojo, de especial interés para Emiratos; mientras que para Arabia Saudí la motivación principal de su apoyo al ejército sudanés puede residir en un intento de adelantarse a los intereses de Irán en el país africano (Sanz, 2023).

Desde 2018, EAU han invertido en Sudán varios miles de millones de dólares en divisas, proyectos agrícolas y un puerto. Además, parece que ha contratado a combatientes del ejército sudanés para que le apoyen en el conflicto de Yemen (Darwich, 2024).

Rusia negocia y obtiene, no solo recursos mineros sino también acuerdos económicos como el uso de los puertos sudaneses (Sanz, 2023). La presencia del grupo ruso en el país se puede rastrear hasta 2017.

Hace tiempo que se puede hablar de guerra civil en Sudán, pero también, por estas injerencias, de conflicto interno que se ha internacionalizado regional e internacionalmente y que conlleva un alto riesgo de escalar a una guerra regional.

Conclusiones y perspectiva

Los distintos conflictos que asolan la costa oriental del mar Rojo inciden, no solamente en la seguridad de sus aguas, sino también en las economías de la otra costa y en las luchas de poder e influencia de las disputas y conflictos de la región.

Se puede hablar de una crisis múltiple en un contexto de alta volatilidad, pobreza, sequía y hambre, tanto por los conflictos analizados en este capítulo como por aquellos del contexto geopolítico más amplio. La situación general difícilmente podría ser más compleja y reunir un número mayor de amenazas a la paz y la seguridad.

En la zona costera del África Oriental que nos ocupa, los conflictos y disputas analizadas tienen de fondo la voluntad del control del agua, incluso en la guerra civil de Sudán en la que algunos apoyos regionales a un bando u otro tienen ese mismo trasfondo.

Las acciones y ambiciones etíopes parecen sustentarse en un intento de desviar la atención de su población de los problemas internos mediante una narrativa nacionalista aglutinante. La agresividad en las acciones y declaraciones, no obstante, conforman toda una suerte de enemistades regionales que difícilmente compensarán los posibles dividendos de dicha narrativa.

Resulta un punto esencial para el sostenimiento del conflicto, de manera especial en la guerra de Sudán, la intervención de potencias extranjeras hambrientas por ganar o afianzar su poder en un entorno de extremada importancia geoestratégica.

La prospectiva de un futuro de paz y cooperación se nubla de manera relevante en el caso de la guerra civil sudanesa por involucrar muchos intereses internacionales. En el caso de las disputas y tensiones provocadas por la ambición y acción etíope, las expectativas de futuro son moderadamente más optimistas ante las dificultades que tendrían los diversos actores en sostener un conflicto directo, pero no se puede descartar que un movimiento brusco pueda dar alas a la tensión acumulada.

Bibliografía

Abdjaziz, A. y Yibeltal, K. (2024). Somalia calls Ethiopia-Somaliland agreement act of aggression [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-67861390

Ahram Online. (2024). GERD construction enters final phase: Ethiopian deputy PM [en línea]. *Ahram Online*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://english.ahram.org.eg/News/515181.aspx

Al Jazeera. (2022). Ethiopia starts electricity production at Blue Nile mega-dam [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2022/2/20/ethiopia-electricity-production-gerd-blue-nile-mega-dam

Al Mayadeen. (2024). Ethiopia captures airports in Somalia to prevent Egypt's entry [en línea]. *Al Mayadeen.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://english.almayadeen.net/news/politics/ethiopia-captures-key-airports-in-somalia-to-prevent-egypt-s

Ali Al-Sadiq, A. (2024). European Union and the War in Sudan: Considering Different Perspectives [en línea]. *Sudan Tribune*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://sudantribune.com/article284571/

APA News. (2024). Port deal with Ethiopia will go ahead - Somaliland official [en línea]. *APA News.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://apanews.net/port-deal-with-ethiopia-will-go-ahead-somaliland-official/

BBC. (2023): Why is Egypt worried about Ethiopia's dam on the Nile? [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-66776733

Center for Preventive Action. (2024). Civil War in Sudan [en línea]. *Global Conflict Tracker*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/power-struggle-sudan

Darwich, M. (2024). Sudan is burning and foreign powers are benefiting - what's in it for the UAE [en línea]. *The Conversation*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://theconversation.com/sudan-is-burning-and-foreign-powers-are-benefiting-whats-in-it-for-the-uae-238695

Diallo, O. (2023). Le Soudan au bord d'une guerre civile totale [en línea]. *TV5 Monde*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://afrique.tv5monde.com/information/le-soudan-au-bord-dune-guerre-civile-totale

Farhat, B. (2024). Egipto envía ayuda militar a Somalia mientras aumentan las tensiones con Etiopía [en línea]. *Al Monitor*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.al-monitor.com/es/originals/2024/08/egipto-envia-ayuda-militar-somalia-mientras-aumentan-las-tensiones-con-etiopia

Garrison, A. (2024). Red Sea Politics: Ethiopia, Somalia, and the US/EU/NATO [en línea]. *Black Agenda Report*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.blackagendareport.com/red-sea-politics-ethiopia-somalia-and-useunato

Hall, N. y Swain, A. (2023). Water in a Multipolar World: China and the Issue of Water Management [en línea]. *Center for Strategic and International Studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/water-multipolar-world-china-and-issue-water-management

Horn Observer. (2024). Somali president labels Ethiopia 'enemy', urges Somalis to be prepared for war [en línea]. *Horn Observer*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

Somali president labels Ethiopia 'enemy', urges Somalis to be prepared for war (hornobserver.com)

International Crisis Group. (s. f.). Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute. Report 271/Africa [en línea]. *International Crisis Group*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/271-bridging-gap-nile-waters-dispute

Kaledzi, I. (2024). Ethiopia and Eritrea: Is a new war looming? [en línea]. *DW*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.dw.com/en/ethiopia-and-eritrea-is-a-new-war-looming/a-67394344

Kheir Omer, M. (2023). Are Ethiopia and Eritrea on the Path to War? [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: Ethiopia and Eritrea Fought the TPLF Together. Now They Might Fight Each Other—Again (foreignpolicy.com)

Lawal, S. (2024). Why is Somalia so angry about Ethiopia's new Red Sea port deal? [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2024/1/6/why-is-somalia-angry-about-neighbouring-ethiopias-new-port-deal

Lucente, A. (2023). What failure of Nile dam talks means for Egypt and Ethiopia. *Al Monitor*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2023/12/what-failure-nile-dam-talks-means-egypt-and-ethiopia

Masoliver, A. (2024). Conflicto de Amhara, Etiopía: la contienda de los rumores [en línea]. *La Razón*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/conflicto-amhara-etiopia-contienda-rumores_2024090166d44fefddf3680001c8bafc.html

Mohammad, T. (2023). How Sudan Became a Saudi-UAE Proxy War [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/07/12/sudan-conflict-saudi-arabia-uae-gulf-burhan-hemeti-rsf/

Mora, J. (2021). Conflicto en Tigray (Etiopía): ¿Posible «efecto dominó»? [en línea]. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2021*. IEEE. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_7_Tigray.pdf

Omer, M. K. (2023). Are Ethiopia and Eritrea on the Path to War? *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/11/07/ethiopia-eritrea-war-tplf/

Peri, D. (2023). China builds new dam in Tibet near Indian border [en línea]. *The Hindu*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/national/china-builds-new-dam-in-tibet-near-indian-border/article66417289.ece#:~:text=%E2%80%9CSince%20early%202021%2C%20China%20has,in%20the%20region%2C%E2%80%9D%20Mr

Reuters. (2024). Sudan's Warring Parties Say They Are Open for Peaceful Solutions [en línea]. *US News.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.usnews.com/news/world/articles/2024-09-18/sudans-warring-parties-say-they-are-open-for-peaceful-solutions?utm_campaign=dosier-jueves-19-de-septiembre-de-2024&utm_medium=email&utm_source=acumbamail

Sanz, E. (2023). Sudan: the longer the conflict lasts, the higher the risk of a regional war [en línea]. *The Conversation*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://theconversation.com/sudan-the-longer-the-conflict-lasts-the-higher-the-risk-of-a-regional-war-204931

Sköld, M. (2023). Researcher: Hemedti and Al-Burhan represent historical division in Sudan [en línea]. *The Nordic Africa Institute*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://nai.uu.se/news-and-events/news/2023-09-08-researcher-hemedti-and-al-burhan-represent-historical-division-in-sudan.html

Suter, M. (2019). The Politics of Water: What We Know About the Grand Ethiopian Renaissance Dam [en línea]. *Atlantic Council*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-politics-of-water-what-we-know-about-the-grand-ethiopian-renaissance-dam/

Wheeler, K. G *et al*. (2020). Understanding and managing new risks on the Nile with the Grand Ethiopian Renaissance Dam [en línea]. *Nature Communications*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nature.com/articles/s41467-020-19089-x

Woldemariam, M. (2023). Taking Ethiopia-Eritrea Tensions Seriously [en línea]. *USIP*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.usip.org/publications/2023/12/taking-ethiopia-eritrea-tensions-seriously

Woldemariam, Y. y Donnellon-May, G. (2024). The politics of the Grand Ethiopian Renaissance Dam [en línea]. *Climate Diplomacy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://climate-diplomacy.org/magazine/conflict/politics-grand-ethiopian-renaissance-dam

ANEXO I

Tablas: Cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
CAP. 4	DISPUTAS REGIONALES EN LA COSTA AFRICANA DEL MAR ROJO y DEL GOLFO DE ADÉN.
FECHA	
1993	Eritrea se independiza de Etiopía. Etiopía pierde su salida al mar Rojo.
2011	Primaveras Árabes
	Comienza la construcción de la Gran Presa del Renacimiento
Abril 2023	Inicio del conflicto armado en Sudán.
Enero 2024	Se conoce la firma del Memorando de Entendimiento entre Etiopía y Somalilandia. La presa GERD está construida en un 94 % y ya está llena de agua.

EGIPTO
TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS
Extensión 1 001 450 km^2
PIB 1 912 trillones de dólares (2023 est.)
PIB per cápita 17 000 dólares (2023 est.)
Población 111 247 248
Grupos étnicos Egipcios 99.7 %, otros 0.3 % (2006 est.)
Población bajo el umbral de la pobreza 29,7 % (2019 est.)
Índice GINI 31,9 (2019 est.)
Gasto militar. % del PIB. 1 % (2023 est.)

ERITREA
TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS
Extensión 117 600 km^2
PIB 9702 billones de dólares (2017 est.)
PIB per cápita 1600 dólares (2017 est.)
Población 6 343 956
Grupos étnicos Tigrinya 50 %, Tigre 30 %, Saho 4 %, Afar 4 %, Kunama 4 %, Bilen 3 %, Hedareb/Beja 2 %, Nara 2 %, Rashaida 1 % (2021 est.)
Población bajo el umbral de la pobreza sin datos
Índice GINI sin datos
Gasto militar. % del PIB. 10 % (2019 est.)

ETIOPÍA
TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS
Extensión 1 104 300 km^2
PIB 354 604 billones de dólares (2023 est.)
PIB per cápita 2800 de dólares (2023 est.)
Población 118 550 298
Grupos étnicos Oromo 35.8 %, Amhara 24.1 %, Somali 7.2 %, Tigray 5.7 %, Sidama 4.1 %, Guragie 2.6 %, Welaita 2.3 %, Afar 2.2 %, Silte 1.3 %, Kefficho 1.2 %, otros 13.5 % (2022 est.)
Población bajo el umbral de la pobreza 23.5 % (2015 est.)
Índice GINI 35 (2015 est.)
Gasto militar. % del PIB. 1 % (2023 est.)

SOMALIA
TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS
Extensión 637 657 km^2
PIB 26 351 billones de dólares (2023 est.)
PIB per cápita 1500 dólares (2023 est.)
Población 13 017 273
Grupos étnicos predominantemente Somali con menor número de árames, Bantus y otros
Población bajo el umbral de la pobreza 54.4 % (2022 est.)
Índice GINI 36.8 (2017 est.)
Gasto militar. % del PIB. 6 % (2021 est.)

SUDÁN
TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS
Extensión 1 861 484 km^2
PIB 136 039 billones de dólares (2023 est.)
PIB per cápita 2800 $ (2023 est.)
Población 50 467 278
Grupos étnicos árabes sudaneses (aproxiadamente 70 %), Fur, Beja, Nuba, Ingessana, Uduk, Fallata, Masalit, Dajo, Gimir, Tunjur, Berti; hay unos quinientos grupos étnicos
Población bajo el umbral de la pobreza sin datos
Índice GINI 34.2 (2014 est.)
Gasto militar. % del PIB. 1 % (2021 est.)

*Blanca Palacián de Inza**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

19/2025 12 de marzo de 2025



Luis V. Pérez Gil

Los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el Estado ruso en el contexto de la guerra en Ucrania

Los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el Estado ruso en el contexto de la guerra en Ucrania

Resumen:

El Estado soviético y después la Rusia independiente han estado sometidos a altísimos niveles de corrupción, convirtiéndose en un problema endémico con independencia del sistema político imperante. Cuando la economía crece a ritmo acelerado o hay un reparto de riqueza relativamente equitativo, o ambos a la vez, la situación es tolerable para todos los sectores sociales. Sin embargo, en épocas de crisis económica o de escasez de recursos públicos, la sociedad comienza a percibir un injusto reparto de las cargas. En el régimen putiniano han convivido un alto nivel de corrupción en toda la actividad económica con la expansión de un capitalismo dirigido, que ha permitido la creación de inmensas fortunas por parte de un grupo reducido de oligarcas y altos funcionarios. No obstante, el mantenimiento del consenso básico del Estado ruso obliga a sus dirigentes a tomar medidas ejemplificadoras para mantener la cohesión social en tiempo de guerra.

Palabras clave:

Rusia, régimen putiniano, corrupción, economía de guerra, guerra en Ucrania.

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

Russian state anti-corruption efforts in the context of the war in Ukraine

Abstract:

The Soviet state and later independent Russia have been subjected to extremely high levels of corruption, making it an endemic problem regardless of the prevailing political system. When the economy is growing at a rapid pace or there is a relatively equitable distribution of wealth—or both simultaneously—the situation is tolerable for all social actors. However, in times of economic crisis or tension in public resources, society begins to perceive an unfair distribution of burdens. Under the Putin regime, a high level of corruption in all economic activities has coexisted with the expansion of a directed capitalism, which has allowed the creation of immense fortunes by a small group of oligarchs and high-ranking officials. Nevertheless, maintaining the basic consensus of the Russian state forces its leaders to take exemplary measures to preserve social cohesion in times of war.

Keywords:

Russia, Putin regime, corruption, war economy, war in Ukraine.

Introducción

El Estado soviético sufrió a lo largo de su historia elevados niveles de corrupción que afectaron a todos los ámbitos de la economía y drenaron recursos públicos necesarios para la reconstrucción del país, primero tras la cruenta guerra civil (1918-1922) que impuso la consolidación del bolchevismo[1], y después de la Segunda Guerra Mundial (1941-1945), que devastó toda el área occidental del país después de cuatro años de combates ininterrumpidos con los ejércitos alemanes[2].

Hay que tener en cuenta que el sistema soviético se basaba en la existencia de un partido único (el Partido Comunista) que, además de imponer una férrea disciplina en la dirección del Estado y en todos los órdenes de la vida social, sometió al control más estricto todas las áreas de la actividad económica, financiera y comercial. La existencia de una élite dirigente, la del Partido Comunista, al frente de una eficaz burocracia intermedia (característica tradicional del Estado ruso) permitió extender el control estatal a todos los ámbitos y espacios económicos, tanto a nivel interno como en relación con el exterior, asfixiando completamente cualquier iniciativa o actividad productiva individual. Según su propia concepción, el sistema era perfecto porque, a través del control sobre absolutamente todo, los bienes y servicios se distribuirían equitativamente a toda la sociedad acabando definitivamente con cualquier rastro de pobreza económica o social. Sin embargo, tanto el Estado soviético como las democracias populares y después países de Asia, África y América Latina durante la denomina primera descolonización (años sesenta y setenta del siglo pasado) construyeron un modelo completamente distinto, pero eficaz dentro de una lógica propia y totalitaria. El resultado fue que no solo no se distribuyó mejor la riqueza que en épocas anteriores, sino que el nivel económico medio de esas sociedades, de cada país donde se aplicó el modelo, cayó abruptamente. Este proceso ha sido suficientemente estudiado por la Ciencia Política y la Economía, lo que nos excusa de profundizar en esta cuestión.

La característica destacable de estos sistemas dirigidos y de la propia Unión Soviética es que una élite dirigente (los miembros del Partido Comunista y altos funcionarios públicos) pudieron vivir una vida de confort (incluidos viajes al extranjero) junto con una

[1] Véase READ, C. *From Tsar to Soviets: The Russian People and Their Revolution, 1917-21*. Oxford University Press, Nueva York, 1996.
[2] Véase SNYDER, T. *Tierras de sangre. Europa entre Hitler y Stalin.* Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2011 (trad. de Bloodlands. 2010).

sociedad que tenía acceso a bienes básicos, pero que carecía del poder adquisitivo y del nivel de consumo de sus equivalentes occidentales durante la misma época. Esto coincidió a nivel estratégico con el período de la Guerra Fría. La llegada de Mijaíl Gorbachov al poder, en marzo de 1985, sacó a la luz el nivel de decadencia del sistema soviético (esclerosis política y económica) y abrió el país a cambios políticos y económicos a través de la *glasnost* (transparencia en ruso) y la *perestroika* (reestructuración) que, a la postre, terminaron con la destrucción del país y su desmembramiento en quince repúblicas independientes[3]. La emergencia de una nueva Rusia independiente se caracterizó en sus primeros años por la expansión de un capitalismo salvaje, que enriqueció a unos pocos (la primera generación de oligarcas postsoviéticos), pero que empobreció a gran parte de la sociedad y llevó al país al borde de un conflicto civil[4].

Fue precisamente el nivel de corrupción galopante y el peligro de que el país cayera en manos de un grupo de oligarcas pegado al poder lo que facilitó la decisión del primer presidente ruso, Boris Yeltsin, de entregar las riendas del gobierno a un joven y desconocido funcionario, que procedía de los servicios de inteligencia soviéticos: Vladímir Putin[5]. Tras su legitimación en el poder mediante unas elecciones que se pueden considerar verdaderamente democráticas, inició un proceso acelerado de sustitución de las élites empresariales mediante la adhesión, el exilio y el otorgamiento de puestos a amigos y conocidos, que formaron los círculos de poder del Kremlin casi hasta ahora[6]. El régimen putiniano ha funcionado sobre la base de un consenso fundamental entre el presidente y la sociedad: Putin puede ejercer todo el poder mientras garantice el nivel de vida de los ciudadanos (nadie quiere volver a la época de penuria de los años noventa). Gracias al desarrollo económico durante las dos últimas décadas el sistema ha funcionado eficientemente. Pero, la guerra en Ucrania ha creado un escenario nuevo, que puede poner en peligro la estabilidad interna, tanto por el coste de

[3] Para este período véase CIMORRA, B. *La caída del Imperio Soviético*. Editorial Actas, Madrid, 2021.
[4] Véase TAIBO, C. *La Rusia de Yeltsin*. Editorial Síntesis, Madrid, 1995.
[5] Sobre la figura política, la mejor biografía que se ha escrito hasta ahora es la de MYERS, S. *El nuevo zar. Ascenso y reinado de Vladímir Putin*. Ediciones Península, Barcelona, 2018 (trad. de *The New Zar. The rise and reign of Vladimir Putin*. Nueva York. Alfred A. Knopf, 2015).
[6] De esta cuestión nos hemos ocupado en PÉREZ GIL, L. *El nacimiento de una nueva generación de oligarcas rusos al calor de la guerra en Ucrania*. Documento de Análisis IEEE núm. 26/2024, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA26_2024_LUIPER_Oligarcas.pdf
Nota: Los hipervínculos están activos con fecha de 25 de febrero de 2025.

financiar el conflicto como por el peligro de una movilización general, que casi nadie quiere.

En este artículo analizamos los esfuerzos que ha emprendido el aparato de poder del Kremlin en la lucha contra la corrupción[7], no porque esté francamente contra ella sino para lograr tres objetivos fundamentales. El primero es impedir la detracción de recursos necesarios para el esfuerzo de guerra vía sobornos, malversación o apropiaciones indebidas de funcionarios desleales. El segundo es mostrar a la ciudanía rusa la fortaleza del gobierno, que es capaz de acometer una campaña pública contra todos aquellos dirigentes civiles, militares o empresarios que actúan de forma deshonesta mientras la población carga con el esfuerzo de guerra y, de este modo, garantizar la estabilidad y pervivencia del régimen a largo plazo. El tercero, que no aparece públicamente, consiste en aprovechar la guerra para realizar una criba entre funcionarios que anteponen sus intereses particulares al interés estatal, tratando de fortalecer la base de poder del régimen putiniano. Para ello se examinan someramente los casos más significativos identificados en el gobierno federal, el Ministerio de Defensa, en el complejo militar-industrial y en los gobernadores de las regiones («los sujetos de la Federación» según la Constitución rusa), tema este más sensible puesto que son designados *de facto* por el presidente ruso.

Además, es preciso señalar con carácter previo que Rusia se sitúa en el puesto 154 de 180 países en el Índice de Percepción de Corrupción mundial, según el informe publicado en febrero de 2025, que mide la corrupción en el sector público, junto a países como Azerbaiyán, Honduras y Líbano[8].

La lucha contra la corrupción en el contexto de la guerra de Ucrania

Rusia es un país inmenso con más de diecisiete millones de kilómetros cuadrados, en cuyo suelo y subsuelo se encuentran gigantescos depósitos de hidrocarburos y minerales de todo tipo. Esto hace que las empresas dedicadas a su extracción tengan una capacidad de crecimiento prácticamente ilimitado y, en consecuencia, sus

[7] Sobre la corrupción y su influencia en los sistemas políticos véase AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. y PUIG SOLER, S. *La corrupción como factor geopolítico*. Documento de Análisis IEEE núm. 7, 2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA07_2023_FEDAZN_Corrupcion.pdf

[8] Indicador estadístico elaborado anualmente desde 1995 por la organización no gubernamental Transparencia Internacional. Disponible en: https://www.transparency.org/en/

principales accionistas y directivos puedan amasar enormes fortunas. Pero, para lograrlo se requiere su adhesión al poder establecido, fue así parcialmente en tiempos de Yeltsin y lo es completamente con Putin. Son precisamente las grandes empresas energéticas las que sostienen principalmente el esfuerzo de guerra, a través de sus grandes aportaciones al presupuesto federal, y su exacción continuará y aumentará según se alargue la guerra[9]. Por tanto, el primer factor para sostener el conflicto bélico es el control de esas empresas, todas ellas en manos de oligarcas cercanos al presidente Putin, porque no basta solo la lealtad al Estado, sino que se requiere además la adhesión incondicional al que ejerce el poder. Cualquier otro enfoque activa un proceso de sustitución rápida del individuo que, en el mejor de los casos, pasa a un puesto irrelevante o al exilio, pero si muestra resistencia, cabe su eliminación física. En consecuencia, por esta parte no surgen casos de corrupción significativos, esencialmente por esa cercanía al poder, y mientras desempeñen sus funciones con eficacia se podrá seguir financiando la guerra en Ucrania, la expansión de las Fuerzas Armadas y, en última instancia, el mantenimiento del régimen putiniano.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con otros sectores de la economía, donde la disputa por los recursos es más descarnada o donde operan empresarios, directivos y funcionarios de segundo nivel, que no gozan del privilegio del acceso al poder presidencial, sino que tienen que luchar cada uno por sus posiciones, en una suerte de competencia salvaje, que el sistema ruso admite con normalidad, siempre y cuando no ponga en peligro la paz social, no vaya contra los intereses generales del país y, por supuesto, tampoco afecte al régimen desde el punto de vista mediático.

Precisamente, la tensión de los recursos financieros en un contexto de guerra larga junto con la necesidad de demostrar la fortaleza del gobierno abrió la puerta a una campaña de lucha contra la corrupción dirigida contra ese segundo nivel de funcionarios, empresarios y directivos, que se apropian de fondos públicos, sobornan o compran voluntades en la ejecución de contratos estatales, anteponiendo sus intereses a la intención de vencer. Para atajarlo, el presidente Putin dio instrucciones al Comité de

[9] Asunto que hemos analizado en PÉREZ GIL, L. *Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania*. Documento de Análisis IEEE núm. 48/2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf

Investigación de Rusia (SKR), dirigido por Alexander Bastrykin[10], que tiene asignadas competencias de inspección sobre la actuación de las fuerzas de seguridad, la lucha contra la corrupción, la investigación de las actividades de los órganos gubernamentales federales y las autoridades locales, de actuar sin miramientos contra funcionarios, directivos y empresarios deshonestos bajo la premisa de que con sus acciones ponen en peligro la consecución de los objetivos establecidos en la Operación Militar Especial, que no es otra cosa que la guerra en Ucrania. Asimismo, ordenó que el Servicio Federal de Seguridad (FSB, una de las agencias sucesoras del antiguo KGB), la Dirección Principal de Investigación Criminal del Ministerio del Interior y la Dirección Principal de Investigación Militar (GVSU) del Ministerio de Defensa prestaran toda la asistencia necesaria al SKR en la tarea encomendada.

Por su parte, Bastrykin ordenó a sus subordinados que en los casos abiertos adoptaran medidas inmediatas para identificar, registrar e incautar todos los bienes de los acusados con el objetivo de compensar el daño causado en caso de probarse su culpabilidad. Significativamente, todas estas medidas se empezaron a aplicar con todo rigor después de las elecciones presidenciales del 15 al 17 de marzo de 2024, que otorgaron a Putin un quinto mandato. De este modo, el 19 de marzo de 2024, durante una visita oficial a la sede del FSB en Moscú, exigió a los funcionarios de seguridad el máximo celo en el desempeño de sus funciones para responder a los desafíos que enfrenta el país, así como perseverar en la lucha contra la corrupción, especialmente en la ejecución de los contratos del Ministerio de Defensa[11].

Desde el punto de vista del Kremlin, se considera que cuando se pide a los ciudadanos que hagan mayores esfuerzos para sostener la guerra (subida de impuestos, reducción de prestaciones sociales, médicas o sanitarias, daños en sus propiedades y vidas), cuando se ha movilizado a más de 300.000 reservistas para combatir en Ucrania y en paralelo se mantiene una campaña permanente de reclutamiento de voluntarios para cubrir las bajas en el frente, ese tipo de comportamientos son intolerables. En consecuencia, actuar contra ellos aumenta la adhesión general al gobierno. Incluso, en ocasiones su eliminación física adopta la forma de medida ejemplarizante, no solo contra

[10] Fue nombrado el 21 de enero de 2011 por el entonces presidente Dimitri Medvedev. El 14 de octubre de 2024 el presidente Putin firmó una modificación de la Ley sobre el Comité de Investigación de Rusia que permitió prorrogar su mandato hasta el 27 de agosto de 2025 debido a superar los setenta años.
[11] El contenido de su intervención está disponible en http://www.kremlin.ru/events/president/news/73678

otros potenciales sujetos implicados en casos de corrupción, sino también se presenta a la ciudadanía como símbolo de esa política de tolerancia cero. Por tanto, esas medidas forman parte del centro de gravedad principal del Kremlin en este conflicto, que es mantener a toda costa la estabilidad interna. Sin ella es prácticamente imposible vencer.

El 9 de diciembre de 2024 el fiscal general, Igor Krasnov, habló sobre la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Administración pública, destacando los siguientes puntos[12]:

- Las prioridades del trabajo contra la corrupción son un apoyo a las actividades de supervisión en las principales áreas estratégicas.
- Se han realizado cambios legislativos que mejoran las competencias de los fiscales para llevar a cabo sus actividades de inspección.
- En 2024 los fiscales identificaron violaciones de las normas anticorrupción por parte de 30.000 funcionarios y 500 fueron despedidos por pérdida de confianza.
- En el primer semestre de 2024 los tribunales pronunciaron sentencias condenatorias contra 5.700 individuos.
- El soborno es el delito más común (se da en más del 50 % de los casos investigados).
- Los casos de soborno detectados durante el último año aumentaron un 30 %.
- La confiscación de bienes anula la conveniencia de obtener ganancias por vías ilegales (lo calificó de antídoto contra la codicia).
- Durante los últimos cinco años se confiscaron propiedades por valor de 760.000 millones de rublos[13].

Es preciso señalar, en este contexto bélico, que el 2 de octubre de 2024 el presidente Putin firmó una modificación de la ley federal de la Carrera Militar, por la que se reguló la firma de contratos de alistamiento para servir en Ucrania con determinadas categorías de acusados, tanto durante el proceso penal como en casos de sentencia firme[14].

[12] Declaraciones en https://tass.ru/interviews/16540865
[13] De 2020 a 2024 el precio medio del dólar fue de 78,81 rublos (2020: 72,19 rublos; 2021: 73,59 rublos; 2022: 69,82 rublos; 2023: 85,51 rublos; y 2024: 92,95 rublos).
[14] Disponible en http://www.kremlin.ru/acts/news/75249

Funcionarios civiles y militares acusados o condenados en casos de corrupción se han acogido a esta medida de gracia para eludir su responsabilidad penal.

Los casos más significativos en el gobierno federal

Aunque en el primer nivel del gobierno federal (primeros ministros y ministros) no se han dado casos de corrupción, sí ha habido detenciones de viceministros tanto de departamentos civiles como militares (que analizaremos en el siguiente epígrafe).

Es preciso tener en cuenta también que, debido al reparto constitucional de competencias entre el presidente y el gobierno federal, los componentes de este tienen un perfil más técnico y burocrático, mientras que los ministerios más políticos y los relacionados con la seguridad y la defensa dependen directamente del presidente[15]. En consecuencia, son ante quien dan cuentas y, ya sea por incompetencia o por acciones deshonestas (muy poco frecuentes en este ámbito), su depuración se lleva a cabo en la sombra y rara vez son expulsados de la vida pública, pasando a desempeñar cargos sin funciones ejecutivas o de carácter representativo[16]. Los casos más destacados son los siguientes:

El 24 de marzo de 2023 agentes del FSB detuvieron a dos altos funcionarios del Servicio Federal de Aduanas, el general Alexander Beglov y el comandante Alexander Aleev, acusados de aceptar sobornos por importe de 3,8 millones de rublos. Durante los registros se incautaron 40 millones de rublos en efectivo y documentación incriminatoria.

El 20 de noviembre de 2023 un subdirector de Ministerio de Recursos Naturales, Alexey Yakovlev, fue detenido en Moscú por un caso de soborno de más un millón de rublos por aprobar contratos públicos mientras era director del Parque Nacional de Taganay, *oblast* (provincia) de Cheliábinsk. Ambos casos continúan bajo investigación.

El 21 de marzo de 2024 se detuvo en Moscú al director del Departamento de Desarrollo Económico y Social del distrito federal del Cáucaso Norte, Igor Jranovsky, por

[15] Véase en PÉREZ GIL, L. *La formación de nuevos cuadros dirigentes del Estado ruso*. Documento de Análisis IEEE núm. 77/2024, https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_formacion_de_nuevos_cuadros_dirigentes_del_estado_ruso

[16] Los casos más recientes han sido los del expresidente ruso, Dimitri Medvedev, que en marzo de 2020 fue cesado como primer ministro y nombrado vicepresidente del Consejo de Seguridad ruso, y más recientemente el del poderoso secretario del Consejo de Seguridad, Nikolái Patrushev, sustituido el 12 de mayo de 2024 por el exministro de Defensa, general Serguéi Shoigú, y designado asesor del presidente para asuntos marítimos dos días después. En ambos casos, sin funciones ejecutivas, pero muy cerca de la figura del presidente ruso.

malversación de fondos públicos. Hubo registros en Moscú y en el *krai* (territorio) de Stavropol, donde se decomisaron dinero en efectivo y automóviles de alta gama, y la detención de tres empresarios locales. Cinco días después el FSB informó sobre una red de corrupción en el Ministerio de Economía sobornada por empresarios de Stavropol.

El 26 de marzo de 2024 se detuvo a la subdirectora del Servicio Federal de Aduanas, Elena Yagodkina, acusada de corrupción[17]. Según el FSB, entre 2011 y 2019 participó en hechos delictivos relacionados con la recaudación de derechos de aduana. Es el segundo caso de alto nivel en el Servicio Federal de Aduanas.

El 24 de octubre de 2024 agentes del FSB detuvieron al viceministro de Energía para la industria del carbón y exportaciones, Serguéi Mochalnikov, a su antecesor Anatoli Yanovsky y a dos subdirectoras adscritas a la Institución Federal para la Reorganización y Liquidación de Minas No Rentables y Minas a Cielo Abierto (GURSH), todos acusados de corrupción por importe de 500 millones de rublos y daños medioambientales evaluados en 12.000 millones de rublos.

Un caso significativo afecta al Departamento Administrativo de la Administración Presidencial, con más de una veintena de acusados encabezados por Serguéi Kovalev, Serguéi y Nikolái Mironov y cinco personas jurídicas, implicados en la apropiación de catorce apartamentos y ciento veinte oficinas en un edificio de negocios ubicado en Moscú. El 11 de diciembre de 2024 un tribunal de San Petersburgo ordenó el embargo de bienes de los acusados por valor de 1.500 millones de rublos.

Corrupción en el Ministerio de Defensa y el complejo militar-industrial

Desde el inicio de la guerra en Ucrania se han destapado múltiples casos de corrupción tanto en el Ministerio de Defensa como en las Fuerzas Armadas, donde están implicados oficiales generales y jefes, a diferencia de los casos generalizados de los años noventa, en los que participaban oficiales y subalternos en casos de robo de combustible, armamento o materiales de los depósitos para obtener dinero para su propia subsistencia (en ese tiempo hubo períodos en los que los militares no cobraron sus salarios durante meses e incluso hasta dos años).

[17] En ese período ocupó los puestos de primera vicedirectora y directora de la Dirección Principal de Rentas Aduaneras Federales y Regulación Arancelaria.

En 2023 el Comité de Investigación inició 357 casos por corrupción y fraude en el ámbito del Ministerio de Defensa y en empresas del sector de defensa. En enero de 2024 sumaban 497 procedimientos en curso, concentrados en Moscú y los *oblasty* (provincias) de Moscú, Samara, Tula y Udmurtia. Los casos investigados están relacionados con malversación de fondos, abuso de poder y sobornos en la adjudicación o ejecución de contratos públicos a cambio de cantidades que se cifran en millones de rublos (tipificados en el Código Penal ruso como sobornos agravados) y en algún caso incluso ascienden a miles de millones de rublos. Además, en 2024 fueron detenidos, entre otros, tres exviceministros de Defensa, un jefe adjunto del Estado Mayor General (EMG) y un jefe de una dirección principal del Ministerio de Defensa.

El 30 de agosto de 2024 el portavoz del Kremlin, Dimitri Peskov, afirmó durante una comparecencia que la detención de altos mandos militares forma parte de la lucha sistemática contra la corrupción. Veamos a continuación los casos más significativos:

El 23 de abril de 2024 el viceministro de Defensa, general Timur Ivanov, fue detenido y llevado a la famosa prisión de Lefertovo, en Moscú, por un caso de corrupción de 4.000 millones de rublos. Ivanov era responsable de los departamentos de construcción, planificación y coordinación de habitabilidad de las tropas, vivienda y gestión de viviendas y propiedad militar, del departamento de Experiencia Estatal, de la Dirección Principal de Sanidad Militar, del Departamento Federal del Sistema de Ahorro e Hipoteca de Vivienda Militar desde mayo de 2016. El entonces ministro de Defensa, general Serguéi Shoigú, informó previamente al presidente Putin de su detención[18]. También se detuvo a varios colaboradores que ocupaban cargos de responsabilidad en empresas subordinadas a su departamento (entre ellas Oboronstroy, 1470 UMTO, Spetstransleasing y Oboronlogistics) acusados de pertenencia a una red criminal dedicada a sacar beneficios de la ejecución de contratos públicos. En este contexto, medios rusos divulgaron informaciones sobre el elevadísimo estándar de vida del viceministro de Defensa y de su familia (coches de alta gama, fiestas, viviendas de lujo

[18] De mayo a noviembre de 2016 Timur Ivanov fue viceprimer ministro del oblast de Moscú, en el período en el que Shoigú fue gobernador, y fue este quien lo llevó al Ministerio de Defensa, nombrándolo en uno de los puestos de mayor responsabilidad económica y financiera. Conectado o no con esta relación de confianza, la realidad es que Shoigú fue cesado al frente del Ministerio de Defensa y nombrado secretario del Consejo de Seguridad, en sustitución de Nikolái Patrushev. De este modo, dos individuos clave del círculo de poder del Kremlin fueron despojados de sus cargos en un solo acto, aprovechando la reorganización del gobierno tras las elecciones presidenciales.

y viajes). El 25 de julio de 2024 también se detuvo al director general de la Compañía de Construcción Militar, Andréi Belkov, que estaba a las órdenes de Timur Ivanov.

El 13 de mayo de 2024 agentes del FSB detuvieron al jefe de la Dirección Principal de Personal (GUK) del Ministerio de Defensa, general Yuri Kuznetsov[19], por un soborno de 7,2 millones de rublos en la adjudicación de obras de la sede de la Escuela Militar Superior de Krasnodar. Este caso es llamativo porque, aunque el general Kuznetsov fue imputado por un soborno de escasa entidad (según los casos analizados), no se puede excluir que esté encubriendo un caso de alta traición por las responsabilidades que desempeñó antes, en el ámbito de los secretos de Estado.

El 23 de mayo de 2024 el jefe adjunto del EMG y jefe de la Dirección Principal de Comunicaciones (GUS) del Ministerio de Defensa, general Vadim Shamarin, fue detenido acusado de aceptar, entre abril de 2016 y octubre de 2023, sobornos por valor de 36 millones de rublos de la Fábrica de Telefonía Telta de Perm. En el mismo caso, el 28 de octubre de 2024 agentes de la GVSU detuvieron al general Alexander Ogloblin (que previamente había testificado contra Shamarin) por recibir entre 2016 a 2021 unos 10 millones rublos de la misma empresa[20], sumando cinco acusados en la GUS. El 13 de noviembre de 2024 el general Shamarin admitió su responsabilidad y el 25 de enero de 2025 se anunció un acuerdo de culpabilidad con la Fiscalía Militar.

El 25 de julio de 2024 agentes del FSB detuvieron al exviceministro de Defensa, general Dimitri Bulgákov[21] acusado de corrupción por 49 millones de rublos. Permanece en prisión en Lefertovo. También está relacionado con este caso el director general de la Compañía de Construcción Militar, que trabajaba a las órdenes del general Timur Ivanov, por lo que parece existir una conexión entre ambos casos.

El 29 de agosto de 2024 el viceministro de Defensa general Pavel Popov fue detenido por apropiación, entre 2021 y 2024, de 40 millones de rublos destinados a la gestión del centro de congresos Parque Patriota, en Moscú, donde se celebra anualmente la principal feria de armamento del país, ARMIYA (Ejército), que reúne a cientos de

[19] De 2010 a 2023 ocupó el cargo de jefe de la 8.ª Dirección Principal del EMG responsable del Servicio de Protección de Secretos de Estado.
[20] En febrero de 2022 Ogloblin fue condenado a cuatro años y medio de prisión por fraude al aprobar sobreprecios en un importantísimo contrato de equipos de comunicaciones para las Fuerzas Armadas con un perjuicio de 1.600 millones de rublos.
[21] Bulgákov fue viceministro de Defensa y jefe de la Dirección Principal de Logística de las Fuerzas Armadas rusas de 2008 a 2022. Fue cesado en septiembre de 2022 después del fracaso en el sostenimiento de las operaciones ofensivas durante los primeros meses de la invasión de Ucrania.

empresas nacionales y extranjeras y que recibe casi dos millones de visitantes. El Comité de Investigación estima que actuó en cooperación con el director del centro de congresos, Viacheslav Ajmedov (que testificó contra Pavel Popov), y el vicejefe de la Dirección Principal de Desarrollo e Innovación del Ministerio de Defensa, Vladímir Shesterov. Este caso también parece caer en el ámbito del de Timur Ivanov.

La libertad con la que actúa durante este tiempo el SKR se pone de manifiesto en el caso del prestigioso comandante del 58.º Ejército Mecanizado (EMZ) del Distrito Militar Sur, general Iván Popov[22], detenido el 17 de mayo de 2024, acusado de participar en un fraude por importe de 105 millones de rublos en la venta de materiales destinados a construir fortificaciones en el frente de Donetsk[23]. En todas sus declaraciones ha negado su responsabilidad. El 25 de julio de 2024 el mismo Bastrykin anunció la finalización de la investigación del caso contra el general Iván Popov[24].

Otros casos importantes se han dado en la Dirección Principal de Vehículos Blindados (GABTU), en la Dirección Principal de Construcciones Especiales y en la Academia de Sanidad Militar del Ministerio de Defensa, en Rosgvardia (Guardia Nacional), en el Ministerio de Emergencias (EMERCOM), así como en la rama militar de Roscosmos, en la corporación de armamentos Rostec y en la corporación tecnológica Rusnano[25]. Todos son por fraude y abuso de poder en la adjudicación y ejecución de contratos estatales.

El análisis de estos casos pone de manifiesto que el nivel de corrupción en el Ministerio de Defensa estaba extendido a todos los niveles y que no se tomaban las medidas de control necesarias para asegurar la correcta gestión de los fondos públicos.

Los gobernadores regionales

Cuando Putin llegó al poder una de las primera medidas que tomó fue recuperar el control sobre las regiones para evitar el riesgo latente de desintegración territorial. Esta medida

[22] Tenía una buena reputación militar y fue responsable del dispositivo defensivo ruso en Zaporiyia durante la fallida ofensiva ucraniana del verano de 2023. Fue relevando de su puesto en julio del 2023 por discrepancias con el mando.
[23] Su detención fue confirmada el 21 de mayo de 2024 por el presidente de la Comisión de Defensa de la Duma, general Andréi Kartapolov.
[24] Otro acusado en este caso, el general Oleg Tsokov, murió en zona de operaciones como consecuencia de un ataque con misiles contra un puesto de mando del 58.º EMZ en Berdiansk, en la costa de Azov.
[25] El caso está relacionado con el fallido programa para desarrollar una tableta rusa que reemplazase al iPad y productos similares encargado a Plastic Logic, una filial de Rusnano. Se estima que el fraude alcanzaría los 13.000 millones de rublos.

fue una respuesta tanto a la creciente autonomía en el ejercicio del poder por parte de los gobernadores (recordemos el caso del malogrado general Alexander Lebed[26]), como también a los movimientos secesionistas en el Cáucaso (independencia *de facto* de Chechenia, a la que Putin puso fin con su característica brutalidad)[27].

Por consiguiente, el nombramiento de los gobernadores quedó de nuevo bajo el poder presidencial, con candidatos que siempre cuentan con el aval del Kremlin y la expectativa de promocionar rápidamente en caso de cumplir fielmente su cometido, como por ejemplo el joven gobernador de Kaliningrado (2017-2024), Antón Alijánov, nombrado ministro de Comercio en mayo de 2024. Además, el país se dividió en ocho distritos federales, a cuyo frente está un enviado especial del presidente, reforzando los mecanismos de control territorial en la cúspide. Pero, también el desempeño de sus funciones queda bajo el escrutinio y la responsabilidad del presidente. A continuación se detallan los casos más significativos de corrupción en este ámbito.

El 12 de diciembre de 2024 el Comité de Investigación detuvo al ministro de Desarrollo Digital de Omsk acusado de corrupción. Un día después, el senador y exgobernador de Riazán (2017-2022), Nikolái Lyubimov, fue acusado de cobrar sobornos por 250 millones de rublos. El 8 de febrero de 2025 se abrió un caso contra el viceministro de Salud de Udmurtia por soborno agravado y el 18 de febrero contra el ministro de Transporte de Cheliábinsk por malversación de fondos públicos por importe de 2.966 millones de rublos. En todos ellos no han trascendido más informaciones de relevancia. No obstante, el *oblast* de Rostov destaca en este tema: el 4 de noviembre de 2024 el gobernador Vasily Golubev presentó su dimisión y fue nombrado senador en el Consejo de la Federación. En los meses siguientes fueron detenidos el ministro de Transporte por un soborno de 27 millones de rublos; la ministra de Hacienda por abuso de poder en la contratación de financiación privada con pérdidas de 1.900 millones de rublos; y el vicegobernador y ministro de Agricultura también por abuso de poder por conceder subvenciones a empresas en quiebra con pérdidas de 155 millones de rublos.

[26] Comandante del 14.º EMZ estacionado en Transnistria durante su secesión en 1992, debido a su popularidad disputó las elecciones presidenciales de 1996 donde quedó en tercer lugar con el 14,5 % de los votos, Yeltsin lo nombró secretario general del Consejo de Seguridad ruso negociando el final de la primera guerra de Chechenia, en junio de 1998 fue elegido gobernador del krai de Krasnoyarsk. Murió en un accidente aéreo el 28 de abril de 2002.
[27] Véase TAIBO, C. *El conflicto de Chechenia*. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

Además, hay dos casos relevantes en esa campaña de ejemplificación en el contexto de la guerra en Ucrania. El primero contra el director general de la Corporación de Desarrollo de Kursk, Vladímir Lukin, detenido el 21 de diciembre de 2024 por malversación de fondos destinados a la construcción de posiciones defensivas en el *oblast* de Kursk[28]. En el segundo, el 27 de enero de 2025, están implicados el promotor inmobiliario y exdirector general de la empresa pública Novosibirsk VNR LLC, Alexey Manankin, y sus socios por apropiación de fondos para la reconstrucción de las repúblicas del Dombás.

Los casos en los que ya existen sentencias firmes son anteriores al inicio de la guerra en Ucrania: el exgobernador de Sajalín (2007-2015), Alexander Joroshavin, condenado a 15 años de reclusión por dos delitos de corrupción de 622 millones de rublos; el exgobernador de la república de Mari-El (2001-2017), Leonid Markelov, condenado a 13 años por soborno de 235 millones de rublos; y el exgobernador del *oblast* de Penza (2015-2021), Iván Belozertsev, condenado a 12 años de prisión por recibir sobornos de 30 millones de rublos. En todos los casos se impusieron cuantiosas penas de multa y la pena accesoria de prohibición de ejercicio de cargo público de tres a diez años.

Conclusiones

Se estima que el régimen putiniano descansa en la existencia de un consenso básico directo entre el presidente y los ciudadanos rusos, que legitima el ejercicio del poder mientras se mantenga la estabilidad socioeconómica del país. A su vez, el ejercicio de ese poder autoritario parece sustentarse en tres factores fundamentales: una élite oligárquica absolutamente subordinada al poder político, una burocracia estatal sumamente eficiente y unas Fuerzas Armadas leales al orden constitucional establecido.

El mantenimiento del ejercicio de ese poder requiere periódicamente la adopción de medidas ejemplificadoras que pongan de manifiesto la capacidad de quien ostenta el poder para cumplir aquel consenso fundamental. De este modo, los funcionarios desleales (civiles y militares), los grandes empresarios deshonestos o los gobernadores irresponsables son objeto de purgas periódicas destinadas a demostrar la fortaleza del

[28] El 5 de diciembre de 2024 el presidente Putin nombró a Alexander Jinshtein gobernador interino de Kursk. Nacido en Moscú en 1974 y graduado en la Facultad de Periodismo de la prestigiosa Universidad Estatal de Moscú, en su carrera profesional como periodista destacó por sus trabajos de investigación sobre casos de corrupción.

gobierno. Sin embargo, los integrantes del círculo de poder del Kremlin se encuentran al margen de tales medidas, siempre que mantengan su lealtad al presidente.

La guerra en Ucrania ha sido percibida como una oportunidad para generar un nuevo proceso dinamizador de las bases del régimen putiniano, no tanto para Putin, que hasta ahora ejerce el poder de forma incontestada, sino para su sucesor, cuando el relevo se produzca, muy probablemente antes de las elecciones presidenciales de marzo de 2030.

De este modo, la campaña activada en el curso de la guerra para combatir la corrupción tiene tres objetivos: depurar el régimen de elementos indeseables que detraen recursos públicos del esfuerzo bélico, mostrar a la población casos ejemplarizantes como parte de la propaganda de guerra y consolidar la élite dirigente interna.

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

Documento
Análisis

20/2025 18 de marzo de 2025

Pedro Sánchez Herráez

El Sahel: ¿también epicentro de la reconfiguración global?



El Sahel: ¿también epicentro de la reconfiguración global?

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024]

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

El Sahel, la franja sur del desierto del Sahara, constituye un espacio clave sujeto a múltiples dinámicas internas y externas, que generan un entorno de poderosa inestabilidad en la misma frontera sur de Europa.

No solo la antigua potencia colonial, Francia, sino Occidente en su conjunto, están siendo expulsados de la región, incluyendo a las fuerzas militares que fueron desplegadas en la zona a petición de las propias naciones saheliana. Y ese vacío geopolítico, inducido en gran medida, está siendo aprovechado por otras potencias revisionistas, especialmente por Rusia.

En plena reconfiguración geopolítica global, de la que la guerra en Ucrania es una muestra patente, en el Sahel se aprecian una serie de variables –apertura de segundo frente de dicha contienda, intento de Rusia de realizar un contracerco y un aparente resurgir de tendencias panafricanistas– que ponen en primera plana ese territorio, el Sahel, que de ser relativamente desconocido hasta hace poco ha pasado a ser un nuevo epicentro, esta vez, de esa reconfiguración planetaria en curso.

Una conclusión, a modo de reflexión, cierra el presente capítulo.

Palabras clave:

Sahel, Rusia, Occidente, Reconfiguración global, África, Inestabilidad, Guerra.

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

The Sahel: another epicenter of global reconfiguration?

Abstract:

The Sahel, the southern strip of the Sahara Desert, is a key space under multiple internal and external dynamics that generate an environment of powerful instability on Europe's southern border.

Not only the former colonial power, France, but the West as a whole is being driven out of the region, including the military forces deployed there at the request of the Sahelian nations themselves. This largely induced geopolitical gap is being exploited by other revisionist powers, especially Russia.

Amid of a global geopolitical reconfiguration, exemplified by the war in Ukraine, a series of variables can be seen in the Sahel –the opening of a second front in this war, Russia's attempt to break the siege and an apparent resurgence of pan-Africanist tendencies– that put this territory, the Sahel, from being relatively unknown until recently has become a focal point in of this ongoing planetary reconfiguration.

A conclusion, in the form of a reflection, brings this chapter to an end.

Keywords:

Sahel, Russia, West, Global reconfiguration, Africa, Instability, War.

Introducción: Sahel: ¡Un complejo e inestable epicentro!

El Sahel hace referencia a un amplio espacio que, desde el océano Atlántico al mar Rojo, desde Mauritania hasta Eritrea y a lo largo de más de 5000 kilómetros, se conforma como un espacio clave para la estabilidad de gran parte del planeta, pese a lo cual era una zona bastante desconocida hasta hace algo más de una década. El término *Sahel* deriva de una palabra en árabe que significa *orilla* y esa es la realidad de esta zona, que constituye la amplia franja, de unos cuatrocientos kilómetros de achura, que sirve de espacio de transición entre el desierto sahariano y la estepa, entre el inhóspito mar de arena y las llanuras donde los ecosistemas son más favorables para la vida y subsistencia. Y como la orilla de un mar, sirve de plataforma de comunicación con el otro lado de la misma, con la orilla norte del Sahara, con los países del norte de África, con la costa sur mediterránea… y, por tanto, con Europa. El Sahel está directamente vinculado con Europa.

Si en la antigüedad la presencia, acción e impacto en suelo europeo de imperios con raíces sahelianas, como los almohades, dan fe de esa realidad— en una era en la cual los desplazamientos y la interrelación entre espacios y personas era mucho más lenta y complicada— en la actualidad, además de flujos de mercancías y recursos (Iglesias, 2024) lícitos e ilícitos, las llegadas crecientes de migrantes dan luz, de una manera patente, a esa realidad. El Sahel constituye la frontera sur de Europa.

Y en esa amplia frontera la vida es dura y difícil, asociada a la movilidad. Cerca de tres cuartas partes de la población vive del sector primario, en gran medida de una ganadería trashumante y una agricultura que ha de aprovechar —y competir con los pastores por ella— el agua y la tierra fértil, dada la situación bioclimática del Sahel, con escasa pluviosidad y muy concentrada en la estación lluviosa. Por lo tanto, la lucha por los recursos es la constante en la región y la movilidad, del ganado, de la rotación de los campos, de la búsqueda de nuevas zonas…, por la pura supervivencia es una seña de identidad. Si a eso se le añade que el comercio por esos caminos milenarios que cruzan el Sahara hacia el norte, o hacia el sur, hacia el golfo de Guinea y sus ciudades y puertos atlánticos constituye desde tiempo inmemorial la actividad más lucrativa —comercio, como se ha comentado, de todo tipo de recursos, fueran y sean lícitos o no—, se pone de manifiesto como el Sahel no solo es una zona de transición, un espacio clave

intraafricano, sino que la movilidad asociada a las dinámicas vitales de su población conforman la región como un entorno de movilidad de impacto continental y global.

Esa lucha constante por los recursos básicos genera una situación de inseguridad permanente, agravada por la debilidad de unos Estados que se encuentran entre los más pobres del planeta (ver tabla de indicadores al final del presente capítulo) y que por tanto no poseen las capacidades suficientes para monopolizar legítimamente la violencia. Si a ello se le suma una cosmovisión y organización social más basada en el concepto de tribu que en el de ciudadano, que los sistemas de gobierno son débiles y que el desarrollo económico es muy escaso y complejo, el resultado es que estas sociedades presentan muchas dificultades para estabilizarse y lograr progresar. Y si a esto se le añade el cambio climático —que complica extraordinariamente los ritmos naturales que posibilita(ba)n un cierto equilibrio entre ganaderos y agricultores— y un crecimiento demográfico que duplica la población cada veinte años, se dibuja el panorama de una gran masa humana joven, con pocas alternativas de futuro, en un entorno degradado social y económicamente y que empeora exponencialmente. Por todo esto se hace mención, en muchas ocasiones, a la tormenta perfecta (Sánchez, 2021) saheliana, pues se realimenta a sí misma y crece en amplitud e intensidad.

En ese entorno complejo e inestable, de pocas alternativas y esperanzas, medra, por tanto, el crimen organizado y el terrorismo —en ocasiones, como simple y única alternativa laboral para muchos jóvenes—, terrorismo y crimen que se expanden por las mismas rutas milenarias por las que fluyen los recursos y que, como antaño, pero con mucho más alcance e intensidad en este mundo interconectado, tiene una proyección continental y global.

Por ello, el Sahel, esa zona remota y casi desconocida, se articula —paradójicamente o no— como epicentro global en muchos aspectos; baste señalar que constituye un epicentro de distribución de drogas (Guerrero, 2024) a escala global y un epicentro del yihadismo armado (Masoliver, 2024; Sánchez, 2022) del planeta, con las consecuencias devastadoras para la región y para el planeta que esto supone.

Pero y en el marco de la reconfiguración geopolítica global en curso…¿podría ser, también, el epicentro de algo más?

Antecedentes del conflicto. Sahel y occidente: ¿De la petición de ayuda al rechazo?

Si bien el Sahel constituye esa amplia franja señalada en el epígrafe anterior, normalmente al hablar del mismo se hace referencia al Sahel occidental, a cinco países —Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad— que presentan una serie de características, desde un pasado colonial común a amenazas y problemas similares y compartidos, pasando por unas dinámicas internas y externas también con muchas similitudes, que posibilitan una visión conjunta más homogénea.

Aunque la situación estructural de estas naciones siempre ha sido compleja, como también se señaló en el epígrafe anterior, la caída de Gadafi en Libia en el año 2011 generó la desestructuración total del país y, mostrando de manera patente la vinculación directa del Sahel con el Magreb (orillas sur y norte del Sahara), se produjo la desestabilización de Malí por mor de una nueva revolución tuareg y ofensiva yihadista, alimentada con las armas y elementos armados procedentes del país mediterráneo. Y la situación se tornó tan grave que Bamako pidió auxilio a la antigua potencia colonial, Francia, que envío un contingente de tropas, en el marco de la legalidad y legitimidad internacional, que permitió evitar —al menos, en ese momento— la caída del Gobierno maliense y la extensión de la inestabilidad a toda la región. Pero ya nunca fue lo mismo, pues el frágil equilibrio saheliano saltó por los aires.

Conscientes de la importancia de la región para Europa y para el continente africano, tanto naciones como organizaciones internacionales, con el beneplácito de los Gobiernos locales, pusieron en marcha una serie de iniciativas y de ayudas que pretendían reforzar la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo económico y social, que pretendían estabilizar las sociedades sahelianas.

No solo fueron operaciones militares, especialmente a partir del año 2013 como Serval y Barkane francesa, MINUSMA de las Naciones Unidas, EUTM-Mali de la Unión Europea, entre otras, para reforzar el pilar de la seguridad, sino también ingentes ayudas económicas en diferentes ámbitos y sectores, asesores, e incluso la puesta en marcha de organizaciones e iniciativas propias sahelianas, auspiciadas por distintos países y organizaciones.

Entre ellas, destaca la creación el 16 de febrero del 2014 del grupo Sahel G5, organización que pretendía dar una respuesta conjunta a las amenazas —terrorismo, crimen organizado, flujos migratorios, etc.— compartidas por los cinco países antes citados, así como avanzar y profundizar en diversas cuestiones, no solo en temas de seguridad, sino también en infraestructuras, lucha contra el cambio climático, etc. Y en ese marco se llegó a crear una Fuerza Militar Conjunta en el año 2017, a la cual cada país aportaría un batallón de 750 efectivos, con capacidad de realizar acciones transfronterizas y empeñada esencialmente en la lucha contra el terrorismo y el criminen organizado. La Unión Europa contribuyó a la financiación de dicha fuerza.

Las discrepancias surgidas con Malí, que incluyeron sanciones, por haber sufrido dos golpes de estado en menos de un año, acabaron motivando que Bamako, al no autorizarse que ocupara la presidencia rotatoria que le correspondía, expresase en mayo del año 2022 (recordando que la invasión de Ucrania principió en febrero de 2022) que «La oposición de ciertos Estados del G5 Sahel a la presidencia de Malí está en las maniobras de un Estado extrarregional que busca aislar a Malí» (Le Monde, 2022) en clara alusión a Francia, preocupada por la aparente presencia de elementos de Wagner y que el país saheliano se retirase de dicha organización y de la fuerza conjunta y, además, denunciase la instrumentalización de la misma.

La sucesión de golpes de estado en el ámbito del Sahel (Sánchez, 2022b) supone condenas por parte de la comunidad internacional y de las organizaciones africanas —como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)—, e incluso informaciones relativas al posible envío de fuerzas militares foráneas para revertir dichos golpes, en muchos casos aplaudidos por una población que no sentía mejoras en la seguridad ni en su nivel de vida, junto con el incremento de la narrativa antioccidental, muy centrada inicialmente en Francia —*¿Qué hacen aquí desplegados si sigue habiendo terrorismo y violencia y cada vez más?*— y posteriormente se extiende a toda la acción internacional (esencialmente occidental), lo cual va generando una serie de desavenencias, que van subiendo de tono y que, a partir del año 2022, va convirtiendo la presencia internacional en algo insostenible. Y que en febrero de 2022 Rusia invada Ucrania y que la presencia de Moscú a través de Wagner sea creciente en la región saheliana, puede pensarse que es una simple coincidencia, si bien en geopolítica las casualidades suelen ser muy escasas.

La situación se va enrareciendo de tal manera que desde el año 2023, en diferentes plazos y ritmos, se van retirando todas las misiones internacionales desplegadas en la región, e incluso las fuerzas —como las estadounidenses— desplegadas por acuerdos bilaterales; se genera un vacío que Rusia, que lo promueve, entre otras potencias revisionistas del orden mundial actual, va ocupando.

¿Y, tras esos cambios, cuál es la situación actual en la región?

Situación actual del conflicto. Sahel: ¡Espacio clave de la reconfiguración global!

La situación sigue siendo de conflictividad plena. Además de las cuestiones estructurales —terrorismo, crimen organizado, pobreza, etc.— la pugna global no solo tiene un reflejo directo en el Sahel, sino que también se libra en él, que deviene no solo espacio de batalla, sino también en actor de esa reconfiguración global. Y, ante ello, es factible analizar, entre otras, varias dinámicas.

Sahel: ¿frente secundario de la guerra en Ucrania?

A finales de julio de 2024 se produjo una acción de combate en la que grupos tuareg rebeldes y terroristas yihadistas atacaron en el norte de Malí una fuerza enviada por el Gobierno, causando —si bien las cifras son imposibles de verificar— la muerte de unos 87 contratistas rusos (Wagner) y 47 soldados malienses (Diop, 2024). Un duro golpe para Rusia y un duro golpe para Malí, pese a lo cual Moscú señaló (Eldiario.es, 2024 que se seguiría ofreciendo la ayuda necesaria a Bamako.

Si bien ya existían noticias, más o menos confirmadas, de la presencia de fuerzas espaciales ucranianas en África —Sudán es uno de los lugares donde se señala dicha presencia (Iddon, 2024)—, la contundencia de la acción en Malí sorprende. Pero sorprende también por las declaraciones, luego desmentidas o matizadas, realizadas por altos cargos e instituciones de Ucrania: se afirma por parte del servicio secreto ucraniano que Kiev estuvo involucrado en el ataque «Los rebeldes recibieron la información necesaria y no sólo información, que les permitió llevar a cabo con éxito una operación militar contra los criminales de guerra rusos» (Burdyga, 2024), o que «la emboscada en

Malí no era el primer ataque contra las fuerzas rusas en África en la que Ucrania estaba implicada»(Watson, 2024).

De hecho, Kyrylo Budanov, el jefe de la inteligencia militar ucraniana, dijo de una manera muy patente en el año 2023: «Hemos estado matando rusos y continuaremos matando rusos en todas partes del mundo» (McGregor, 2024), aunque posteriormente matizaría (The New Voice of Ukraine, 2023) esas palabras señalando que solo hacían referencia a los criminales de guerra.

La respuesta a la acción de julio de 2024 es fulminante: Malí y Níger rompen relaciones con Kiev, se acusa (Agenzia Nova, 2024) a Ucrania y a Polonia por parte de la Alianza de Estados del Sahel —Malí, Níger y Burkina Faso— de entrenar a grupos terroristas en el uso de drones kamikazes y que estos fueron enviados con el apoyo de una embajada ucraniana en un país vecino; y la embajada de Ucrania en Senegal recibió una advertencia formal tras la publicación de un video propagandístico del ejército ucraniano y unos comentarios relativos al ataque tuareg sobre las fuerzas de Wagner y Malí.

Y que estas diatribas y ruptura de relaciones se produjeran durante la cuarta gira del Ministro de exteriores ucraniano, Dymtro Kuleba, a África, en la búsqueda de apoyos para la causa de Ucrania en el llamado Sur Global y, aunque el comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania señalara: «entre los puntos principales, estará la participación de los estados africanos en los esfuerzos globales para restaurar una paz justa para Ucrania y el mundo» (*Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, 2024), los hechos no contribuyen, precisamente, a lograr apoyos para Kiev, en un Sur Global que en conjunto es bastante indiferente a dicha causa o que directamente apoya a Rusia.

Puede que Ucrania haya desplegado asesores sobre el terreno, o equipos de operaciones especiales para, siguiendo una estrategia indirecta —actuar en frentes secundarios para debilitar y agotar al adversario— minorar la presión rusa en su territorio, si bien es necesario considerar que Ucrania, pese al esfuerzo ingente que está realizando, depende del apoyo y ayuda occidental para seguir su lucha contra Rusia. También pudiera ser que las fuerzas ucranianas, reales o supuestas, no fueran más que una suerte de «fuerzas delegadas» de otras naciones con intereses globales, o una simple campaña de desinformación en el marco de la acción creciente de Rusia en África. En cualquier caso, Ucrania, que está intentando abrir nuevos contactos y relaciones en

África puede verse perjudicada por estas acciones, que rápidamente se transforman en narrativas de neocolonialismo y de apoyo a grupos terroristas e insurgentes.

Muestra de ese interés ucraniano, señalar que Kiev ha abierto 7 nuevas embajadas en África, a las que es preciso sumar las 10 con las que ya contaba en el continente, en ese afán por lograr un número creciente de apoyos a su causa; pero, también, ese afán de internacionalización de la misma seguido por Ucrania le lleva a destacar la justicia universal y los derechos humanos. Y en un evento hace unos meses, Olena Zelenska, la primera Dama del país, expresó: «Cuando entendemos que el sistema internacional no funciona, debemos hablar no sólo de nosotros mismos, sino de todos los demás crímenes de guerra, crisis humanitarias y tragedias de personas en todo el mundo» (Gumenyuk, 2024)… por ello y dado el apoyo dado por Ucrania a Israel —con la brutal guerra en Gaza en curso— la narrativa ucraniana pierde enteros en el Sahel. Y, además se señala (Hairsine, 2024) que, dado que desde la independencia de Ucrania nunca se había producido la visita de ningún presidente ni ministro de asuntos exteriores ucraniano a África… ¿ahora sí por?

Consecuentemente y en el marco de esa reconfiguración, de esa pugna geopolítica que está en curso, se afirma en ciertos ámbitos y sin ambages que la «Nueva línea de conflicto pasa del Donbass ucraniano al Sahel maliense» (Kassouin y Sovon, 2024.

Pero si la lucha contra Rusia abre un nuevo frente en el Sahel, eso implica que Moscú ya estaba allí… ¿y estaba por alguna razón?

Sahel: ¿estrategia de contra cerco por parte de Rusia?

El Sahel es rico en materias primas y recursos (Nievas y Mesa, 2019) —Malí es el tercer productor de oro de África, Níger es uno de los principales productores de uranio del mundo, está constatada la existencia de hidrocarburos, minerales estratégicos, etc.— aunque, paradójicamente —o no, como se ha comentado previamente al exponer *la tormenta perfecta* saheliana—, pese a esa riqueza la región se encuentra «en las garras de la pobreza extrema» (Isilow y Basaran, 2023). El interés por tener acceso a esos recursos y a la riqueza que de los mismos se puede obtener por parte de una Rusia sometida a sanciones occidentales, así como de una China cuyo afán por lograr el monopolio en ciertos recursos —como los minerales estratégicos— es paradigmático,

amén también del interés de otras muchas potencias medias, lo que motiva que esa antaño olvidada región haya devenido en un espacio de confrontación geopolítica. Y, por eso, Rusia ya en guerra abierta con occidente, encuentra en el Sahel una zona, un espacio vital para sus intereses económicos. Pero no es esta la única razón que explica la presencia de Moscú.

El Sahel no solo conforma ese espacio clave para la movilidad intra africana y materializa la frontera exterior de Europa, sino que constituye, puede constituir, un baluarte desde el cual es posible, en cierta medida, minorar y/o incluso crear una brecha en ese cerco al que Rusia siente que occidente le lleva sometiendo desde hace centurias: sea el llamado Gran Juego con Gran Bretaña como oponente en el siglo XIX, sea la estrategia de contención durante la Guerra Fría o sea en la actualidad con la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea y la penetración creciente en el antiguo espacio postsoviético en el Cáucaso y Asia Central, Moscú considera que los Estados Unidos se encuentran embarcados en una nueva lucha por el Rimland (Sánchez, 2021b), una pugna por ese gran anillo terrestre que, en palabras de Mackinder, rodea la tierra corazón, esencialmente Rusia y cuyo control permite mantenerla aislada, separada de mares cálidos y sin posibilidad de expansión.

Por ello, para Rusia, en una África y en un Sahel sumidos en plena lucha de potencias por su dominio (Sánchez, 2023), poner un pie firme en el continente y en la región puede contribuir, además de a lograr apoyos políticos —tan importantes en un proceso global de reconfiguración y beneficios económicos no menos importantes en el marco de la guerra en Ucrania—, a obtener una presencia armada aunque sea mediante el grupo Wagner en primera instancia y crear una red de puntos de apoyo militares fuera de ese cerco o, incluso, establecer un arco, un anillo exterior, una suerte de contracerco… lo cual sería un activo de extraordinario valor para Moscú.

Tanto es así, que los Estados Unidos, muy preocupados por esta presencia creciente rusa y por las informaciones (Reuters, 2024) relativas a que Irán busca uranio en Níger, contempla con pesar como también es invitado a marchar de la región, redespliegue que finaliza el 15 de septiembre de 2024 (United States Africa Command, 2024). E intenta por todos los medios, en lo que denomina recalibramiento y en el marco de una nueva estrategia, poder desplegar efectivos, al menos, en las proximidades del Sahel. Así, Washington expresa que esto se hará «en países afines, con valores democráticos,

objetivos y desafíos compartidos en la costa de África Occidental. Estamos en conversaciones con Costa de Marfil y también con Ghana y Benin» (US Department of State, 2024), así como aparentemente se había alcanzado un acuerdo para desplegar unidades de operaciones especiales (Babb, 2024) de pequeña entidad en el propio Chad… declaraciones estadounidenses que fueron inmediatamente desmentidas (Swiss Info, 2024) por un comunicado del Gobierno del país saheliano. Parece que Estados Unidos intenta, por todos los medios y con urgencia, evitar un potencial contracerco por parte de Moscú… o formalizar otro cerco exterior al saheliano.

En cualquier caso, la situación de tensión es creciente entre los, hasta hace poco, aliados pero este nuevo posicionamiento saheliano, ¿puede ser reflejo de algo más profundo que se está gestando?

Sahel: ¿resurgimiento de tesis panafricanas?

La narrativa anticolonial y las acusaciones de intento de neocolonialismo han devenido en una constante en el día a día saheliano: la desinformación alentada especialmente por Rusia y China[1], las soflamas frente a la antigua potencia colonial en particular y frente a occidente en general van calando y ganando terreno entre una gran parte de la población que sigue con unos niveles de inseguridad y pobreza ingentes y que encuentran difícil dar respuesta a las preguntas —si bien no dejan de ser preguntas torticeras y manipuladoras— ¿qué ha hecho occidente por ti? ¿no ves que occidente solo quiere seguir saqueando tus riquezas para seguir siendo rico y tu pobre? ¿crees de verdad que las instituciones y organizaciones que ha creado son realmente para facilitar tu desarrollo?

Por otra parte, la ruptura del orden global y el afán de acabar con la supremacía de los Estados Unidos genera, al menos en principio y aparentemente, oportunidades para el desarrollo de un modelo multipolar — defendido a ultranza por Rusia— con diferentes centros de poder y también con nuevas y diferentes estructuras e instituciones de gobernanza (Muñoz Castiñeira, 2024), permite incrementar las opciones regionales frente a las globales y globalizantes.

[1] Véase: https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/

Y en esa reconfiguración y ante esas aparentes oportunidades, África emerge —y las narrativas de las potencias revisionistas apoyan esa idea, si bien el propósito final es opaco— como un continente de oportunidades, con una población joven y dinámica, una tierra plena de recursos naturales y que está llamada a jugar un papel clave en el nuevo orden global (Tenembaum, 2024)... si se libera de las ataduras seculares. Y esas ataduras, en conjunto, como se ha comentado previamente, se llaman Occidente.

En el Sahel, en una de las regiones más pobres del continente africano, se pone en marcha una revolución, una ruptura de lazos con naciones y con organizaciones —incluso africanas- consideradas como herramientas de occidente y se comienza a crear unas nuevas. Así, Malí, Burkina Faso y Níger fundan la Alianza de Estados del Sahel el 16 de septiembre de 2023, surgida inicialmente como un pacto de mutua defensa —ante las noticias de una potencial intervención exterior para derrocar a los Gobiernos nacidos de golpes de estado— y que paulatinamente ha ido ampliando el nivel de cooperación a múltiples ámbitos —económicos, políticos, diplomáticos, culturales, etc.— incluyendo el anuncio realizado a mediados de septiembre de 2024 de diseñar un pasaporte biométrico común (Lisa News, 2024). La voluntad y las intenciones de un nuevo tipo de asociación entre iguales, libres de ataduras y débitos, ocupan las declaraciones y acciones en el marco de las capacidades de estas naciones de manera constante.

Y ese afán de *un nuevo hacer* es tan poderoso que se cuestiona todo o casi todo; así, incluso una organización regional africana —la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental)—, una de las más activas del continente, es puesta en tela de juicio por la nueva Alianza, si bien es cierto que le impuso sanciones, que luego retiró, tras los golpes de Estado habidos en esos países y es tan puesta en tela de juicio que decretan su retirada de la misma, como también hicieron previamente del grupo G5 Sahel, condenándolo a su desaparición el 28 de enero de 2024 (Agenzia Fides, 2024), pese a que esta no será efectiva, según los estatutos de la Organización, hasta un año después. Pero el paso ya está dado.

Si bien se produjeron presiones, tanto desde fuera de África como desde el seno de la propia organización, animando a revertir la separación, los líderes de los tres países de la Alianza Sahel, tras la primera cumbre en Niamey (Níger, julio 2024), decidieron el no retorno a la CEDEAO (Asadu y Mamaneap, 2024), lo cual, desde determinadas ópticas, no hace sino debilitar aún más al bloque y dificultar los esfuerzos en combatir la violencia

que se extiende por la región y en dar marcha atrás en la secuencia de golpes de estado que se suceden en la misma. La CEDEAO, con casi medio siglo a sus espaldas, ha llegado a ser calificada como una «amenaza para nuestros estados» por el dirigente de Níger, que también añadió la intención de crear una «Alianza para el Sahel de los pueblos, en lugar de una CEDEAO cuyas directrices e instrucciones le vienen dictadas por potencias ajenas a África» (Asadu y Mamaneap, 2024).

Y el propósito de esta nueva Confederación —pues tal es el modelo organizativo elegido—, incluye ser un referente y la expansión del mismo por la región, que se señala (Mintoiba, 2024) que afronta una nueva era, e incluso por el continente, en una muestra de la posibilidad de organizaciones alternativas a las existentes; organizaciones presentadas también como nuevos modelos, como una nueva manera de hacer las cosas libre de injerencias.

De hecho, el poder de la narrativa empleada es tan fuerte que tras la visita del presidente del Chad a Moscú en enero de 2024, ante la pregunta al mandatario de si abandonaría las alianzas previas y se aproximaría a Rusia, la respuesta fue demoledora: «Chad es un país independiente, libre y soberano (…) No estamos en el principio de un esclavo que quiere cambiar de dueño. Tenemos intención de trabajar con todos los países del mundo que nos respeten y que quieran trabajar con nosotros bajo el respeto mutuo» (Europa Press, 2024).

Ciertamente, en esa reconfiguración, África y el Sahel también se reordenan bajo unos parámetros aparentemente distintos y particulares… pero en el marco de una pugna global entre grandes poderes, es preciso considerar si, más allá de las narrativas empleadas, no siguen dichas potencias apoyando el secular *divide y vencerás*.

En cualquier caso y sea como fuere, esa zona que hace algo más de una década era prácticamente desconocida ha saltado a la primera plana ¿Pero le importa realmente a otros actores?

Papel de los actores externos. Sahel: ¡ya no es indiferente para nadie!

Como se ha ido poniendo de manifiesto, un espacio clave en un planeta en reconfiguración no puede permanecer ajeno a cualquier potencia con ciertas aspiraciones.

Así, con intereses y presencia en la región (Sánchez, 2019), además de Estados Unidos y Rusia —ya mencionados— y China, aspirante a primera potencia global, es posible encontrar a Turquía en el marco de una geopolítica neootomana y compitiendo con Arabia Saudí, también presente en la región saheliana, por el liderazgo del Islam. Igualmente, Israel, intentando obtener apoyos para aminorar el impacto que en el mundo árabe y musulmán generan las acciones de la nación hebrea, si bien con la guerra en curso en Gaza, las opciones se han complicado en cierta medida… cada vez más naciones muestran interés por la región.

Con la guerra en Ucrania en curso y con la presencia creciente de Rusia en el Sahel, Estados Unidos cada vez es más activo, tras un cierto abandono. Así, en su pugna con Rusia, las narrativas relativas a que «Las juntas militares prorrusas del Sahel desintegran la región con su Alianza» (Gerlotti, 2024) o que tras la ruptura de relaciones de Burkina Faso y Níger con Ucrania, Rusia «siembra caos e inestabilidad» (Europa Press, 2024b), las sitúan frente al planteamiento de diplomacia, democracia y libertad que Washington abandera, o pretende abanderar… si bien esos argumentos parece que progresivamente no van teniendo mucho éxito (Sánchez, 2024) ni en África ni en gran parte del planeta. Y la nación norteamericana siente que está perdiendo un pie en la zona y en gran parte de África.

Por ello, la OTAN, que hasta hace muy poco se encontraba esencialmente volcada hacia el este de Europa, frente a Rusia, en mayo del 2024 señalaba en un informe (NATO, 2024) que «La seguridad en el Sahel se ha deteriorado drásticamente en los últimos años, con graves consecuencias para las poblaciones de la región y para los intereses de los aliados y socios de la OTAN» y en la cumbre que tuvo lugar del 9 al 11 de julio de 2024, además de conmemorarse el 75 aniversario de la Organización se abordaron varios temas, siendo uno de ellos el plan de acción para el sur (La Moncloa, 2024). Y en dicho plan de acción se recoge expresamente que «Oriente Medio, el Norte de África, el Sahel, el continente africano en general, tienen una gran importancia estratégica para la paz y la seguridad en la región euroatlántica y, por supuesto, la Alianza puede hacer mucho a su vez para fortalecer la seguridad y la estabilidad del sur de Europa» (González, 2024). Todo un canto a no desatender esa zona clave del planeta.

Y siendo muy importante lo que acontezca en el Sahel para Europa, en lo que respecta a España, el único país europeo con presencia física, con territorio nacional en África y

constituyendo el punto de paso natural entre ambos continentes, resulta algo absolutamente obvio y capital. La importancia del Sahel y su potencialidad de desestabilización han sido siempre una poderosa realidad para España, de hecho, no solo ha participado en todas las misiones de la Unión Europea desplegadas en la zona, sino que siempre se ha mostrado muy activa para intentar redirigir parte de las energías, recursos, atención y esfuerzos de las organizaciones de las que es parte —OTAN, UE, etc.— hacia el sur. Y si bien se iba poco a poco logrando y concienciando a los socios y aliados de la importancia del Sahel, desde la invasión rusa de Ucrania la frontera sur de Europa había pasado a un segundo plano de manera casi total… Hasta ahora que, especialmente tras la salida de la mayor parte de las tropas occidentales del Sahel (Domínguez Cebrián, 2024), efectivos que fueron desplegados en apoyo y para refuerzo de las capacidades de estas frágiles naciones, la sensación de *agujero negro de seguridad* es grande.

Esperemos ser capaces de contribuir a estabilizar la región.

Conclusiones y perspectiva. Sahel: ¿más tormentas y más epicentros o…?

El vacío geopolítico no existe y en una era de reconfiguración global, aún menos si cabe.

Y esa reconfiguración global lleva aparejada, de manera natural o vinculada de manera interesada, un cuestionamiento de normas, reglas, usos y sistemas que han estado vigentes en muchos casos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en esa suerte de orden mundial que, si bien no era ni muchos menos perfecto, si proporcionaba un marco de referencia.

Este mundo interconectado hace que ninguna zona sea remota ni lejana y, aunque no sea de parte del acervo común, existen una serie de espacios claves que, pese a su aparente falta de interés y capacidad de influencia y acción, pueden decantar o contribuir significativamente a modificar el rumbo de la dinámica del planeta. Pueden ser auténticos epicentros.

El Sahel es una de esas zonas. Y, como en todas partes, existen rescoldos de agravios, reales o supuestos, internos y externos… sobre los que, si se sopla de manera adecuada, es posible lograr su activación y pasar a desatar un incendio pavoroso… que

siempre sirve a los intereses de una potencia, de un gran actor externo poderoso. Siempre es así, solo cambia el actor.

Quizá fuera necesario considerar, en su justa medida, la importancia de ciertos espacios —como sin duda lo es el Sahel—, quizá fuera necesario considerar la importancia, con razón o sin ella, de esos rescoldos, para ser capaces, si se quiere, de contribuir a minorar aquellos que, de nuevo, con razón o sin ella, sean achacables a uno mismo. Y quizá fuera necesario, por último, tener absolutamente claro que no es posible hacer trasposición literal de una misma realidad cuando la vida en unas y otras partes del planeta es tan asimétrica, tan distinta —aunque a los seres humanos nos muevan casi los mismos estímulos y necesidades— y que por ello es preciso un poderoso ejercicio de comprensión y de pragmatismo.

En caso contrario, tenemos ante nuestros ojos lo que acontece. Y la perspectiva y prospectiva, en el marco de una reconfiguración global donde las armas ya hablan sin ningún rubor y donde todo puede ser empleado como un arma, es totalmente pavorosa.

Para todos, sin duda. ¿o una orilla espera que no le afecte en demasía lo que ocurre en la otra?

Bibliografía

Africa Center for Strategic Studies. (2024). Mapping a surge of disinformation in Africa [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/

Agenzia Fides. (2024). La salida de Malí, Burkina Faso y Níger de la CEDEAO/ECOWAS abre una nueva era [en línea]. *Agenzia Fides.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.fides.org/es/news/74675-AFRICA_La_salida_de_Mali_Burkina_Faso_y_Niger_de_la_CEDEAO_ECOWAS_abre_una_nueva_era

Agenzia Nova. (2024). Mali: la Alianza del Sahel acusa a Ucrania y Polonia de entrenar a futuros terroristas [en línea]. *NOVA News*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.agenzianova.com/es/news/Mali-la-Alianza-del-Sahel-acusa-a-Ucrania-

y-Polonia-de-entrenar-a-futuros-terroristas/

Asadu, C. y Mamaneap, D. (2024). Dirigentes militares de Níger, Mali y Burkina Faso descartan volver a bloque económico regional [en línea]. *AP News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://apnews.com/world-news/general-news-0387986e654567fa27ffce7ba9604a1b

Babb, C. (2024). US General explains US movements, partnerships in West Africa [en línea]. *Voa News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.voanews.com/a/general-who-oversaw-us-military-withdrawal-from-niger-explains-us-movements-partnerships-in-west-africa/7791629.html

Burdyga, I. (2024). ¿Qué hace el servicio secreto ucraniano en África? [en línea]. *DW*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-hace-el-servicio-secreto-ucraniano-en-%C3%A1frica/a-69844201

Diop, A. (2024). Mali: les touaregs avancent les chiffres de la déroute de l'armée et Wagner [en línea]. *AFRIK.com*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.afrik.com/mali-les-touaregs-avancent-les-chiffres-de-la-deroute-de-l-armee-et-wagner

Domínguez Cebrián, B. (2024). El vacío de tropas occidentales en el Sahel inquieta a España [en línea]. *El País*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://elpais.com/espana/2024-07-22/el-vacio-de-tropas-occidentales-en-el-sahel-inquieta-a-espana.html

Eldiario.es. (2024). Rusia ayudará a Malí a fortalecer su Ejército para combatir el terrorismo, según Lavrov [en línea]. *Eldiario.es*. [Consulta: 2024. Disponible en: https://www.eldiario.es/politica/rusia-ayudara-mali-fortalecer-ejercito-combatir-terrorismo-lavrov_1_11565154.html

Europa Press. (2024). El riesgo de que Chad siga los pasos de otros países del Sahel y se acerque a Rusia preocupa en Occidente [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-riesgo-chad-siga-pasos-otros-paises-sahel-acerque-rusia-preocupa-occidente-20240504084450.html

—. (2024b). EE. UU. dice que Rusia «siembra el caos» en África tras la ruptura de relaciones de Níger y Malí con Ucrania [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-dice-rusia-siembra-caos-africa-ruptura-relaciones-niger-mali-ucrania-20240809070930.html

Gerlotti, A. (2024). Las juntas militares prorrusas del Sahel desintegran la región con su Alianza [en línea]. *ABC*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/golpistas-sahel-desintegran-africa-occidental-20240713184114-nt.html

González, E. (2024). Sánchez applauds the action plan for the southern flank adopted by the NATO Summit [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://thediplomatinspain.com/en/2024/07/11/sanchez-applauds-the-action-plan-for-the-southern-flank-adopted-by-the-nato-summit/88732/

Guerrero Jurado, L. (2024). El Sahel, epicentro de distribución de drogas… ¿también hacia oriente medio? [en línea]. *Documento de Opinión IEEE*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO67_2024_LUCGUE_Sahel.pdf

Gumenyuk, N. (2024). Inside Ukraine´s fight for hearts and minds [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/08/03/ukraine-hearts-minds-world-russia-war/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Flash%20Points%2008072024&utm_term=flash_points

Hairsine, K. (2024). How Ukraine is combating Russia´s influence un Africa [en línea]. *DW*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.dw.com/en/how-ukraine-is-trying-to-combat-russias-influence-in-africa/a-69461873

Iddon, P. (2024). Why are Ukrainian special forces fighting in Sudan's war [en línea]. *The New Arab.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.newarab.com/analysis/why-are-ukrainian-special-forces-fighting-sudans-war

Iglesias Lancho, C. (2024). Cristales… ¿los nuevos «diamantes de sangre» del Sahel? [en línea]. *Documento de Opinión IEEE*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO66_2024_CELIGL__Cristales.pdf

Isilow, H. y Basaran, E. (2023). Paradox of Africa´s Sahel: rich in minerals but in the grip of grinding poverty [en línea]. *AA*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/world/paradox-of-africas-sahel-rich-in-minerals-but-in-the-grip-of-grinding-poverty/3015838

Kassouin, A. y Sovon, J. (2024). Nueva línea de conflicto pasa del Donbás ucraniano al Sahel maliense [en línea]. *Global voices*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://es.globalvoices.org/2024/08/29/nueva-linea-de-conflicto-pasa-del-donbas-ucraniano-al-sahel-maliense/

La Moncloa. (2024). Pedro Sánchez stresses importance of NATO having a «comprehensive, detailed and practical» Action Plan for the South [en línea]. *La Moncloa*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2024/20240710-sanchez-nato-summit.aspx

Le Monde. (2022). Le Mali announce son retrait de l´organisation régionale G5 Sahel [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.lmonde.fr/afrique/article/2022/05/16/le-mali-annonce-son-retrait-de-l-organisation-regionale-g5-sahel_6126249_3212.html

Lisa News. (2024). La Alianza de Estados del Sahel pondrá en circulación pasaportes biométricos [en línea]. *Lisa News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lisanews.org/internacional/la-alianza-de-estados-del-sahel-pondran-en-circulacion-pasaportes-biometricos/

Masoliver, A. (2024). Ni Siria, ni Irak: este es el epicentro del yihadismo armado en 2024 [en línea]. *La Razón*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/siria-irak-este-epicentro-yihadismo-armado-2024_20240721669cec27ef894800010155ef.html

McGregor, A. (2024). Ukraine´s african campaign against Russia prompts international backlash [en línea]. *Eurasia Daily Monitor*. Vol. 21, n.º 130. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://jamestown.org/program/ukraines-african-campaign-against-russia-prompts-international-backlash/

Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. (2024). Dmytro Kuleba´s fourth African tour [en línea]. *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://mfa.gov.ua/en/events/chetverte-afrikanske-turne-dmitra-kulebi

Mintoiba, F. (2024). 'Alliance of Sahel States' and a new era for West Africa [en línea]. *Daily Sabat*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/alliance-of-sahel-states-and-a-new-era-for-west-africa

Muñoz Castiñeira, S. (2024). La Tríada del Sahel, una lección de autonomismo [en línea]. *Nota al pie*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.notaalpie.com.ar/2024/07/18/confederacion-estados-del-sahel/

NATO. (2024*). Independient expert group supporting NATO´s comprenhensive and deep reflection process on the southern neighbourhood, Final Report* [en línea]. NATO, p. 15. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/5/pdf/240507-Nato-South-Report.pdf

Nievas, D. y Mesa, B. (2019). Los recursos naturales en el centro de la geopolítica en el Sahel [en línea]. *TLA-MELAUA.* N.º 48. [Consulta: 2024]. Disponible en: http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelaua/article/view/896/pdf

Reuters. (2024). EE. UU. completa retirada de su última base militar en Níger [en línea]. *DW*. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.dw.com/es/estados-unidos-completa-la-retirada-de-su-%C3%BAltima-base-militar-en-n%C3%ADger/a-69862445

Sánchez Herráez, P. (2019). Los «nuevos» actores en el Sahel [en línea]. En: *El Sahel G5: desafíos y oportunidades*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. Cuaderno de Estrategia n.º 202, capítulo cinco, pp. 183-234. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_202_El_sahel_y_g5_desafios_y_oportunidades.pdf

—. (2021). Sahel: ¡Tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente! [en línea]. En *Panorama Geopolítico de los conflictos 2021*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. Capítulo octavo, pp. 229-252. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_8_Sahel.pdf

—. (2021b). Siglo XXI: ¿El retorno a la lucha por el Rimland? [en línea]. *Documento de Análisis IEEE.* [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf

—. (2022). El Sahel: epicentro yihadista en África occidental. En: *Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global, Cuaderno de Estrategia n.º 214*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. Capítulo tercero, pp. 79-127. [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214/Cap_3_El_Sahel_epicentro_yihadista_en_Africa_Occidental.pdf

—. (2022b) ¡El Sahel en llamas!:¿vuelta al caudillismo? [en línea]. *Documento de Análisis IEEE*. [Consulta: 2024]. Disponible en : https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA61_2022_PEDSAN_Sahel.pdf

—. (2023). África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio [en línea]. En: *África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. Cuaderno de Estrategia N.º 220, capítulo 1, pp. 13-59., Madrid, 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_220/Cap_1_la_pugna_de_viejas_y_nuevas_potencias.pdf

—. (2024). Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¡Obras son amores y no buenas razones! [en línea]. *Documento de Análisis IEEE*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA51_2024_PEDSAN_Reconfiguracion.pdf

Swiss Info. (2024). Chad desmiente que haya aceptado el despliegue de nuevo de tropas estadounidenses [en línea]. *Swiss Info*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/chad-desmiente-que-haya-aceptado-el-despliegue-de-nuevo-de-tropas-estadounidenses/87591293

Tenembaum, M. (2024). Francia pierde sus colonias por segunda vez, 27 de julio de 2024 [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.infobae.com/opinion/2024/07/27/francia-pierde-sus-colonias-por-segunda-vez/

The New Voice of Ukraine. (2023). Ukraine´s spy chief says his words about killing Russians «anywhere in the world» were misinterpreted [en línea]. *The New Voice of Ukraine.* [Consulta: 20 septiembre 2024]. Disponble en: https://english.nv.ua/nation/ukraine-spy-chief-budanov-clarifies-statements-about-killing-russians-ukraine-war-50325115.html

United States Africa Command. (2024). US withdrawal from Niger is completed [en línea]. *United States Africa Command*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.africom.mil/pressrelease/35590/us-withdrawal-from-niger-completed

US Department of State. (2024). Digital press briefing on the new AFRICOM Strategy and US military cooperation in Africa [en línea]. *US Department of State*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.state.gov/digital-press-briefing-on-the-new-africom-strategy-and-u-s-military-cooperation-in-africa/

Watson. (2024). Kiev affirme avoir piégé les mercenaires de Wagner au Mali [en línea]. *Watson*. [Consulta : 2024]. Disponible en: https://www.watson.ch/fr/international/guerre-contre-l-ukraine/223344905-kiev-affirme-avoir-piege-les-mercenaires-de-wagner-au-mali

ANEXO

Cronología del conflicto

Cap. 6	EL SAHEL: ¿TAMBIÉN EPICENTRO DE LA RECONFIGURACIÓN GLOBAL?
Fecha	Acontecimientos
1960	Nacen como estados independientes Mauritania, Mali (inicialmente como Federación de Malí, posteriormente Senegal se separa y pasa a llamarse Malí), Burkina (desde 1984 denominada Burkina Faso), Níger y Chad.
2011	Una intervención internacional en Libia contribuye a finalizar con el régimen de Gadafi.
2012	Revuelta tuareg y dominio por estos de la zona norte de Malí Ansar Dine instaura la sharia en el norte de Malí y toma el control de la zona. El norte de Mali se puebla de grupos terroristas yihadistas, que van expandiendo su zona de acción.
1 de abril de 2013	España despliega fuerzas EUTM-Malí.
2013	Se establece la misión Serval (liderada por Francia). Se establece la misión de Naciones Unidas MINUSMA.
21 de noviembre de 2023	Estalla en Kiev el denominado Euromaidan.
16 de febrero de 2014	Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad crean la organización Sahel G5.
Marzo de 2024	Anexión de Crimea por parte de Rusia.
2017	Nace la Fuerza Conjunta G5 Sahel.
2021	Muerte del presidente del Chad. Golpe de Estado en Mali (tercero en diez años).

	Macron anuncia la reducción de efectivos franceses en el Sahel. Informaciones relativas al despliegue de la empresa privada de seguridad rusa Wagner en Malí.
24 de febrero de 2022	Invasión de Ucrania por Rusia.
14 de mayo de 2022	Malí anuncia retirada de la organización Sahel G5.
2022	Golpes de Estado en Burkina Faso.
6 de diciembre de 2023	Burkina Faso y Níger anuncian retirada de la organización Sahel G5.
2023-2024	Se pone fin a la presencia de tropas internacionales.
16 de septiembre de 2023	Nace la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel (Malí, Burkina Faso y Níger).
28 de enero de 2024	Los países de la Alianza de Estados del Sahel solicitan retirarse de la CEDEAO.
27 de julio de 2024	Mueren docenas de contratistas rusos de Wagner y soldados malienses en una emboscada en el norte de Malí, supuestamente apoyada por Ucrania.
Agosto 2024	Protestas de países saheliano por injerencia de Ucrania y ruptura de relaciones.
15 de septiembre de 2024	Estados Unidos repliega sus últimas tropas de Níger.

En las tablas adjuntas a continuación, datos de 2024 salvo expresión contraria. *Fuente:* CIA, *The World factbook*

Tablas de indicadores

		Mauritania	Malí	Burkina Faso	Níger	Chad
Extensión (km^2)		1 030 700	1 240 192	274 200	1 267 000	1 284 000
PIB en miles de millones de dólares		10,453 (2023 est.)	20,905 (2023 est.)	20,325 (2023 est.)	16,819 (2023 est.)	13,149 (2023 est.)
Estructura PIB	Agricultura	27,8 %	41,8 %	31 %	41,6 %	52,3 %
	Industria	29,3 %	18,1 %	23,9 %	19,5 %	14,7 %
	Servicios	42,9 % (2017 est.)	40,5 % (2017 est.)	44,9 % (2017 est.)	38,7 % (2017 est.)	33,1 % (2017 est.)
PIB per cápita (dólares)		6300 (2023 est.)	2500 (2023 est.)	2500 (2023 est.)	1600 (2023 est.)	1800 (2023 est.)
Tasa de crecimiento PIB		3,38 % (2023 est.)	5,24 % (2023 est.)	2,96 % (2023 est.)	2,5 % (2023 est.)	4,12 % (2023 est.)
Exportaciones: en miles de millones de dólares		4,132 (2022 est.)	5,855 (2022 est.)	5,814 (2022 est.)	1,376 (2022 est.)	6,503 (2022 est.)
Importaciones: en miles de millones de dólares		5,77 (2022 est.)	7,942 (2022 est.)	6,761 (2022 est.)	4,194 (2022 est.)	5,028 (2022 est.)
Población		4 328 040	21 990 607	23 042 199	26 342 784 (2024 est.)	19 093 595 (2024 est.)
Estructura de edad	0-14	35,7 %	46,8 %	41,6 %	49,5 %	45,8 %
	15-64	59,9 %	50,01 %	55,1 %	47.8 %	51,7 %
	Más de 65	4,4 % (2024 est.)	3,1 % (2024 est.)	3,2 % (2024 est.)	2,7 % (2024 est.)	2,5 % (2024 est.)
Tasa de crecimiento de la población		1,92 % (2024 est.)	2,9 % (2024 est.)	2,4 % (2024 est.)	3.66 % (2024 est.)	3,01 % (2024 est.)

Grupos étnicos	Haratin 40 % Beydan 30 % Otros 30 %	Bambara 33,3 %, Fulani (Peul) 13,3 %, Soninke 9,8 %, Senufo 9,6 %, Malinke 8,8 %, Dogon 8,7 %, Sonrai 5,9 %, Bobo 2,1%, Tuareg 1,7 %, Otros 6,7 % (2018 est.)	Mossi 53,7 %, Fulani 6,8 %, Gurunsi 5,9 %, Bissa 5,4 %, Gurma 5,2 %, Bobo 3,4 %, Senufo 2,2 %, Lobi 1,5 %, Tuareg 0,1 %, Otros 12,8 % (2021 est.)	Hausa 53,1 %, Songai 21,2 %, Tuareg 11 %, Fulani 6,5 %, Kanuri 5,9 %, Gurma 0,8 %, Árabes 0,4 %, Tubu 0,4 %, Otros 0,6 % (2006 est.)	Sara 30,5 %, Kanembu 9,8 %, Árabes 9,7 %, Wadai 7 %, Gorane 5,8 %, Masa 4,9 %, Bulala 3,7 %, Marba 3,5 %, Mundang 2,7 %, Bidiyo 2,5 %, Dadjo 2,4 %, Tupuri 2 %, Gabri 2 %, Fulani 1,8 %, Karo 1,3 %, Baguirmi 1,2 %, Zaghawa 1,1 %, Tama 1,1 %,

					Mesmedje 0,8 %, Otras 4,6 %, sin especificar 1,7 % (2014-15 est.)
Religiones	Musulmanes (oficial) 100 %	Musulmanes 93,9 %, Cristianos 2,8 %, Animistas 0,7 %, ninguna 2,5 % (2019 est.)	Musulmanes 63,8 %, Católicos 20 %, Animistas 9 %, Protestantes 6,2 %, otros 0,2 %, ninguna 0,7 % (2019 est.)	Musulmanes 95,5 %, Religiones étnicas 4,1 %, Cristianos 0,3 %, Agnósticos y otros 0,1 % (2020 est.)	Musulmanes 52,1 %, Protestantes 23,9 %, Católicos 20 %, Animistas 0,3 %, Otros Cristianos 0,2 %, ninguna 2,8 %, sin especificar 0,7 % (2014-15 est.)
Lenguas	Árabe (oficial), Pular, Soninke, Wolof, francés. Nota: el árabe hablado en Mauritania difiere mucho del árabe	Bambara (oficial), Francés 17,2 %, Peul 9.4 %, Dogon 7,2 %,	Francés (oficial) lenguas nativas de la familia sudanesa habladas por	Hausa, Zarma, francés, otras Nota: Níger tiene 10	Francés (oficial), árabe (oficial), Sara (en el sur), más de 120 lenguas y dialectos

	moderno; el dialecto mauritano, que incorpora muchos términos tamazigh, se conoce como hassania	Soninke 6,4 %, Minianka 4,3 %, Tamacheq 3,5 %, Senoufo 2,6 %, Bobo 2,1 %, otros 6,3 %, sin especificar 0,7 % (2009 est.)	el 90 % de la población	lenguas nacionales	
Tasa de alfabetización de la población	67 % (2021)	35,5 % (2018)	46 % (2021)	37,3 % (2018)	26.8 % (2021)
Población bajo el umbral de la pobreza	31,8 % (2019 est.)	44,6 % (2021 est.)	43,2 % (2021 est.)	40,8 % (2018 est.)	42,3 % (2018 est.)
Gasto militar % del PIB.	2.5 % (2023 est.)	4 % (2023 est.)	4 % (2023 est.)	2 % (2023 est.)	2,9 % (2023 est.)

*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

21/2025 19 de marzo de 2025

Javier Fernández Aparicio

El dragón y el tigre en América Latina: competencia geopolítica entre China e India



El dragón y el tigre en América Latina: competencia geopolítica entre China e India

Resumen:

En el actual desorden global, los países que componen América Latina se conforman al mismo tiempo en actores relevantes para decantar la balanza del poder mundial y son cortejados por las grandes potencias que buscan influencia, acceso a sus recursos naturales, infraestructuras y servicios. Desde hace una década, China ha ido creciendo en importancia en la región, debido a su interés en proyectarse en la misma a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, préstamos, inversión y construcciones, disputando a Estados Unidos la relevancia en el continente como aliado preferente. En la actualidad, otro actor de la magnitud de la India se abre paso en América Latina, con lentitud, pero firmeza, en materia comercial, financiación y relaciones políticas, siendo cortejada por muchos Estados latinoamericanos como alternativa a los riesgos que puede significar apostarlo todo a la alianza con China. Brasil, el indiscutible líder regional, mantiene relaciones privilegiadas con ambos gigantes asiáticos y los tres países cooperan y tienen intereses y foros compartidos, como los BRICS+ o el G20+, donde se desarrollan proyectos comunes.

Palabras clave:

China, India, América Latina, Latinoamérica, Brasil, Iniciativa de la Franja y Ruta.

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 Dragon and the Tiger in Latin America: Geopolitical Competition between China and India

Abstract:

In the current global disorder, the countries that comprise Latin America are simultaneously emerging as key players in tipping the balance of global power and are courted by major powers seeking influence and access to their natural resources, infrastructure, and services. For a decade, China has been growing in importance in the region, driven by its interest in establishing itself there through the Belt and Road Initiative, loans, investment, and construction, challenging the United States for relevance on the continent as a preferred ally. Currently, another player of the magnitude of India is slowly but surely making inroads in Latin America in trade, financing, and political relations, and is being courted by many Latin American states as an alternative to the risks that staking everything on an alliance with China can entail. Brazil, the undisputed regional leader, maintains privileged relations with both Asian giants, and the three countries cooperate and share interests and forums, such as the BRICS+ and the G20+, where common projects are developed.

Keywords:

China, India, Latin America, Latin America, Brazil, Belt and Road Initiative.

Introducción: una relación con antecedentes históricos

El fin de la Guerra Fría y el auge de la globalización propiciaron una creciente competencia regional en Asia, centrada tanto en la influencia política como en el dominio económico. Uno de los acontecimientos más relevantes del período posterior a estas transformaciones ha sido la consolidación de China como una potencia regional y, posteriormente, global. En el contexto actual, China, India y otras naciones buscan expandir sus alianzas y redefinir sus estrategias, incluyendo su relación con América Latina, una región que ha experimentado múltiples fases de vinculación con actores externos a lo largo de su historia. Durante los siglos XIX y XX, la interacción se centró en Europa y Estados Unidos; sin embargo, a partir del siglo XXI, la dinámica se ha diversificado y adquirido un carácter multipolar. Actualmente, los países latinoamericanos son objeto de interés por parte de diversas potencias, desde China y Japón hasta India e Irán.

Si bien la presencia de China en América Latina es evidente y significativa, la India ha mantenido tradicionalmente una postura más distante, con la posible excepción de Brasil[1]. Durante décadas, la limitada interacción entre India y América Latina se atribuía principalmente a factores como la lejanía geográfica y la falta de oportunidades estratégicas. No obstante, esta percepción ha cambiado desde la llegada al poder del primer ministro Narendra Modi en 2014. En los últimos años, China ha ampliado considerablemente su influencia en la región a través de diversos mecanismos, mientras que India busca primero integrarse en esta dinámica y, a medio plazo, competir con China en ciertos ámbitos.

China se ha consolidado como uno de los principales socios comerciales de América Latina, además de ser uno de sus mayores prestamistas e inversores a nivel global[2]. Su influencia no se compara en la actualidad con la de India, sino que rivaliza con la de Estados Unidos, único país que le supera en cuanto a exportaciones e importaciones en el continente, y la Unión Europea en múltiples sectores. En el ámbito político y

[1] GANGOPADHYAY, Aparajita. «India-China Competitions in Latin America: Some Observations», *Global & Strategis*, Th. 8, No. 1. January-June, 2014. Disponible en: http://irgu.unigoa.ac.in/drs/bitstream/handle/unigoa/4110/Jurnal_Global_dan_Strategis_8%281%29_2014_1-13.pdf?sequence=1 (consultado el 13/3/2025).

[2] SESHASAYEE, Hari. «India vs. China in Latin America: Competing Actors or in Separate Leagues?», *The Diplomat*. 19 de mayo de 2022. Disponible en: India vs. China in Latin America: Competing Actors or in Separate Leagues? – The Diplomat (consultado el 13/3/2025).

diplomático, China ha logrado avances significativos, como persuadir a cinco países latinoamericanos —Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Panamá— para que trasladen su reconocimiento diplomático de Taiwán a la República Popular China, aunque aún lo siguen haciendo Honduras, Guatemala y Paraguay. Asimismo, ha establecido alianzas con países sancionados por Estados Unidos —Cuba, Nicaragua y Venezuela—, a los que ha respaldado con préstamos, cooperación militar e inversiones. Sin embargo, en un contexto de incertidumbre global, varios países latinoamericanos buscan diversificar sus alianzas estratégicas y reducir los riesgos de una excesiva dependencia de una sola potencia. En este escenario, India emerge como un actor relevante, con potencial de equilibrar la presencia china a medio plazo en sectores claves como el comercio, las infraestructuras, las cadenas de suministros, tecnología y defensa, donde la India aún tiene amplio margen de crecimiento en el continente.

China en América Latina: expansión económica y estratégica

China ha sido, de manera indiscutible, el actor con mayor influencia en América Latina entre las dos potencias asiáticas, especialmente en el ámbito económico, destacándose por su participación en proyectos de infraestructura en el Cono Sur dentro de la Iniciativa de la Franja y Ruta. Desde el inicio del siglo XXI, su presencia en la región ha crecido de manera acelerada, con empresas estatales chinas consolidándose como actores claves en sectores estratégicos como la energía, las infraestructuras y la tecnología, superando en algunos ámbitos incluso a Estados Unidos, tradicionalmente dominante en estas áreas. Además, China ha fortalecido su influencia a través de mecanismos culturales y diplomáticos.

Los vínculos entre China y América Latina tienen raíces históricas que se remontan al siglo XVI, cuando el Galeón de Manila facilitaba el intercambio de bienes como porcelana, seda y especias entre China y el Virreinato de Nueva España. Tras la independencia de los países latinoamericanos, en la década de 1840, se produjo una importante migración china, con cientos de miles de trabajadores empleados en plantaciones de azúcar, minas y como sirvientes en países como Cuba y Perú, un fenómeno que persistió durante todo el siglo XIX. En la actualidad, Brasil, Cuba,

Paraguay, Perú y Venezuela albergan las comunidades chinas más numerosas del continente. Inicialmente, la mayoría de los países latinoamericanos no reconocieron al gobierno de Mao tras la fundación de la República Popular en 1949; sin embargo, tras la visita del presidente estadounidense Richard Nixon a China en 1972, la mayoría de los Estados latinoamericanos establecieron relaciones diplomáticas con Beijing, iniciando así una etapa de cooperación en los ámbitos cultural, económico y político.

En el plano económico, China se ha consolidado como un actor primordial. En el año 2000, el mercado chino representaba menos del 2 % de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, pero su demanda, especialmente de materias primas, ha crecido exponencialmente[3]. Para 2024, China absorbía el 17 % de estas exportaciones, con un valor superior a los 500.000 millones de dólares[4]. Los principales productos exportados por la región incluyen soja y otras hortalizas, cobre, petróleo y otras materias primas, mientras que las importaciones desde China consisten principalmente en productos manufacturados. En países como Brasil, Chile y Perú, China se ha convertido en el principal socio comercial[5].

El fortalecimiento de los lazos económicos se ha formalizado a través de asociaciones estratégicas integrales con Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Asimismo, China ha suscrito acuerdos de libre comercio con Chile —el primer país de la región en hacerlo en 2005—, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Perú, mientras que las negociaciones con Uruguay permanecen estancadas. En el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, 22 países de América Latina y el Caribe han firmado acuerdos con China, lo que ha facilitado inversiones y préstamos que ascienden a más de 9.000 millones de dólares, equivalentes al 6 % de la inversión total de China en el extranjero. Estas inversiones, gestionadas a través del Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación, se han destinado en gran medida a proyectos energéticos e infraestructura, en muchos casos a cambio de petróleo. Venezuela ha sido el principal

[3] DADUSH, Uri. «China's Rise and Latin America: A Global, Long-Term Perspective», *Carnegie Endowment for International Peace*. 8 de marzo de 2012. Disponible en: China's Rise and Latin America: A Global, Long-Term Perspective | Carnegie Endowment for International Peace (consultado el 13/3/2025).

[4] «El crecimiento del consumo chino impulsa las exportaciones de América Latina y el Caribe», *Cobertura360*. 8 de marzo de 2025. Disponible en: El crecimiento del consumo chino impulsa las exportaciones de América Latina y el Caribe • Cobertura 360 (consultado el 13(3/2025).

[5] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2024*. LC/PUB.2024/16-P, Santiago, 2024. Disponible en: Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2024 (consultado el 13/3/2025).

receptor de estos fondos, duplicando la cantidad recibida por Brasil, el segundo mayor beneficiario[6].

El impacto de China en América Latina se manifiesta en el desarrollo de infraestructuras y en el sector energético. Las inversiones chinas han financiado la construcción de refinerías y plantas de procesamiento en países con yacimientos de carbón, cobre, gas natural, petróleo y uranio. En el caso del cobre, China es el principal comprador de la producción chilena, adquiriendo más del 40 % de las exportaciones del país. Además, ha puesto especial interés en el litio, con inversiones significativas en Argentina, Bolivia y Chile, países que conforman el denominado «Triángulo del Litio» y concentran aproximadamente la mitad de las reservas globales de este mineral, aunque el desarrollo de estos proyectos ha generado preocupaciones ambientales[7]. Paralelamente, China ha promovido el financiamiento de energías renovables, con iniciativas destacadas como la planta solar más grande de América Latina en Jujuy, Argentina, y el parque eólico Punta Sierra en Coquimbo, Chile.

Desde la histórica gira de trece días del expresidente chino Jiang Zemin por América Latina en 2001, se han intensificado los intercambios políticos de alto nivel. El presidente Xi Jinping ha visitado la región en cinco ocasiones desde su llegada al poder en 2013, la más reciente en noviembre de 2024, cuando reafirmó la construcción de grandes proyectos, entre ellos el puerto de Chancay en Perú[8]. China ha financiado diversas infraestructuras en América Latina, incluyendo aeropuertos, carreteras, puertos y redes ferroviarias. Empresas chinas controlan más de cien puertos en todo el mundo, de los cuales al menos una docena se encuentran en América Latina y el Caribe[9]. En términos de tecnología y comunicaciones, China ha promovido proyectos de inteligencia artificial, ciudades inteligentes y redes 5G, con la participación de empresas como Huawei. Asimismo, la cooperación en materia espacial ha cobrado relevancia, con la instalación

[6] ROY, Diana. «China's Growing Influence in Latin America», *Council of Foreign Relations*. 10 de enero de 2025. Disponible en: China's Growing Influence in Latin America | Council on Foreign Relations (consultado el 13/3/2025).
[7] RADWIN, Maxwell. «Chinese investment continues to hurt Latin American ecosystems, report says», *Mongabay*. 28 de febrero de 2023. Disponible en: Chinese investment continues to hurt Latin American ecosystems, report says (consultado el 13/3/2025).
[8] BAÑOS, Jordi Joan. «Xi vuelve a América Latina para ganársela», *La Vanguardia*. 16 de noviembre de 2024. Disponible en: Xi vuelve a América Latina para ganársela (consultado el 13/3/2025).
[9] LIU, Zongyuan Zoe. «Tracking China's Control of Overseas Ports», *Council of Foreign Relations*. 26 de agosto de 2024. Disponible en: Tracking China's Control of Overseas Ports | Council on Foreign Relations (consultado el 13//2025).

de la mayor base espacial china en el extranjero en la Patagonia argentina y la construcción de estaciones terrestres satelitales en Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela[10].

China también ha consolidado su presencia en América Latina a través de estrategias de *soft power*, fortaleciendo lazos culturales y educativos mediante el Instituto Confucio, becas estudiantiles y la expansión de medios de comunicación en español, como CGTN y Xinhua. Además, ha reforzado su imagen como un actor solidario a nivel internacional, lo que se evidenció durante la pandemia de COVID-19 con el suministro de vacunas y equipos médicos a los gobiernos de la región. En este contexto, la influencia de China en América Latina se proyecta como un fenómeno a largo plazo, con implicaciones que abarcan los ámbitos económico, político y cultural, en un escenario en el que otras potencias, como India, también buscan tener presencia en la región.

Llegada y expansión de la India en América Latina

Históricamente, las relaciones entre India y América Latina han sido limitadas debido a la distancia geográfica, la ausencia de intereses estratégicos comunes y la falta de una agenda bilateral consolidada. América Latina ocupó un papel marginal en la política exterior india, a pesar de visitas diplomáticas como la del primer ministro Jawaharlal Nehru a México en 1961 o la de Indira Gandhi a ocho países de la región en 1968. Un cambio significativo ocurrió en la década de 1990, cuando India firmó acuerdos comerciales con siete países latinoamericanos e impulsó el programa FOCUS LAC (1997), diseñado para fortalecer las relaciones económicas con la región.

El punto de inflexión en la percepción india sobre América Latina se produjo en 2014, cuando el recién nombrado primer ministro, Narendra Modi, participó en la Cumbre de los BRICS en Brasil. La expansión del Acuerdo Comercial Preferencial entre India y Mercosur, inicialmente firmado en 2004, pero ampliado en 2016[11], evidenció el compromiso de la India con el fortalecimiento de sus vínculos con la región. En la actualidad, el comercio bilateral entre India y América Latina alcanza los 43.000 millones

[10] EVAN ELLIS, R. *et al.* «How are the United States and China intersecting in Latin America?», *Brookings*. 25 de septiembre de 2024. Disponible en: How are the United States and China intersecting in Latin America? (consultado el 13/3/2025).
[11] «Mercosur-India talks expected to expand preferential trade agreement», *mercopress.com*. 15 de agosto de 2016. Disponible en: Mercosur-India talks expected to expand preferential trade agreement — MercoPress (consultado el 13/3/2025).

de dólares, con Brasil, México y Colombia como sus principales socios comerciales. Al igual que China, India encuentra en América Latina una fuente clave de recursos minerales, como cobre, litio y hierro, esenciales para su creciente demanda industrial. Un ejemplo de ello fue el acuerdo de asociación estratégica firmado en 2023 entre la empresa india Altmin Private Limited y la estatal boliviana de litio. Asimismo, la región se ha convertido en un socio relevante en el suministro de petróleo: en los últimos años, Venezuela, México y Brasil han representado el 30 % de las exportaciones de crudo hacia India. A cambio, India exporta a América Latina productos de sectores estratégicos como tecnología de la información y farmacéuticos. Además, participa en el desarrollo de infraestructuras en la región, con inversiones en redes ferroviarias, carreteras y sistemas de suministro energético[12].

En 2022, la política exterior india dio una nueva señal de acercamiento a América Latina al incluir a los miembros latinoamericanos del G20 (Argentina, Brasil y México) bajo la jurisdicción del ministro de Relaciones Exteriores, en lugar de un ministro subalterno. En abril de 2023, el canciller Subrahmanyam Jaishankar realizó una visita histórica a Guyana, Panamá, Colombia y República Dominicana, marcando la primera vez que un ministro de Relaciones Exteriores de la India visitaba estos países. Este recorrido reflejó la creciente importancia de América Latina en la agenda diplomática india como la segunda región con mayor número de proyectos encabezados tras Asia:

> «India cuenta actualmente con 181 proyectos en Asia, 32 en América Latina y el Caribe, y 3 en Asia Central y Oceanía. Estas iniciativas se han expandido cualitativamente en los últimos años, especialmente en cuanto al tamaño de las líneas de crédito y la complejidad de los proyectos[13]».

Mientras el 3 de agosto de 2023 y en el marco de la novena reunión de la Confederación de la Industria India-América Latina y el Caribe, en Nueva Delhi, Jaishankar abogó por profundizar los compromisos entre la India y América Latina, especialmente en las áreas

[12] SESHASAYEE, Hari. «Latin America´s tryst with the other asian giant, India», *Wilson Center*. Mayo de 2022. Disponible en: Microsoft Word - LAP PUB Template.docx (consultado el 13/3/2025).
[13] JAISHANKAR, Subrahmanyam. *The Indian way. Strategies for an uncertain world*. Harper Collins India, 2020, pp. 107-108.

de agricultura, la diversificación de la cadena de suministro y la asociación para compartir los recursos mutuos. Por ello, si bien China ha captado una mayor atención política y diplomática en la región, la presencia de la India ha generado expectativas[14]. A diferencia de China, India es una democracia y enfrenta desafíos similares a los de muchos países latinoamericanos, lo que ha facilitado su acercamiento con la región. Su crecimiento económico ha despertado interés en América Latina, llevando a varios gobiernos a priorizar sus relaciones con India dentro de sus estrategias de política exterior. Aunque su expansión en la región responde en parte a la intención de contrarrestar la influencia de China, India busca consolidarse como un actor con una visión de autonomía estratégica y una postura alineada con el no alineamiento, promoviendo relaciones basadas en la cooperación y la diversificación de socios. Sin embargo, su presencia aún enfrenta limitaciones estructurales, como la falta de una integración regional efectiva y su escasa participación en bloques latinoamericanos clave como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA en sus siglas), la Alianza del Pacífico, Mercosur o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC en sus siglas)[15].

En la cumbre del G20+, celebrada en Río de Janeiro el 18-19 de noviembre, Modi aprovechó la oportunidad para mantener reuniones bilaterales, aparte de con el presidente brasileño Lula, con algunos de los socios más importantes de India en la región latinoamericana, entre ellos Argentina y Chile, donde una reunión bilateral con el presidente Gabriel Boric supuso la expansión del Acuerdo de Comercio Preferencial India-Chile, calificado desde Chile como un auténtico Acuerdo de Asociación Económica Integral al mismo nivel que los que la India ha firmado con los Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur o Japón, superando con Chile la renuencia de Nueva Delhi a corroborar estos acuerdos de libre comercio.

India es consciente de que su influencia en América Latina es menor en comparación con la de China, pero también reconoce su potencial de crecimiento[16]. Uno de sus

[14] «Jaishankar bats for deeper India-Latin America engagement», *The Hindu*. 3 de agosto de 2023. Disponible en: Jaishankar bats for deeper India-Latin America engagement - The Hindu (consultado el 13/3/2025).
[15] SESHASAYEE, Hari. «Redrawing India-Latin America Relations in the 21st Century», *Observer Research Foundation*, Issue Brief n.º 634. Abril de 2023. Disponible en: Redrawing India-Latin America Relations in the 21st Century (consultado el 13/3/2025).
[16] SESHASAYEE, Hari. «The G20 turns New Delhi's eyes on Latin America», *Observer Research Foundation*. 10 de diciembre de 2024. Disponible en: The G20 turns New Delhi's eyes on Latin America (consultado el 13/3/2025).

principales recursos para fortalecer su presencia en la región es el poder blando, especialmente a través de su proyección cultural. Elementos como la industria cinematográfica de *Bollywood*, la gastronomía y prácticas tradicionales como el yoga han ganado popularidad en América Latina, facilitando la expansión de la influencia india en la región y contribuyendo a su posicionamiento como un socio emergente en el ámbito global.

Socios en los BRICS+: influencia de China e India en Brasil

Tanto China como India tienen una especial relación con el gigante latinoamericano, Brasil, pues los tres países comparten varios foros internacionales, muy en especial los BRICS+, del que Argentina —país candidato y aceptado finalmente como miembro en la cumbre de los BRICS de Johannesburgo en agosto de 2023— se descolgó a principios de 2024, tras el triunfo de Javier Milei en las elecciones presidenciales. Brasil ha sido un país clave en la estrategia de expansión de China, que se ha convertido en la principal socia comercial y en una de sus principales inversoras, y ahora de la India en América Latina, especialmente por el tamaño económico, los recursos naturales y la capacidad de liderazgo regional del gigante brasileño[17]. Con todo ello, China tiene una presencia más dominante en la economía brasileña, mientras que India está ganando espacio en los sectores de la tecnología, farmacéutica y comercio energético. Si la tendencia continúa, India podría fortalecer su influencia, pero difícilmente superará la de China a corto o medio plazo.

Empezando precisamente por China, las relaciones diplomáticas con Brasil han evolucionado significativamente en las últimas décadas, consolidándose en un vínculo estratégico en los ámbitos comercial, inversor y tecnológico, salvo durante el mandato de Jair Bolsonaro entre 2019 y 2023, donde incluso desde China se mostró preocupación por las declaraciones hostiles del entonces presidente brasileño[18]. Durante los dos últimos años la relación se ha reconducido e incluso en 2024 se celebraron los cincuenta años del establecimiento de relaciones oficiales. En marzo de 2023, Lula visitó China con

[17] BLASCO, Emili J. «Brasil: la persistente ambición de un país que se imagina a sí mismo como continente», *Potencias medias: Transitando hacia un orden multipolar*. Cuaderno de Estrategia IEEE, 225. Junio de 2024. Disponible en: Cap. 5. Cuaderno de Estrategia 225.pdf (consultado el 13/3/2025).
[18] SPRING, Jake. «Bolsonaro's anti-China rants have Beijing nervous about Brazil», *Reuters*. 26 de octubre de 2018. Disponible en: Bolsonaro's anti-China rants have Beijing nervous about Brazil | Reuters (consultado el 13/3/2025).

el objetivo de fortalecer los lazos comerciales y políticos entre ambas naciones, deterioradas en el mandato de Bolsonaro. Durante la visita, se anunció un acuerdo para comerciar en yuanes en lugar de dólares, reduciendo la dependencia del sistema financiero estadounidense y fortaleciendo la autonomía financiera de Brasil en el escenario internacional[19].

Al margen de la política y aunque Brasil nunca ha entrado en la Iniciativa de la Ruta y Franja, el comercio bilateral chino-brasileño ha crecido sin interrupción desde mediados de los años 2000 dominado por la exportación de materias primas, especialmente el petróleo, y atrayendo a importantes empresas estatales chinas como China National Offshore Oil Corporation, China Petrochemical Corporation (Sinopec en su acrónimo) y China National Petroleum Corporation. Posteriormente, las inversiones chinas se diversificaron hacia sectores estratégicos como la generación y distribución de energía, con la presencia de conglomerados como State Grid y China Three Gorges, la industria manufacturera, con la llegada de empresas chinas de diversos sectores, entre ellas BYD, TCL, Gree, Midea y Xuzhou Construction Machinery Group, el sector minero, o el ámbito agrícola, donde firmas chinas como COFCO y Long-Ping High-Tech han expandido sus operaciones, desde la comercialización de productos hasta la fabricación de insumos químicos para la agroindustria.

En materia de infraestructura, la participación china ha sido relevante con proyectos impulsados por China Communications Construction Company y China Merchants Port, que en 2018 adquirió la Terminal de Contenedores de Paranaguá. El futuro parece apuntar hacia el aumento de las inversiones chinas en nuevas infraestructuras de comunicaciones, la transición energética y el ámbito tecnológico. En 2021 y no obstante las críticas de Bolsonaro, los reguladores brasileños revocaron su decisión de prohibir a Huawei desarrollar las redes 5G del país, algo que sucedió semanas después de que China proporcionara a Brasil millones de dosis de vacunas contra la COVID-19[20], mientras que dos años después, ambos países anunciaron su participación en proyectos

19 «Brasil y China acordaron comerciar en sus monedas para eludir el dólar», *Infobae*. 30 de marzo de 2023. Disponible en: Brasil y China acordaron comerciar en sus monedas para eludir el dólar - Infobae (consultado el 13/3/2025).

20 RIVERA, Jhonnattan. «Brasil aprueba reglas de subasta del espectro 5G, sin prohibición a Huawei», *Techbro.* 1 de marzo de 2021. Disponible en: Brasil aprueba reglas de subasta del espectro 5G, sin prohibición a Huawei - TechBros (consultado el 13/3/2025).

tecnológicos conjuntos como el Satélite de Recursos Terrestres China-Brasil (CBERS en sus siglas en inglés) para la monitorización de la Amazonía[21].

La India también ha tenido gran influencia en Brasil, al menos culturalmente, desde la época de Gandhi, pues sus enseñanzas sobre la no violencia dieron pie a movimientos sociales y conformaron en parte la política exterior de no alineamiento de ambos países. Desde el punto de vista económico, Brasil es uno de los socios más importantes de India en América Latina, siendo el mayor importador (más del 41 %) y exportador (más del 29 %) respecto a la India, con inversiones significativas en sectores como la tecnología de la información, la energía, la minería y la automoción. Ya en 2022, las exportaciones de la India a Brasil superaron a las de Alemania, Australia, Corea del Sur o Indonesia. Brasil se encuentra ahora entre los 10 principales destinos de exportación desde la India, espoleado por el aumento del 295 % en las ventas de petróleo refinado. Por su parte, las importaciones de la India desde Brasil aumentaron impulsadas por las compras de aceite de soja.

Las relaciones entre Brasil e India nunca han sido particularmente intensas, pero bajo la tercera presidencia de Lula esto también cambió. En el ámbito político, comparten objetivos estratégicos, como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde aspiran a obtener un asiento permanente, además de su colaboración en iniciativas globales, como el Foro de Diálogo IBSA, los citados BRICS+ y el G20+ de economías emergentes. En 2020 se estableció por primera vez el «Diálogo de Defensa Brasil-India» y se firmaron acuerdos para expandir la colaboración tecnológica en el ámbito militar. Empresas brasileñas como Taurus han iniciado asociaciones con compañías indias, como Jindal, para la producción conjunta de armamento. Además, Brasil está explorando la exportación de tecnología militar, incluyendo aviones de carga y entrenamiento, vehículos blindados y submarinos, algo a lo que China, tradicional suministrador de aviones y equipamiento a varios países de continente, incluyendo

[21] CARIELLO, Tulio. «50 años de relaciones Brasil-China: Bases sólidas para un futuro sostenible», *Red China & América Latina*. 1 de septiembre de 2024. Disponible en: 50 años de relaciones Brasil-China: Bases sólidas para un futuro sostenible / 50 anos de relações Brasil-China: Bases sólidas para um futuro sustentável – Red China y América Latina (consultado el 13/3/2025).

Brasil, respondió en enero de 2025 ofreciendo al gobierno brasileño la adquisición del caza de cuarta generación Chengdu-10[22].

Por último, ambos Estados desean diversificar sus relaciones exteriores. India, preocupada por su rivalidad geopolítica con China, busca un equilibrio pragmático entre las estrechas relaciones con Estados Unidos y otros actores regionales, como en el Diálogo Cuadrilateral (QUAD), al tiempo que mantiene sus lazos de larga data con Rusia. Históricamente, Brasil ha buscado mitigar la influencia de Estados Unidos en América del Sur, algo que se mantiene bajo el gobierno del presidente Lula. Sin embargo, como el resto de los países latinoamericanos, también es consciente de su vulnerabilidad económica derivada de la alta dependencia de las exportaciones de productos básicos a China y de su actual escasez de inversión extranjera.

Otro de los foros compartidos entre Brasil, China y la India es el G20+. La presidencia rotatoria en 2024 correspondió a Lula da Silva, que centró los objetivos de la organización en tres prioridades, destacadas en la declaración final: la inclusión social y la lucha contra el hambre y la pobreza; el desarrollo sostenible, con la transición energética y la lucha contra el cambio climático y, en tercer lugar, la reforma de las instituciones de gobernanza global, tanto desde China como la India no solo se ratificó la declaración, sino que incluso Narendra Modi dedicó especial atención a las prioridades de Brasil, haciéndose eco de los intereses comunes de Nueva Delhi en la energía renovable, la eliminación de la pobreza y el hambre, y centrándose en la nutrición y la seguridad alimentaria[23]. Por su parte, Xi Jinping, también presente en la cumbre y después en visita oficial a Brasilia, expresó su apoyo a la propuesta del presidente Lula para crear la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, subrayando el compromiso chino con el desarrollo inclusivo y equitativo, a la vez que se firmaban 37 acuerdos bilaterales entre Brasil y China en diversos campos, como el comercio, las finanzas, infraestructuras y protección del medio ambiente[24].

[22] «China ofrece a Brasil el Chengdu J-10 para cubrir la brecha de aviones de combate», *Galaxia Militar*. 9 de enero de 2025. Disponible en: China ofrece a Brasil el Chengdu J-10 para cubrir la brecha de aviones de combate. – Galaxia Militar (consultado el 13/3/2025).
23 «Prime Minister's Remarks at the G20 Session on "Social Inclusion and the Fight Against Hunger and Poverty"», *Primer Minister's Office*. 18 de noviembre de 2024. Disponible en: Press Release:Press Information Bureau (consultado el 13/3/2025).
[24] VILELA, Pedro Rafael. «Brasil y China firman 37 acuerdos bilaterales», *Agencia Brasil*. 21 de noviembre de 2024. Disponible en: Brasil y China firman 37 acuerdos bilaterales | Agência Brasil (consultado el 13/3/2025).

Conclusión: Una competencia aún desigual

China e India han adoptado estrategias diferenciadas en su vinculación con América Latina, estrategias sobre todo marcadas por el tiempo en cuanto al interés en estar presente en el continente. Mientras China se ha consolidado como un actor dominante en los últimos tiempos y en términos de inversión y financiación de proyectos en los principales países latinoamericanos, India ha despertado en la última década después de un histórico desinterés en esta área y empieza a centrar una presencia cada vez mayor en materias tales como la cooperación tecnológica y el comercio en sectores estratégicos, en especial el suministro de crudo. De hecho, tanto China como India han comprendido que la región sudamericana se conforma en un socio clave para el suministro de materias primas de unas economías en continua expansión y, en cuanto a la política internacional, la consolidación de nuevas alianzas en el llamado sur global.

India se conforma como un posible competidor en diversos nichos económicos e incluso en algunos de ellos es un actor principal, como en las tecnologías de la información, el sector farmacéutico, donde las empresas indias han mantenido un liderazgo en la exportación de productos hacia América Latina, o la industria automovilística, donde las ventas son bastante equilibradas. Sin embargo, son la excepción que confirma la regla, pues en términos generales, China mantiene una ventaja sustancial en las cifras comerciales y de inversión en América Latina, operando en una escala completamente diferente a la de India y fruto de su interés desde hace bastante más tiempo.

Otra diferencia entre ambos gigantes asiáticos respecto a su influencia en América Latina es la implicación en tratados, acuerdos y relaciones bilaterales más profundas con los países latinoamericanos. De hecho, uno de los principales desafíos para India radica en la falta de un marco institucional estable mediante el cual se fortalezca su relación con aquellos y a diferencia de China, que sí ha establecido desde hace tiempo acuerdos comerciales e iniciativas estratégicas con diversos países y bloques regionales, empezando la propia Iniciativa de la Franja y Ruta. La India aún no ha desarrollado acuerdos de libre comercio amplios, mecanismos de cooperación similares a China o acuerdos bilaterales con agrupaciones supranacionales como los citados SICA, CELAC, Mercosur o la Alianza del Pacífico, lo cual restringe el crecimiento de sus intercambios comerciales.

Por otro lado, India cuenta con una ventaja sobre China, como es el prestigio de su tradicional no alineamiento y su histórica representatividad de los países en desarrollo. En una región como América Latina cuyos países se enfrentan a recurrentes obstáculos estructurales, como la inflación, la inestabilidad social y política o el déficit crónico en infraestructura, el contexto geopolítico o el cariz ideológico de los diferentes gobiernos hacen que la presencia de China, su red de tratados comerciales y su estrategia de inversión diversificada sean estables… hasta el momento, pues en el futuro puede cambiar. Diversificar riesgos e inversiones con opciones como la India representa un factor positivo para los países latinoamericanos, a la vez que un desafío significativo para India.

La relación entre India, China y América Latina se torna en beneficiosa para los países latinoamericanos, que amplían sus posibilidades en la cooperación bilateral en temas como el comercio, el cambio climático o la seguridad, mientras aumenta la competitividad entre ambos gigantes asiáticos en un escenario tradicionalmente alejado en lo geográfico y en lo cultural, pero en la actualidad de indudable interés para ellos. Hasta ahora, el predominio de China en la región parece mantenerse inalterado e incluso ha superado a Estados Unidos como el principal socio comercial y fuente de inversión en gran parte de los países de América del Sur, competir en esta división le puede llevar a la India varios años, aunque el propio ejemplo chino muestra que la llegada de acuerdos, tratados, cooperación e inversiones desde la India pueda aumentar exponencialmente su influencia en el continente en pocos años.

En los últimos tiempos, América Latina ha diversificado sus relaciones económicas y diplomáticas, reduciendo su dependencia de un solo socio estratégico, ya sea China o Estados Unidos, otro gran actor en este juego de competencia en la región. Aunque la disminución del rol de Estados Unidos es notoria, precisamente por la irrupción de la presencia china[25], sobre todo en la economía, muchos países han seguido avanzando hacia una mayor autonomía y la diversificación de sus vínculos internacionales, tendencia que parece consolidarse, independientemente de los cambios en la política estadounidense con el inicio del segundo mandato de Trump en Estados Unidos y su

[25] RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María. «Iberoamérica ¿prefiere a mamá China o a papá Estados Unidos?», *bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos)*, 34. Abril-junio, 2024, pp. 542-559. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=672227&info=open_link_ejemplar (consultado el 13/3/2025).

política respecto a América Latina. Ambas cosas, el deseo de diversificar las relaciones más allá de la opción de China y el posible desinterés estadounidense en la región, puede beneficiar los intereses de la India, aunque teniendo claro que China continuará siendo el actor dominante en la región.

*Javier Fernández Aparicio**
Analista principal del IEEE
@jafeap

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

22/2025 25 de marzo de 2025

Óscar Garrido Guijarro

El conflicto en Cabo Delgado, Mozambique: yihad, marginación y gas

El conflicto en Cabo Delgado, Mozambique: yihad, marginación y gas

Este análisis forma parte del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

La causa más patente o visible del conflicto en la provincia de Cabo Delgado tiene como protagonista al terrorismo yihadista y concretamente al grupo conocido localmente como Ahlu Sunna Wal Jama'a. ASWJ surgió en 2007 de la mano de estudiantes salafistas descontentos con las autoridades islámicas de Mozambique. A lo largo de su primera década de vida se radicalizó, creció y comenzó en 2017 a empuñar las armas contra las fuerzas de seguridad y población civil llegando a tomar el control territorial de importantes zonas de la provincia. Aunque frenada con la ayuda de fuerzas militares extranjeras, ASWJ ha conseguido trazar con éxito una narrativa de llamada a la lucha yihadista alimentada por la marginación política y socioeconómica, las desigualdades étnicas y religiosas y la *maldición* de los recursos. En 2010 se descubrieron importantes yacimientos de gas natural en Cabo Delgado, las terceras reservas más grandes de África, cuya gestión recae en un consorcio de compañías extranjeras.

Palabras clave:

Cabo Delgado, Mozambique, Yihadismo, Terrorismo, Estado Islámico, Gas natural, Ruanda, Sudáfrica, SADC.

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 conflict in Cabo Delgado, Mozambique: jihad, marginalization and gas

Abstract:

The most visible cause of the conflict in the province of Cabo Delgado is jihadist terrorism, and specifically the group known locally as Ahlu Sunna Wal Jama'a. ASWJ was founded in 2007 by Salafist students dissatisfied with the Islamic authorities in Mozambique. Throughout its first decade of life it radicalized, grew and began in 2017 to take up arms against the security forces and civilian population coming to take territorial control of important areas of the province. Although curbed with the help of foreign military forces, ASWJ has successfully charted a narrative of calling for jihadist struggle fueled by political and socioeconomic marginalization, ethnic and religious inequalities, and the resource curse In 2010, significant natural gas fields were discovered in Cabo Delgado, the third largest reserves in Africa, which are managed by a consortium of foreign companies.

Keywords:

Cabo Delgado, Mozambique, Jihadism, Terrorism, Islamic State, Natural gas, Rwanda, South Africa, SADC.

Introducción

En la última década, África subsahariana se ha convertido en un espacio fértil para el avance de la actividad yihadista global que actúa con el objetivo primero, pero no único, de imponer el rigorismo salafista. El africanista español (y actual embajador del Reino de España en Sudáfrica), Raimundo Robredo explica que muchos de los conflictos del continente tienen su origen en la exclusión de un determinado grupo étnico de la riqueza o el poder que se extrae de la región en la que viven. La guerra de Biafra en Nigeria, entre 1967 y 1970, ya fue un conflicto de este tipo, en el que los igbos querían la independencia para poder beneficiarse del petróleo de su subsuelo.

Vemos el mismo patrón en el conflicto del este de República Democrática del Congo, tan rico en minerales como lejano de la capital Kinshasa. Y se repite también en el conflicto que nos ocupa, Cabo Delgado, al norte de Mozambique. En esta provincia se han descubierto importantes reservas de gas natural cuya explotación se controla desde la distante capital del país, Maputo. Cuando la abundancia de recursos y la distancia a la capital se combinan además con divisiones étnicas o religiosas el conflicto está servido. Este esquema suele propiciar otra característica común a muchos de los conflictos en África. Casi todos son conflictos de baja intensidad en los que un grupo insurgente utiliza técnicas de guerra asimétrica que hacen relativamente ineficaz la respuesta puramente militar. Ésta necesita combinarse con elementos políticos, económicos y sociales para tener impacto, lo cual a su vez exige unas instituciones sólidas y capaces que, sencillamente, no existen en muchos de los casos (Robredo Rubio, 2024).

Joseph Hanlon, destacado especialista en Mozambique, defiende que las raíces del conflicto de Cabo Delgado son una compleja mezcla de historia, etnia y religión, que se ha visto alimentada por la pobreza, la creciente desigualdad y la «maldición de los recursos» (Ewi *et al*., 2024).



Ahlu Sunna Wal Jama'a: yihadismo en Cabo Delgado. Situación actual del conflicto

La causa más patente o visible del conflicto en Cabo Delgado tiene como protagonista al terrorismo yihadista y, concretamente, al grupo conocido localmente como Ahlu Sunna Wal Jama'a (ASWJ)[1]. ASWJ surgió en 2007 en Cabo Delgado, la provincia más septentrional del país. Se trataba de una escisión de jóvenes predicadores y estudiantes salafistas descontentos con las autoridades del Consejo Islámico de Mozambique, institución religiosa oficial reconocida por el Gobierno mozambiqueño. Al menos en sus comienzos no era un grupo armado, sino una comunidad musulmana heterodoxa marginada. Poco a poco se fue consolidando, sobre todo en Mocímboa da Praia y Macomia y consiguió sumar adeptos provenientes de las capas sociales más desfavorecidas de Cabo Delgado.

Con el tiempo su objetivo pasó a ser la implantación de la *sharia* en las áreas bajo su control. El discurso fue calando con éxito entre los pescadores pobres de la etnia mwani y entre los mineros de Montepuez, que habían sido expulsados de las minas de rubíes.

[1] Aunque ASWJ también es referido en algunas ocasiones y contextos como Al Shabaab, ISCAP (Islamic State Central Africa Province) o Estado Islámico de Mozambique, en el presente análisis nos referiremos al grupo con su denominación original.

Estos hombres, con escasas oportunidades y agraviados por la expropiación de las minas, eran fácilmente reclutables para el grupo. Además, tenían conexiones con las redes de comercio ilícito, ya que muchos de ellos habían trabajado en la economía sumergida. Estos vínculos resultaron útiles para financiar la militarización y la escalada hacia la violencia. Otro factor que favoreció la consolidación del grupo fue el agravio histórico de los mwani con respecto a los makonde, una etnia cristiana que vive en el interior de Cabo Delgado y que tradicionalmente ha estado vinculada al poder (Mora Tebas, 2022).



En su primera década de vida, ASWJ se contentaba aparentemente con vivir aislada de la sociedad dominante, centrándose en la creación de instituciones paralelas y aislando a su comunidad de la corrupción de la gobernanza secular y de un islam degenerado. Así, los islamistas de Cabo Delgado rechazaban la sanidad y la educación públicas y se negaban a pagar impuestos. Pedían a los simpatizantes de su causa que retiraran a sus hijos de las escuelas occidentales y los matricularan en escuelas islámicas y madrasas (Ewi *et al*., 2022).

Desde aproximadamente 2014 el grupo comenzó a tener presencia formal en Mocímboa da Praia y Macomia a través de mezquitas y madrasas permanentes. A partir de 2016

se expandió de manera informal a otros distritos, sobre todo a Ancuabe, Montepuez y Quissanga (Heyen-Dubé y Rands, 2021). Con el tiempo, la fuerte represión gubernamental y la multiplicación de los enfrentamientos con los servicios de seguridad mozambiqueños empujaron a la organización a militarizarse. El 5 de octubre de 2017 ASWJ lanzó su primera ofensiva contra estaciones de policía en la ciudad costera de Mocímboa da Praia, estratégico punto portuario de Cabo Delgado. Comenzaba así el ciclo de violencia que ha seguido escalando desde entonces. Hasta septiembre de 2024 se han contabilizado alrededor de 5766 víctimas mortales desde que ASWJ comenzó su actividad terrorista en Mozambique (ACLED, s. f.).

La actividad yihadista se consolidó en 2018, embarcándose así ASWJ en una prolongada actividad político-militar dirigida al control de la provincia mediante el uso de tácticas de guerrilla e ideología política radical, que incluía la violencia contra civiles. El objetivo último era debilitar la legitimidad y la presencia del Estado. La situación se agravó todavía más por la lealtad manifestada por los insurgentes al Estado Islámico en 2019, lo que sugería un posible fortalecimiento de los vínculos con redes yihadistas extranjeras (Bonate, 2024).

El conflicto de Cabo Delgado dio una vuelta más de tuerca y atrajo el interés de la comunidad internacional en agosto de 2020, cuando ASWJ capturó la ciudad de Mocimboa da Praia. Los yihadistas de hecho ya habían conseguido brevemente tomar el control de la misma en marzo de 2020 (Neethling, 2021). Además, unos meses después, en junio de 2020, los atentados de ASWJ comenzaron a ser reivindicados por parte de la franquicia de Estado Islámico ISCAP, la misma franquicia regional que comenzó a reivindicar atentados en el noreste de la República Democrática del Congo desde ese mismo verano. Un informe de la ONU anterior, de enero de 2020, ya apuntaba que la rama somalí de Estado Islámico dirigía operaciones tanto en la República Democrática del Congo como en Mozambique[2]. Dos años después, aproximadamente en mayo de 2022, los yihadistas que actúan en Cabo Delgado comenzaron a ser referidos por ellos mismos como Estado Islámico de Mozambique, diferenciando así su actividad terrorista, al menos nominalmente, de la de ISCAP y adquiriendo de esta

[2] Southern African Jihad. The Cabo Delgado Insurgency (2020). Disponible en: https://stability-operations.org/news/news.asp?id=522081

manera la supuesta categoría de provincia propia dentro de la matriz Estado Islámico (ACLED, 2023).

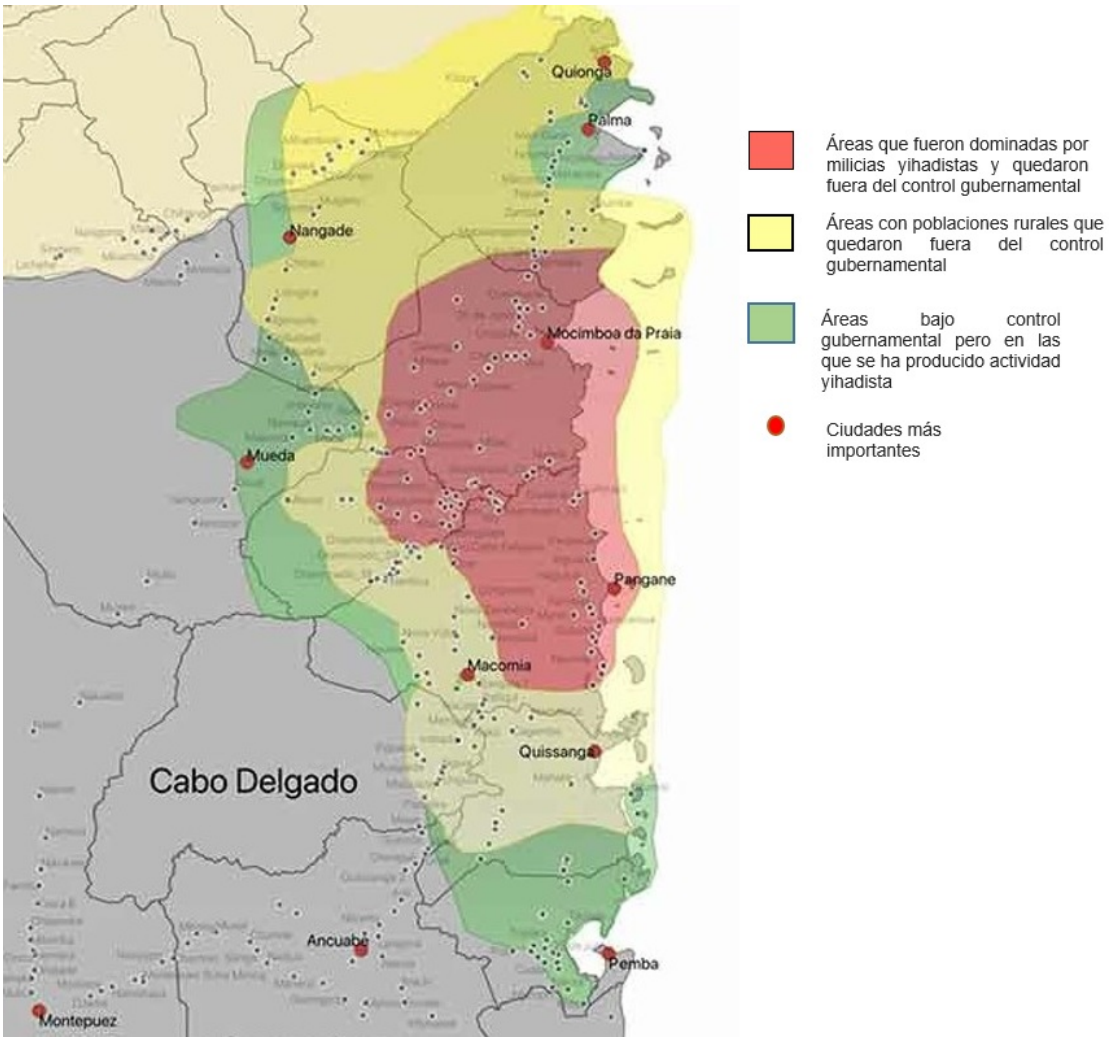
Aunque los atentados de Mozambique aparecen regularmente en el boletín *Al Naba* del Estado Islámico y en otros medios de propaganda yihadista, sin embargo, hay pocos indicios de que los insurgentes mozambiqueños estén recibiendo más armas u otro tipo de apoyo material (International Crisis Group, 2023). Las afirmaciones de vínculos influyentes y significativos con otros grupos yihadistas no están probadas y provienen de informes que deducen relaciones directas de dependencia por una declaración de lealtad de ASWJ al Estado Islámico y una declaración de apoyo por parte de los segundos (Heyen-Dubé y Rands, 2021). No hay pruebas claras de que ASWJ (o ISCAP o Estado Islámico en Mozambique) reciba órdenes por parte del Estado Islámico «central» ni financiación externa significativa. El líder espiritual del grupo es Abu Yasir Hassan, de nacionalidad tanzana y el jefe de operaciones es Bonomade Machude, de nacionalidad mozambiqueña. Los combatientes terroristas extranjeros son originarios de Tanzania y Kenia fundamentalmente y en menor medida de la República Democrática del Congo, Somalia y Uganda (Naciones Unidas, 2023). Se estima que actualmente el grupo está formado por entre 250 y 350 efectivos (Naciones Unidas, 2024).

El bienio del terror

El bienio 2020 y 2021 fue el periodo de mayor intensidad de la actividad terrorista. Como ya se ha referido, el verano de 2020 ASWJ capturó la ciudad portuaria de Mocímboa da Praia. Desde entonces, los insurgentes ampliaron el territorio bajo su control a grandes extensiones a lo largo de las carreteras principales que conectan la mencionada ciudad con la capital provincial, Pemba, en el sur de la provincia. Otras ciudades como Macomia, Muidumbe y, a finales de marzo de 2021, Palma, cayeron también bajo el control de ASWJ (Renon, 2021). En el caso de Palma, alrededor de medio millar de yihadistas atacaron esta ciudad costera donde se encuentra la planta de gas natural licuado que Total Energies, junto a otros socios, están construyendo en la península de Afungi, al sur de la ciudad. En total, 1193 personas murieron o desaparecieron (Perry, 2023) y el gigante francés de los hidrocarburos tuvo que paralizar las obras de un proyecto en el que se han invertido alrededor de 20 000 millones de dólares. En su punto álgido,

durante la primera mitad de 2021, la violencia había desplazado a cerca de un millón de personas en Cabo Delgado (International Crisis Group, 2024).

Con la captura de Mocímboa da Praia y el resto de territorios adyacentes, los yihadistas se aseguraron un flujo constante de ingresos procedentes del comercio ilícito de minerales y drogas. Mocímboa da Praia es un punto clave de tránsito de estupefacientes, procedentes en su mayoría de Afganistán y Pakistán, que se dirigen a Johannesburgo o Ciudad del Cabo antes de ser enviados a Europa, Estados Unidos y otros destinos. El acceso a estos recursos mejoró su capacidad de reclutamiento, permitiéndoles ofrecer salarios relativamente elevados a la población local desprotegida (Renon, 2021).



El incremento de la violencia y la expansión territorial generó el despliegue, ese mismo año 2021, de fuerzas internacionales en el país para ayudar al Gobierno mozambiqueño a combatir la insurgencia, principalmente el ejército ruandés y la Misión de la Fuerza de Reserva en Mozambique de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC).

2024: deterioro de la situación

Gracias a la ayuda de las fuerzas de seguridad de la SADC y del Ejército ruandés, la actividad terrorista del grupo comenzó a mermar desde finales de 2021. Sin embargo, durante 2024 el ritmo de las operaciones terroristas ha aumentado, los ataques se han intensificado y ASWJ ha intentado de nuevo ampliar el escenario de operaciones del conflicto, con lo que ha obligado a las fuerzas mozambiqueñas y a las fuerzas internacionales desplegadas a tener que cubrir un frente más extenso a la par que se iba reduciendo el número de efectivos de la misión de la SADC. Las últimas tácticas practicadas por ASWJ están siendo más sofisticadas y mejor calculadas y ejecutadas, como demuestra el ataque perpetrado el pasado 10 de mayo contra fuerzas mozambiqueñas y sudafricanas en Macomia. Los yihadistas se organizan en tres grupos principales de aproximadamente cien elementos armados cada uno, que ocupan y atacan diversos distritos en toda la provincia. Posteriormente, estos grupos se escinden en células de tamaño mediano, de entre treinta y cincuenta efectivos, que concentran sus operaciones en ciudades costeras como Quissanga y realizan incursiones en el sur, en Chiure y Ancuabe y que tienen su base en Macomia y sus alrededores (Naciones Unidas, 2024).

Desde finales de diciembre de 2023 hasta el 20 de enero de 2024, ASWJ perpetró al menos catorce atentados, principalmente en los distritos de Mocímboa da Praia, Macomia y Muidumbe, causando decenas de muertos y secuestros. El 22 de enero, la ONU declaró que los ataques perpetrados en Macomia y Muidumbe habían provocado el desplazamiento de 5343 personas y una crisis de escasez de alimentos. Los yijhadistas consiguieron además ocupar la estratégica aldea de Mucojo, en el distrito de Macomia, lo que suponía el primer asentamiento importante en manos del grupo desde que fue expulsado de la ciudad de Mbau (Mocímboa da Praia) a finales de 2021 (International Crisis Gorup, 2024).

Unos meses después, el 10 de mayo, un centenar de militantes yihadistas atacaron con éxito la estratégica ciudad de Macomia, situada en la carretera principal que une los distritos norte y sur de la provincia de Cabo Delgado. Los insurgentes se enfrentaron a tropas gubernamentales y sudafricanas en choques que duraron casi dos días. El ataque se producía días después de que la misión de la SADC se acababa de retirar de la ciudad (International Crisis Group, 2024b). Sin embargo, ASWJ ha sufrido un duro revés a su intento de asalto de Mbau. En la primera ocasión, el 29 de mayo, alrededor de un centenar y medio de atacantes fueron repelidos por el ejército ruandés. Los terroristas esperaban repetir el éxito de su ataque por sorpresa contra Macomia del 10 de mayo, pero las fuerzas ruandesas reaccionaron rápidamente al asalto y les derrotaron. Un portavoz ruandés declaró a los medios de comunicación que habían matado al menos a setenta insurgentes. El 8 de junio, una fuerza menor en número intentó atacar de nuevo Mbau, pero esta vez sólo consiguió quemar varias casas antes de retirarse. El 19 de junio, los yihadistas lanzaron un tercer ataque contra Mbau, matando al menos a tres civiles (ACLED, 2024a).

Como reacción al incremento de la intensidad de la actividad terrorista, en el verano de 2024 las fuerzas ruandesas lanzaron una importante ofensiva, con bombardeos aéreos incluidos, en el distrito de Macomia. Por su parte, los insurgentes se enfrentaron a tropas mozambiqueñas y tanzanas en el distrito de Nangade (ACLED, 2024b). Además, los yihadistas han seguido operando frente a la costa de Mocímboa da Praia y el 9 de agosto secuestraron a unos setenta pescadores en tres barcos de arrastre. Los llevaron a Quiterajo, en Macomia, donde fueron retenidos por hombres que algunos pescadores reconocieron como vecinos de Mocímboa da Praia. Al cabo de tres días fueron liberados ilesos. Los pescadores afirmaron que había tanzanos entre los insurgentes, que tenían varias bases en la selva de Catupa y que se les había visto conducir vehículos robados en la ciudad de Macomia en mayo. Los insurgentes también habrían confesado a los pescadores que habían sufrido pérdidas en las recientes ofensiva (ACLED, 2024c).

Tras varias semanas de intensos bombardeos en agosto, la ofensiva dirigida por Ruanda en la costa del distrito de Macomia parece haber concluido, o al menos haberse detenido. Sin embargo, las fuerzas ruandesas han seguido enfrentándose a los yihadistas en la ciudad de Mocímboa da Praia. En la noche del 31 de agosto, unos diez insurgentes armados se infiltraron en la ciudad y abrieron fuego contra las fuerzas ruandesas

causando la muerte de un soldado ruandés y heridas a varios más. Antes del referido incidente, en la noche del 20 de agosto, los insurgentes quemaron y saquearon varias viviendas en la aldea de Mbau, a unos 30 km de Mocímboa da Praia (ACLED, 2024d).

El peso de la marginación en el conflicto

ASWJ ha logrado generar con éxito una poderosa narrativa de disidencia de naturaleza religiosa, pero desde el enfoque de la marginación socioeconómica y política. Los yihadistas han demostrado ser resistentes, adaptables y capaces de expandirse rápidamente —dentro de unos límites geográficos concretos— aprovechando el desencanto generalizado con el Gobierno central entre la juventud local. El aislamiento político, económico, religioso, étnico y geográfico de la provincia de Cabo Delgado respecto al resto del país ha creado las circunstancias ideales para el florecimiento de la insurgencia (Heyen-Dubé y Rands, 2021).

Las diferentes trayectorias históricas del norte y el sur de Mozambique siguen prevaleciendo en el panorama socioeconómico y político del país. Maputo está situada en el extremo sur, mientras que Pemba, la capital de Cabo Delgado, se encuentra a 2500 km. por carretera de la capital del país. Desde la independencia en 1975, los principales líderes políticos del país han sido principalmente del sur, aunque paradójicamente el actual, Filipe Nyusi, es el primer presidente de origen norteño y originario de Cabo Delgado. En términos prácticos, Cabo Delgado es una zona que el Gobierno central en Maputo no puede controlar ni gobernar de manera efectiva. Desde una perspectiva socioeconómica, prevalecen sentimientos de marginación y exclusión en Cabo Delgado. Las infraestructuras educativas, sanitarias o de saneamiento son de peor calidad en Cabo Delgado y el desempleo es generalizado, sobre todo entre los jóvenes (Neethling, 2021).

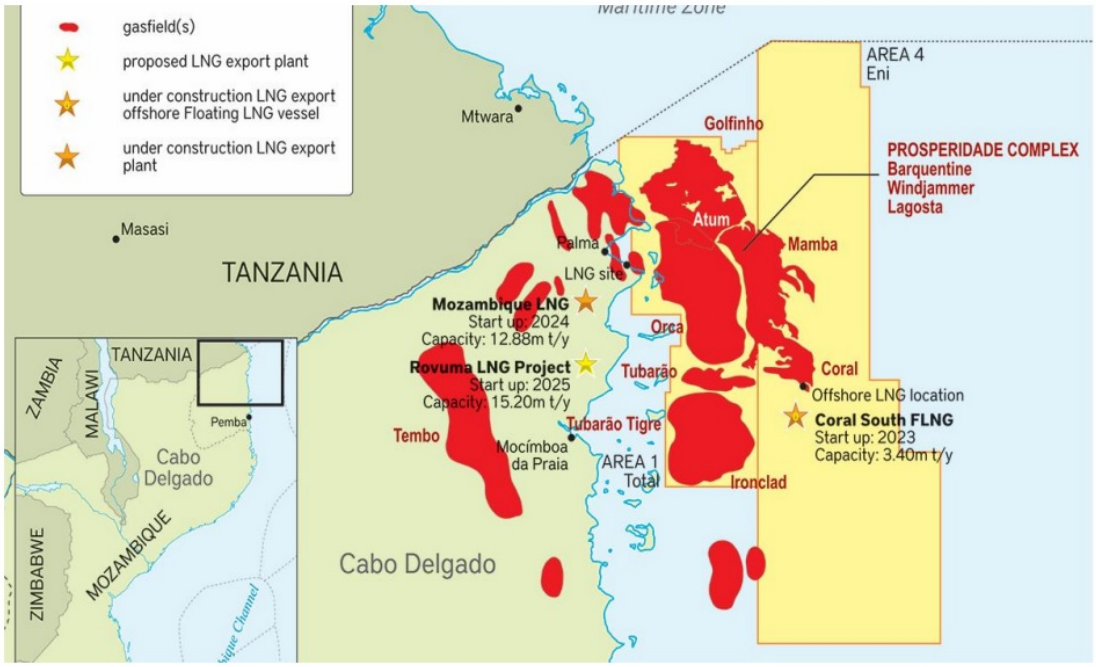
Los índices de pobreza en Cabo Delgado contrastan con su enorme potencial económico debido a sus importantes reservas de gas natural, lo cual ha generado importantes inversiones en la zona que no han contribuido a reducir la desigualdad y la pobreza de su población. Desde el inicio de la violencia en la región a finales de 2017, se estima que el conflicto ha provocado el desplazamiento, dentro de Mozambique, de alrededor de

850 000 personas procedentes de las cuatro provincias norteñas de Cabo Delgado, Niassa, Nampula y Zambézia (Escola de Cultura de Pau (2024).

La enésima reedición de la maldición de los recursos

Durante la última década han aflorado en el continente africano importantes descubrimientos de petróleo y gas. Es el caso de Costa de Marfil, Senegal, Etiopía, Namibia o Mozambique, por nombrar algunos de los más recientes. El Banco Mundial calcula que África subsahariana acapara el 40 % de los descubrimientos mundiales de petróleo y gas natural entre 2010 y 2020 (French, 2024).

Antes del descubrimiento del gas en Cabo Delgado, empresas multinacionales ya explotaban recursos naturales como rubíes, grafito, carbón, titanio, fosfato, zafiros o madera. En 2010 se descubrieron importantes yacimientos de gas natural en alta mar y en la cuenca del río Rovuma, en la península de Afungi, en Palma. Estas abundantes reservas de gas sin explotar sitúan estos yacimientos entre los principales del mundo y los terceros más grandes de África (Di Salvatore y Gubeisi, 2024).



Las empresas estadounidenses Anadarko, Occidental y Exxon Mobil, la francesa Total Energies, la italiana Eni y otras compañías transnacionales, junto con el Estado mozambiqueño, se convirtieron en los principales titulares de la incipiente industria del gas en Cabo Delgado. Anadarko compró terrenos en Mocímboa da Praia, en Palma y en Pemba (que más tarde pasaron a Total Energies) para perforaciones en tierra, para construir un complejo de procesamiento de gas y para la construcción del centro logístico (Bonate, 2024). Todos estos movimientos han conllevado la pérdida de casas, tierras de labranza o caladeros por parte de centenares de familias, que han tenido que ser reubicadas por el Gobierno mozambiqueño.

La planta de gas construida por Total Energies está valorada en 15 000 millones de dólares. La entrada en funcionamiento estaba planificada para que 2024 y la producción prevista era de 12,9 millones de toneladas anuales. El emplazamiento del proyecto de gas de Rovuma, operado por ExxonMobil, está valorado en 25 000 millones de dólares y espera producir quince millones de toneladas anuales. La italiana Eni y varías compañías indias también están presentes en los proyectos de extracción de gas de Cabo Delgado (Renon, 2021).

Sin embargo, los trabajos e inversiones se han ido paralizando a causa de los atentados de AWSJ contra los proyectos gasísticos. El 24 de febrero de 2019 se produjeron dos ataques a unos veinte kilómetros de las obras de Rovuma. En uno resultaron heridos seis trabajadores de empresas contratadas por Anadarko. El otro se saldó con la muerte de un contratista que trabajaba en un aeródromo para los proyectos de gas. El 27 de junio de 2020, un vehículo de un subcontratista fue atacado cerca de Mocímboa da Praia, con ocho empleados muertos y tres secuestrados. A partir de marzo de 2021 los yihadistas lanzaron ataques sostenidos en la península de Afungi y en Palma que causaron varias docenas de víctimas mortales, entre ellas algunos extranjeros de subcontratistas que trabajaban para el proyecto de Total Energies, lo que obligó a la compañía francesa a evacuar a unos 2000 miembros de su personal (Renon, 2021). El 26 de abril de 2021, teniendo en cuenta la evolución de la situación de seguridad en el norte de la provincia de Cabo Delgado, Total Energies y las compañías que participan en el consorcio decidieron retirar a todo el personal del proyecto y declarar el estado de fuerza mayor (Total Energies, 2023).

En el último año, Total Energies ha estado sopesando la posibilidad de reabrir el proyecto de gas. Los primeros informes y las imágenes por satélite indican que los trabajos se han reanudado provisionalmente. Pero la evaluación de la propia empresa sobre la situación de seguridad en la provincia es sombría. Sabe que el proyecto de gas podría convertirse de nuevo en objetivo de la insurgencia (International Crisis Group, 2024A).

La intervención de tropas extranjeras: aparente éxito y rivalidad regional

Las Fuerzas Armadas de Defensa de Mozambique son uno de los ejércitos más pequeños y peor equipados de la región y no consiguieron hacer frente al avance de la insurgencia yihadista que se declaró en Cabo Delgado a partir de 2017. Estas deficiencias hacen que Mozambique dependa del apoyo exterior para frenar a los yihadistas (ACLED, 2024e).

Las Fuerzas de Seguridad Ruandesas y de los vecinos del sur de África han ayudado a desescalar el conflicto en Cabo Delgado, que ya se había convertido en una amenaza, no sólo para Mozambique, sino para la seguridad regional. Más de 3000 soldados de Ruanda y de los Estados miembros de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), en colaboración con el ejército mozambiqueño, han desmantelado las bases principales de los insurgentes y han reconquistado importantes territorios que habían logrado mantener bajo su poder los yihadistas de ASWJ. Las fuerzas extranjeras han operado por separado, cada una trabajando en cooperación con las fuerzas de seguridad del Estado de Mozambique. Las fuerzas ruandesas, que trabajan en virtud de un acuerdo bilateral con Maputo, han asegurado la península de Afungi, donde se encuentran los proyectos de Total Energies y han reconquistado el puerto estratégico de Mocímboa da Praia. La SADC, invocando un pacto regional de defensa mutua, ha desplegado tropas en el centro de Cabo Delgado y hacia la capital provincial, Pemba, así como en el distrito de Nangade, cerca de la frontera con Tanzania. Estas tropas han desalojado a los insurgentes de algunos de sus bastiones, pero tienen dificultades para asegurar plenamente estas zonas (International Crisis Group, 2022).

A pesar de todo, la insurgencia no se ha extinguido, como ha demostrado la actividad yihadista que ASWJ ha protagonizado en 2024. Muchos terroristas han huido a países vecinos o simplemente se han mezclado con la población civil, esperando el momento

adecuado para volver a movilizarse. Como ya se ha analizado, la insurgencia amenaza con recrudecerse conforme las fuerzas extranjeras, como es el caso de las desplegadas por la SADC, hagan efectiva su retirada. Mozambique va a seguir necesitando ayuda exterior para mantener el territorio que ha sido arrebatado a los insurgentes. La marcha de esta fuerza multilateral dejará un vacío de seguridad que probablemente aprovecharán los terroristas.

En enero de 2024, la SADC declaró que retiraría la fuerza cuando expirara su actual mandato, el 15 de julio. Botsuana y Lesoto se replegaron en abril, mientras que Angola y Namibia lo han hecho en verano. Sudáfrica, cuyos 1495 soldados constituyen dos tercios de la misión, tenía previsto retirarlos también en la fecha inicialmente prevista. Pero, por sorpresa, Pretoria anunció el 23 de abril que mantendría sus fuerzas de defensa en Cabo Delgado hasta finales de año. Por el contrario, Ruanda anunció en abril que mantenía a sus 2500 soldados en Cabo Delgado y que además incrementaría el número en virtud de un acuerdo bilateral con Maputo. Además, Tanzania planea mantener entre 400 y 500 soldados, principalmente para impedir que los combatientes crucen los 860 km de frontera entre ambos países (International Crisis Group, 2024a).

El principal motivo aparente de la retirada de las tropas de la SADC es la falta de financiación de la misión, que ha dependido en gran medida de las contribuciones de los Estados miembros. Sudáfrica era el país que más aportaba, unos 45 millones de dólares al año. La donación de 15 millones de euros del Fondo Europeo para la Paz para equipamiento no letal, aunque bienvenida, fue insuficiente para sostener operaciones terrestres a gran escala o proyectos de consolidación de la paz. La Unión Africana, por su parte, proporcionó equipos, pero sólo desembolsó unos dos millones de dólares a través del Fondo de Paz para África. Además, la SADC está poniendo en marcha una ambiciosa operación militar en el este de la República Democrática del Congo, diseñada para sustituir en parte a la misión de la ONU que se retira y que se ha convertido en su prioridad. Por otro lado, a lo largo de estos tres años de despliegue, las relaciones de las fuerzas de la SADC con el país anfitrión han sido tensas y Mozambique no ha escondido su preferencia por apoyarse en las Fuerzas de Seguridad Ruandesas (International Crisis Group, 2024a). Además, no hay que olvidar que en el conflicto del Este de República Democrática del Congo, máxima prioridad ahora para la SADC, Ruanda batalla en el lado contrario que Sudáfrica y los socios del sur.

El Presidente de Mozambique, Filipe Nyusi, encomendó a los ruandeses la tarea principal de asegurar la planta de procesamiento de gas de Total Energies en Afungi, dejando funciones menores a la SADC. Debido principalmente a la conexión francesa, la Unión Europea aportó unos veinte millones de euros para financiar las operaciones de Ruanda en 2022. Pero la financiación de la intervención militar ruandesa ha permanecido opaca más allá de los veinte millones de euros donados por la UE (Fabricius, 2024).

La intervención ruandesa en Mozambique ha sorprendido tanto por los eficaces resultados como por la escasa relación previa entre dos países que no comparten potencia colonial, ni fronteras comunes ni pertenecen a la misma organización de integración regional. Mozambique es miembro fundador de la SADC, encabezada por Suráfrica, que agrupa a los países de la región meridional del continente y Ruanda forma parte de la Comunidad de África del Este. Su exitosa misión en Cabo Delgado ha vuelto a revelar a Ruanda como un actor regional con capacidad de intervención más allá de su área de influencia, en los Grandes Lagos. En un mes, los soldados ruandeses recuperaron el control de Mocimboa da Praia. La intervención ruandesa, sin embargo, no fue del agrado del presidente surafricano, Cyril Ramaphosa, porque se negoció al mismo tiempo que la SADC ultimaba una misión militar en la misma zona (Castel, 2021). Además, las relaciones entre los Gobiernos sudafricano y ruandés no son buenas desde la muerte del disidente Patrick Karegeya en Johanesburgo, el 1 de enero 2014, atribuida a los servicios secretos ruandeses (El País, 2014).

El presidente de Ruanda, el carismático Paul Kagame, considera que puede ocupar el lugar de la SADC entrenando a soldados mozambiqueños y desplegándolos en zonas anteriormente aseguradas por tropas sudafricanas. La misión de Ruanda en Mozambique ha suscitado pocas críticas operativas, ya que las tropas ruandesas son disciplinadas y tienen una buena relación con los civiles. Sin embargo, los países vecinos acusan a Ruanda de intervenir en Cabo Delgado principalmente para promover sus propios intereses económicos. Ruanda, a través de Crystal Ventures, el brazo inversor del partido gobernante, participa en una serie de negocios en Mozambique como la minería, la construcción y la seguridad privada. En los países donde han intervenido las tropas ruandesas, el fondo ha invertido en minería y otros proyectos. El acuerdo entre Kigali y Maputo sigue siendo opaco, sus términos solo los conocen el presidente ruandés y su homólogo mozambiqueño (Donelli, 2014).

El papel de la Unión Europea

La UE ha intervenido a distintos niveles para ayudar a Maputo a responder a la inestabilidad del norte de Mozambique, trabajando con un «enfoque integrado» que combina la ayuda humanitaria, al desarrollo, a la consolidación de la paz y a la seguridad (que incluye el suministro de entrenamiento militar y equipos no letales), así como el compromiso político y diplomático, entre otras cosas. En este marco, la UE financia e imparte formación a unos 1600 soldados mozambiqueños, con el objetivo de proteger a la población civil, ayudar a restablecer la seguridad en la región de Cabo Delgado y, con el tiempo, lograr que el ejército nacional releve a las tropas extranjeras en el norte de Mozambique. Para complementar este esfuerzo, la UE ha destinado 89 millones de euros en equipos y suministros no letales para las unidades que entrena su misión. En 2022 la UE movilizó además quince millones de euros para la SADC, veinte millones para las Fuerzas de Seguridad Ruandesas y veintiocho millones de euros en para apoyar los esfuerzos humanitarios en Mozambique (International Crisis Group, 2023).

El Consejo Europeo prorrogó el 14 de mayo de 2024 el mandato de la Misión de Formación de la UE en Mozambique hasta el 30 de junio de 2026, con una dotación presupuestaria de más de catorce millones de euros para este período. Además, ha decidido adaptar los objetivos estratégicos de la misión a las nuevas circunstancias, favoreciendo así su transición de un modelo de formación a un modelo de asistencia, que combina el asesoramiento, la tutoría y la formación especializada en apoyo a las fuerzas armadas mozambiqueñas. Como consecuencia de este cambio, desde el 1 de septiembre de 2024 la misión pasó a denominarse Misión de Asistencia Militar de la UE en Mozambique (EUMAM Mozambique) (Consejo Europeo, 2024).



Conclusiones

El actual conflicto de Cabo Delgado no se encuentra en su punto álgido y la colaboración del ejército mozambiqueño con fuerzas militares internacionales se ha mostrado eficaz para expulsar a los yihadistas de los territorios que llegaron a ocupar en 2021, pero el recrudecimiento de la ofensiva insurgente durante 2024 que se produce en paralelo a la marcha de las tropas de la misión de la SADC revela que no hay que dar al ASWJ por vencido. Aunque el núcleo principal de atacantes durante 2024 no parece superar las tres centenas, sus técnicas de guerra asimétrica dificultan que una respuesta puramente militar de varios miles de efectivos consiga poner punto y final al conflicto.

La amenaza de que los terroristas aprovechen la reducción de la misión internacional y la debilidad de las fuerzas mozambiqueñas para reconstituir sus filas e intensificar sus ataques en frecuencia y escala se encuentra más cerca de ser un hecho que una hipótesis. La capacidad de las fuerzas armadas ruandesas para reemplazar el trabajo desarrollado por la misión de la SADC, bien ocupando ellas mismas el lugar dejado, bien formando a tropas mozambiqueñas para que tomen el relevo, no parece tampoco que vaya a suponer la conclusión del conflicto.

Mozambique y sus socios regionales deberían empezar a pensar en cómo conseguir la paz por otros medios que no sean únicamente las operaciones militares. Trabajar con el objetivo de incrementar el bienestar socioeconómico de los ciudadanos de Cabo Delgado, mejorar su integración en la gobernanza del país para revertir décadas de marginación política y hacerles partícipes en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos minerales y energéticos y en los beneficios que se obtengan ayudaría al fracaso de la narrativa yihadista.

*Óscar Garrido Guijarro**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Bibliografía

ACLED. (2023). Actor Profile | Islamic State Mozambique [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.caboligado.com/actor-profiles/actor-profile-islamic-state-mozambique. ACLED special projects

—. (2024a). Cabo Ligado Update: 27 May-23 June 2024 [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.caboligado.com/reports/cabo-ligado-update-27-may-23-june-2024 . ACLED special projects

—. (2024b). Cabo Ligado Update: 22 July-4 August 2024 [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.caboligado.com/reports/cabo-ligado-update-22-july-4-august-2024. ACLED special projects

—. (2024c). Cabo Ligado Update: 5-18 August 2024 [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.caboligado.com/reports/cabo-ligado-update-5-18-august-2024. ACLED special projects

—. (2024d). Cabo Ligado Update: 19 August-1 September 2024 [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.caboligado.com/reports/cabo-ligado-update-19-august-1-september-2024. ACLED special projects

—. (2024e). Actor Profile | Defense Armed Forces of Mozambique (FADM) [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.caboligado.com/actor-profiles/actor-profile-fadm. ACLED special projects

—. (s. f.). Armed Conflict Location & Event Data [en línea]. *ACLED*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://acleddata.com/

Bonate, L. J. K. (2024). The Jihadi Insurgency in Cabo Delgado: Ideology, Protagonists and Causes [en línea]. *Institute Centre of African Studies*. Eduardo Mondlane University. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://orcid.org/0000-0002-6958-5313

Castel, A. (2021). Ruanda se aventura más allá de los Grandes Lagos [en línea]. *Política Exterior*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/ruanda-se-aventura-mas-alla-de-los-grandes-lagos/

Consejo Europeo. (2024). Mozambique: el Consejo prorroga el mandato de la Misión de Formación de la UE hasta 2026 y allana el camino para su evolución hacia una Misión de Asistencia Militar de la UE [en línea]. *Consejo de la Unión Europea*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/mozambique-council-extends-the-mandate-of-the-eu-training-mission-until-2026-and-paves-the-way-for-its-evolution-into-a-eu-military-assistance-mission/

Donelli, F. (2014). Rwanda's military support to other countries is part of a strategy to boost its reputation [en línea]. *The Conversation*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://theconversation.com/rwandas-military-support-to-other-countries-is-part-of-a-strategy-to-boost-its-reputation-231957

El País. (2014). Asesinado el exjefe de los espías de Ruanda en un hotel de Johanesburgo [en línea]. *El País*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/01/02/actualidad/1388664708_908729.html

Escola de Cultura de Pau. (2024). *Alerta 2024. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* [en línea]. Icaria Editorial, Universidad Autónoma de Barcelona. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://escolapau.uab.cat/publicaciones/alerta-informe-sobre-conflictos-derechos-humanos-y-construccion-de-paz/#:~:text=Informe%20sobre%20conflictos,%20derechos%20humanos%20y%20construcci%C3%B3n%20de

Ewi, M. *et al*. (2022). Violent extremism in Mozambique. Drivers and links to transnational organised crime [en línea]. *Institute for Security Studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://issafrica.org/research/southern-africa-report/violent-extremism-in-mozambique-drivers-and-links-to-transnational-organised-crime

Fabricius, P. (2024). Is the world finally growing weary of Kagame's excesses? [en línea]. *Institute for security studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://issafrica.org/iss-today/is-the-world-finally-growing-weary-of-kagame-s-excesses

French, H. (2024). The Empty Promise of Africa's Oil and Gas Boom [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/06/26/africa-oil-gas-discoveries-economic-development-climate-energy/

Heyen-Dubé T. y Rands R. (2021). Evolving doctrine and modus operandi: violent extremism in Cabo Delgado [en línea]. *Small Wars & Insurgencies*. 33(3), pp. 437-466. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://doi.org/10.1080/09592318.2021.1936956

International Crisis Group (2022). Winning Peace in Mozambique's Embattled North [en línea]. *International Crisis Group*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/winning-peace-mozambiques-embattled-north

—. (2023). Making the Most of the EU's Integrated Approach in Mozambique [en línea]. International Crisis Group. [Consulta:2024]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/east-and-southern-africa/mozambique/making-most-eus-integrated-approach-mozambique

—. (2024a). What Future for Military Intervention in Mozambique? [en línea]. International Crisis Group. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/east-and-southern-africa/mozambique/what-future-military-intervention-mozambique

—. (2024b). Jihadist attacks surged in northern Cabo Delgado province, undermining govt's claim of return to stability [en línea]. *International Crisis Group*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/february-alerts-and-january-trends-2024#mozambique

—. (2024c). Security deteriorated in northern Cabo Delgado province as Islamic State militants launched assault on strategic town; attacks may continue in June amid upcoming withdrawal of regional tropos [en línea]. *International Crisis Group*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/may-trends-and-june-alerts-2024#mozambique

Mora Tebas, J. A. (2022). Conflicto de Cabo Delgado (Mozambique): ¿riesgo de «sahelización» en África Meridional? [en línea]. *Panorama geopolítico de los conflictos 2022*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2022/PGC2022_Capitulo08.pdf

Naciones Unidas. (2023). *Trigésimo segundo informe del Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones presentado de conformidad con la resolución 2610 (2021), relativa al EIIL (Dáesh), Al-Qaida y las personas y entidades asociadas* [en línea]. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/189/77/PDF/N2318977.pdf?OpenElement

—. (2024). *Carta dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Presidencia del Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados* [en línea]. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/191/94/pdf/n2419194.pdf

Neethling, T. (2021). Conflict Dynamics in Mozambique's Cabo Delgado Province [en línea]. *Accord*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.accord.org.za/conflict-trends/conflict-dynamics-in-mozambiques-cabo-delgado-province/

Perry, A. (2023). Palma Massacre [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.alex-perry.com/palma-massacre/. Alex Perry, author and correspondent.

Renon, E. (2021). Terrorism in Mozambique's Cabo Delgado province: Examining the data and what to expect in the coming years [en línea]. *S&P Global*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/mi/research-analysis/terrorism-mozambiques-cabo-delgado-data.html

Robredo Rubio, R. (2024). Esperando a los bárbaros [en línea]. En: *Panorama Estratégico 2024*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Capítulo 4. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PE2024/PE2024_Capitulo4.pdf

Salvatore, L. di. y Gubeisi, M. (2024). Billion-Dollar Exposure: Investor-State Dispute Settlement in Mozambique's Fossil Fuel Sector [en línea]. *Columbia Center on Sustainable Investment*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/c3ee-6h14

Southern African Jihad. The Cabo Delgado Insurgency. [en línea]. (2020). *International Stability Operations Associaton. Intelyse Mozambique Insurgency Report.* [Consulta: 2024]. Disponible en: https://stability-operations.org/news/news.asp?id=522081

Total Energies. (2023). TotalEnergies publishes JC.Rufin's report on human rights in Cabo Delgado, together with the action plan decided by the Mozambique LNG project partners [en línea]. *Total Energies*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://totalenergies.com/media/news/press-releases/totalenergies-publishes-jcrufins-report-human-rights-cabo-delgado

ANEXO

Tablas: Cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

Cap. 7 **Cabo Delgado (Mozambique)**	**EL CONFLICTO EN CABO DELGADO, MOZAMBIQUE: YIHAD, MARGINACIÓN Y GAS.**
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
2007	Fundación de Ahlu Sunna Wal Jama'a (ASWJ) como agrupación de estudiantes salafistas en Cabo Delgado.
2010	Descubrimiento de importantes yacimientos de gas natural en alta mar y en la cuenca del río Rovuma (Cabo Delgado).

2014-2016	Periodo de expansión de ASWJ a través de la instauración de mezquitas y madrasas propias.
2017	Primer atentado de ASWJ en Mocímboa da Praia e inicio de su actividad terrorista.
2018-2019	Consolidación de la actividad terrorista de ASWJ.
2020-2021	Periodo de máxima actividad y expansión de ASWJ con la toma de control de territorios.
2021	Inicio de la cooperación del ejército de Mozambique con las Fuerzas de Seguridad Ruandesas y la misión militar de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC).
2021/2023	Repliegue de ASWJ.
2024	Deterioro de la situación y reactivación de la actividad armada de ASWJ.
	Retirada de la misión militar de la SADC.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	
Extensión: 799 380 km^2.	
PIB: 50,6 billones de dólares (2023).	
Estructura PIB	**Agricultura:** 23.9 %.
	Industria: 19.3 %.
	Servicios: 56.8 %.
PIB per cápita: 1500 dólares (2023).	
Tasa de crecimiento PIB: 5 % (2023).	
Relaciones comerciales (Exportaciones): 9,2 billones de dólares (2023).	
Relaciones comerciales (Importaciones): 11,1 billones de dólares (2023).	
Población: 33 350 954.	
Estructura de edad	**0-14:** 44.7 %.
	15-64: 52.4 %.
	Más de 65: 2.9 %.
Tasa de crecimiento de la población: 2,54 %.	
Grupos étnicos: Makhuwa, Tsonga, Lomwe, Sena y otros.	
Religiones: Cristianos (60 %), musulmanes (20 %), otros (20 %).	
Tasa de alfabetización de la población: 63,4 %.	
Población bajo el umbral de la pobreza: 46,1 %.	
Índice GINI: 50,5.	
Gasto militar: 1,5 % del PIB (2023).	

Fuente: The World Factbook. https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/mozambique/

Documento
Análisis

23/2025 26 de marzo de 2025

Francisco Márquez de la Rubia

La batalla por la supremacía tecnológica: EE. UU. vs. China

La batalla por la supremacía tecnológica: EE. UU. vs. China

«You come at the king, you best not miss»
(Si atacas al rey, mejor no fallar)

Omar Little (*The Wire*)

Resumen:

A lo largo de la historia, la ventaja tecnológica ha sido un factor decisivo en el resultado de conflictos y guerras. Desde la invención del arco y la flecha hasta la llegada de la pólvora y, más recientemente, las armas nucleares, aquellos que han logrado desarrollar y dominar tecnologías avanzadas han obtenido una clara superioridad en el campo de batalla. Esta supremacía tecnológica no solo ha permitido a los ejércitos superar a sus adversarios en enfrentamientos directos, sino que también ha influido en la estrategia militar y en la capacidad de los Estados para proyectar poder más allá de sus fronteras.
La Revolución Industrial marcó un punto de inflexión, ya que las potencias que lograron industrializarse rápidamente pudieron producir en masa armas, vehículos y otras herramientas de guerra, superando a aquellos que quedaron rezagados en el desarrollo tecnológico. Durante la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, la capacidad de Estados Unidos y sus aliados para innovar en áreas como la aviación, la criptografía y, finalmente, la energía nuclear, desempeñó un papel crucial en la derrota de las potencias del Eje. La superioridad tecnológica se tradujo no solo en victorias militares, sino también en la consolidación del poder político y económico a nivel global.
En nuestros días, se libra una cruda batalla por la supremacía en el campo de los semiconductores, un componente esencial en prácticamente todos los aspectos de la tecnología moderna. Estos diminutos chips son el núcleo de los dispositivos electrónicos que impulsan las economías digitales, desde *smartphones* hasta centros de datos y sistemas avanzados de defensa. La competencia por dominar la producción de semiconductores ha escalado a un nuevo nivel, con Estados Unidos, China y otras naciones invirtiendo miles de millones de dólares en investigación y fabricación, conscientes de que la hegemonía en este sector podría determinar el liderazgo económico y militar en el siglo XXI.

Palabras clave:

EE. UU., China, orden mundial, chips, semiconductores, competencia tecnológica, soberanía digital, Huawei, CHIPS Act, restricciones, sanciones, control a la exportación.

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 battle for technological supremacy: The US vs. China

Abstract:

Throughout history, technological superiority has been a decisive factor in the outcomes of conflicts and wars. From the invention of the bow and arrow to the advent of gunpowder and, more recently, nuclear weapons, those who have developed and mastered advanced technologies have consistently gained a clear upper hand on the battlefield. This technological supremacy has not only enabled armies to defeat their adversaries in direct confrontations but has also shaped military strategy and the ability of states to project power beyond their borders.

The Industrial Revolution marked a turning point, as the nations that industrialized rapidly could mass-produce weapons, vehicles, and other war tools, outpacing those that lagged in technological development. During World War II, for instance, the ability of the United States and its allies to innovate in areas such as aviation, cryptography, and, ultimately, nuclear energy played a crucial role in defeating the Axis powers. Technological superiority translated not only into military victories but also into the consolidation of political and economic power on a global scale.

In our time, a fierce battle for supremacy runs in the realm of semiconductors, a critical component in virtually all aspects of modern technology. These tiny chips are the heart of the electronic devices that drive digital economies, from smartphones to data centers and advanced defense systems. The competition to dominate semiconductor production has escalated to new heights, with the United States, China, and other nations pouring billions of dollars into research and manufacturing, fully aware that leadership in this sector could determine economic and military dominance in the 21st century.

Keywords:

US, China, World order, Chips, Semiconductors, Technological competition, Digital sovereignty, Huawei, CHIPS Act, Restrictions, Sanctions, Export control.

Introducción

La pugna tecnológica entre Estados Unidos y la República Popular China se ha convertido en una batalla crucial del siglo XXI. Ambos colosos luchan por dominar las tecnologías emergentes que darán forma al futuro, buscando obtener la ventaja de ser los primeros en innovaciones disruptivas y en liderar la comercialización a gran escala de dichas tecnologías. Así lo constata en nuestro país la *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*[1].

Durante décadas, Estados Unidos ostentó la supremacía indiscutible en la creación y expansión de nuevas tecnologías, mientras que China se mantenía rezagada. Sin embargo, el panorama ha cambiado drásticamente. China ha emergido como el principal candidato a superar la hegemonía tecnológica de Estados Unidos.

Con la Administración Trump, la relación económica entre ambas potencias entró en una nueva fase de hostilidad, marcada por una política centrada en la aprobación de aranceles y de estrictos controles de exportación. La Administración Biden ha continuado en gran manera con estas políticas, intensificando las medidas para evitar que China acceda a tecnologías críticas. De hecho, la posibilidad de restringir las inversiones estadounidenses en China se ha convertido en una herramienta más de la estrategia de contención.

Washington se enfrenta a tres desafíos estratégicos fundamentales: preservar su ventaja en desarrollo e innovación tecnológica frente a China, armonizar su estrategia con la de sus aliados y atraer el apoyo de naciones no alineadas, y mantener la cooperación internacional en comercio y ciencia.

Estado de la cuestión: del optimismo al desafío

El escenario en el que China pueda supera a Estados Unidos a partir de la próxima década no es inevitable, pero tampoco se puede descartar. En los últimos años ambas potencias han intensificado su carrera por dominar áreas tecnológicas clave, como los

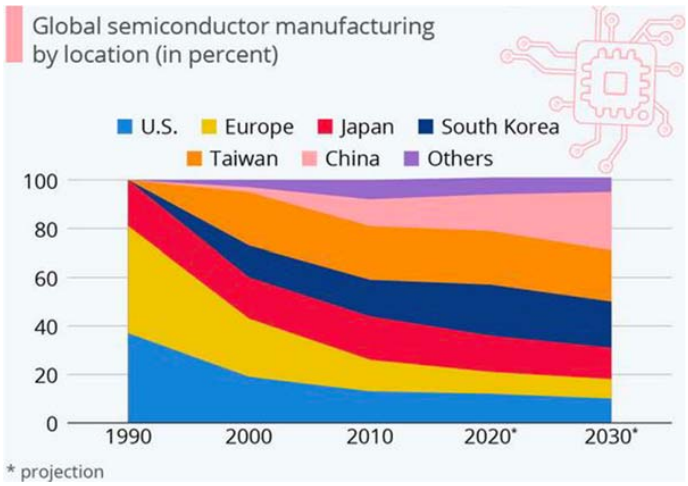
[1] ESN2021. Cap. 1. «La disputa es particularmente intensa en el ámbito tecnológico, donde se está produciendo una carrera por la supremacía mundial, que incluye el control de exportaciones de tecnologías críticas y de doble uso. China, que ha logrado un gran desarrollo en la tecnología 5G y la inteligencia artificial, busca alcanzar una posición de preeminencia que le permita definir los estándares y protocolos técnicos e industriales, así como ostentar el liderazgo en inversiones extranjeras directas en los operadores de redes y servicios».
Estrategia de Seguridad Nacional 2021 | DSN
Nota: Todos los hipervínculos de este documento se han comprobado activos con fecha 22 de enero de 2025.

semiconductores avanzados, la inteligencia artificial y la computación cuántica. Estados Unidos, que hasta ahora ha sido líder indiscutido, se enfrenta ahora a un competidor formidable como China, que ha enfocado sus esfuerzos en lograr la autosuficiencia tecnológica y superar a su rival.

El sector de los semiconductores abarca el conjunto de actividades industriales dedicadas al diseño y fabricación de microprocesadores y otros componentes electrónicos esenciales que constituyen la columna vertebral de los productos y servicios tecnológicos que sostienen la economía digital moderna. Son fundamentales para aplicaciones transversales que incluyen el sector energético, las telecomunicaciones y los centros de datos que sustentan internet y sus innumerables plataformas digitales.

En esencia, los semiconductores se han convertido en el elemento básico de todos los sectores tecnológicos, lo que les confiere una importancia geoestratégica crucial en un mundo cada vez más dependiente de la transformación digital.

La reciente escasez mundial de semiconductores, provocada en parte por las interrupciones en las cadenas de suministro globales a raíz de la pandemia, ha puesto de manifiesto la dependencia occidental. Este déficit forzó el cierre de fábricas en una amplia gama de sectores, desde la automoción hasta los dispositivos médicos. Esto subrayó la vulnerabilidad ante un número limitado de proveedores para sectores esenciales en un entorno geopolítico complejo.



Source: INE2022 annuary

Imagen 1. Dónde se localiza % la producción de semiconductores

La relación entre China y los EE. UU. ha evolucionado desde la cooperación cautelosa tras la Guerra Fría hasta la actual competencia abierta y estratégica. En la década del 2000, el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio apoyado por los EE. UU. fue visto como un paso hacia su integración en el actual orden global basado en normas. Sin embargo, las últimas dos décadas han demostrado que esta visión era, en el mejor de los casos, ingenua. China aspira a cambiar el orden internacional otorgándose el papel del que se cree merecedora. Revisionismo de la mano de la tecnología.

En esa arena de la competencia global, el líder chino Xi Jinping ha mantenido que «la innovación tecnológica se ha convertido en el principal campo de batalla»[2]. En 2015, Pekín lanzó su ambicioso plan «Made in China 2025»[3], una política diseñada para transformar a China en una potencia de tecnologías avanzadas y reducir su dependencia de la tecnología y las importaciones extranjeras. Paralelamente, China presentó la Ruta de la Seda Digital, un programa que vincula las inversiones en infraestructura china con la adopción de tecnologías chinas por parte de los países receptores, como parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Silk Road Economic Belt*)[4]. En el Foro de la Franja y la Ruta[5] en Pekín, en octubre de 2023, Xi anunció un nuevo programa de «gobernanza de la inteligencia artificial» y reiteró su apoyo a la cooperación internacional en ciencia y tecnología.

De alguna manera, se puede afirmar que Estados Unidos está persiguiendo objetivos similares a China. Washington se ha propuesto acelerar la innovación y mantenerse lo

[2] https://legrandcontinent.eu/es/2024/07/15/china-el-reajuste-de-xi-la-estrategia-del-tercer-pleno-en-10-puntos/

[3] «Made in China 2025» es un plan industrial cuyo objetivo es transformar a China de ser un fabricante de productos de bajo costo a un líder mundial en manufactura de alta tecnología. Este plan se centra en diez sectores clave, como la tecnología de la información, robótica, biotecnología, vehículos de nueva energía, entre otros. El propósito es reducir la dependencia de China de la tecnología extranjera y fomentar la innovación y el desarrollo de productos de alta calidad dentro del país.
El plan también tiene como meta aumentar el contenido doméstico en componentes y materiales clave al 70 % para el año 2025. Es un esfuerzo para posicionar a China no solo como un competidor global, sino como un líder en industrias tecnológicas avanzadas, con miras a tener una posición dominante en el mercado global para el año 2049, en el centenario de la República Popular China (*The Diplomat*) (FDI China).

[4] Iniciativa de la Franja y la Ruta de China (BRI).
El BRI es un plan ambicioso para desarrollar nuevas rutas comerciales que conectan a China con el resto del mundo. La iniciativa es mucho más que infraestructura. Es un esfuerzo por desarrollar un mercado ampliado e interdependiente para China, hacer crecer el poder económico y político de China y crear las condiciones adecuadas para que China construya una economía de alta tecnología.
https://www.chathamhouse.org/2021/09/what-chinas-belt-and-road-initiative-bri

[5] https://www.catedrachina.com/single-post/tercer-foro-de-la-franja-y-la-ruta-para-la-cooperación-internacional

más adelante posible de Pekín en capacidades de inteligencia artificial y semiconductores avanzados.

Una ofensiva legal con lagunas

Con el objetivo literal de «impulsar la innovación y la producción doméstica» y el objetivo real de reducir la cuota global desproporcionada de semiconductores (90 %) que se fabrican actualmente en Taiwán dado el elevado riesgo de suministro que podría resultar de un conflicto con China sobre la isla en disputa, Washington aprobó en 2022 la Ley CHIPS y Ciencia[6] y comprometió 52.700 millones de dólares para la investigación, desarrollo, producción y capacitación laboral en el sector de los semiconductores en el país.

Esta ley incluye un amplio abanico de prohibiciones, restricciones y prevenciones en relación con la exportación a China de chips, equipamiento para su producción, tecnología para el diseño… e incluso afecta a los ciudadanos estadounidenses que quisieran trabajar en el sector tecnológico chino.

La nueva Ley implicaba que, en sus políticas tecnológicas hacia el exterior, Washington reaccionaba adoptando lo que se ha denominado un enfoque de «patio pequeño, valla alta», es decir, utilizando controles de exportación y herramientas similares para limitar la capacidad de las empresas chinas de acceder a tecnologías fundamentales como los chips para inteligencia artificial (IA) y los equipos de fabricación de semiconductores.

En los dos últimos años, Estados Unidos viene intensificando esta postura, endureciendo los controles, cerrando lagunas advertidas en el conjunto anterior de limitaciones a la exportación, ampliando los requisitos de licencia y sometiendo a más empresas chinas a restricciones comerciales, ampliando así una política que China ya había calificado como de «bloqueo tecnológico» y que ahora describe como «guerra económica». Esta descripción no es realmente una sobreactuación: el objetivo principal del conjunto de controles a la exportación no es tanto proteger a la industria americana o frenar la fuga de propiedad intelectual a su competidor, sino que es doblegar a la industria de

[6] WHITE HOUSE. *Fact sheet: one year after the CHIPS and Science Act*. Washington, 9 August 2023. Available from: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/09/fact-sheet-one-year-after-the-chips-and-science-act-biden-harris-administration-marks-historic-progress-in-bringing-semiconductor-supply-chains-home-supporting-innovation-and-protecti

semiconductores del país asiático ralentizando así (o impidiendo si esto fuera posible) el camino trazado por China hacia su autosuficiencia tecnológica.

Sin embargo, esta política de subsidios a la investigación y la producción, y de controles de exportación conlleva amplios riesgos. China ha respondido imponiendo sus propias restricciones a la exportación de materiales clave en la producción de semiconductores y vehículos eléctricos, y a su vez ha limitado el acceso al mercado chino a fabricantes de semiconductores estadounidenses.

Además, los esfuerzos de Estados Unidos por repatriar la producción se ven obstaculizados por su propia burocracia. Con problemas legales sobre el impacto ambiental de los nuevos emplazamientos de producción y la falta de personal para procesar cientos de propuestas de proyectos, ninguno de los fondos asignados por la Ley CHIPS y Ciencia se había desembolsado un año después de su aprobación[7].

Merece la pena destacar el aspecto de la prohibición a sus nacionales de trabajar en tecnológicas chinas porque realmente ahí se encuentra un elemento crucial. China venía reclutando personal especializado en los EE. UU., Corea, Taiwán y Japón. Este personal altamente cualificado es esencial en la producción y al cortar esta posibilidad se pretende evitar también la transferencia de *know-how*. La prohibición sin embargo solo alcanza a ciudadanos estadounidenses por lo que el sistema tiene evidentes lagunas.

Mientras tanto, la industria doméstica de semiconductores se enfrenta a un problema de personal cualificado: no son suficientes los estadounidenses que poseen el nivel de formación necesario en campos STEM[8], y para hacer más grave la cuestión, Estados Unidos pierde muchos de los estudiantes internacionales que forma con ese perfil en favor de Australia, Canadá, el Reino Unido y otros países cuyas visas de talento (Talent VISA) son más generosas y menos engorrosas en su tramitación que las que ellos ofrecen.

[7] WHITE HOUSE. *FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Coun- ter China*. The White House, 2022. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/ fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create- jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/

[8] STEM es un acrónimo que se refiere a las disciplinas académicas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas. Estas áreas de estudio abarcan una amplia gama de campos que se enfocan en la resolución de problemas, la innovación y el avance tecnológico, y son fundamentales para el progreso en la sociedad y la economía moderna.

La estrategia tecnológica de Washington se centra de manera solo limitada en la inversión doméstica, ignorando el hecho de que la competencia real se está desarrollando más allá de las fronteras de Estados Unidos y de China. Son los ecosistemas tecnológicos, no las industrias nacionales, los verdaderos competidores. El éxito de Estados Unidos, por tanto, depende no solo de la innovación y producción interna, sino también de las decisiones que tomen las empresas y los inversores en Alemania, India, Israel, Japón, México, Arabia Saudita, Corea del Sur y otros países del mundo. Para fortalecer e integrar estos componentes críticos de su ecosistema más amplio, Washington necesita tanto invertir directamente como fomentar la inversión privada en el desarrollo tecnológico en el extranjero; se necesitan fondos para construir asociaciones de investigadores, cadenas de suministro resilientes y una red con los recursos y la capacidad de innovación para liderar el mundo en las tecnologías del futuro. Esta diferencia con el modelo chino es a la vez fortaleza y debilidad para los norteamericanos.

Evolución de la competencia tecnológica por el liderazgo

Hasta hace poco, realmente hasta el final de la anterior década, EE. UU. lideraba cómodamente en innovación y desarrollo tecnológico, mientras China parecía contentarse con seguirle los pasos. Pero el ascenso vertiginoso de China, iniciado con las reformas de Deng Xiaoping y consolidado bajo Xi Jinping, ha reconfigurado el tablero. Aunque persisten las dudas sobre la verdadera magnitud de los avances tecnológicos chinos, lo que es innegable es que China ha pasado a ser el mayor desafío a la continuidad de la primacía estadounidense.

Este cambio marca una nueva era en las relaciones sinoestadounidenses. Tras la caída del Muro de Berlín, Washington buscó incorporar a Pekín en un sistema global basado en reglas y apoyó su ingreso en la OMC. Pero con el tiempo, las diferencias ideológicas y estratégicas han avivado las tensiones, transformando lo que alguna vez fue una relación constructiva en una rivalidad implacable.

Durante años, múltiples voces, desde ex altos mandos del ejército de Estados Unidos hasta una plétora de informes de *think tanks* independientes, han advertido sobre el creciente poderío tecnológico de China. La conclusión es unánime: China está

superando a Estados Unidos en áreas estratégicas que podrían convertirla en la primera potencia en defensa, robótica e inteligencia artificial en un futuro cercano.

Un nuevo y exhaustivo estudio realizado por el Australian Strategic Policy Institute (ASPI)[9] ha puesto cifras a estas preocupaciones: China ya aventaja a Estados Unidos en 37 de las 44 tecnologías estratégicas analizadas, abarcando sectores tan diversos como el espacio, la energía y la computación cuántica. Estas no son solo tecnologías actuales, sino que son aquellas en las que sus avances definirán las próximas décadas.

El informe de ASPI, que analiza la investigación y producción científica de alto nivel realizada en varios países entre 2018 y 2022, ofrece un panorama inquietante para los americanos. Según los autores, «las democracias occidentales están perdiendo la competencia tecnológica global». China ha sentado las bases para convertirse en la superpotencia tecnológica dominante, con una sorprendente ventaja en la mayoría de las disciplinas emergentes.

Ese liderazgo chino se está consolidando en áreas especialmente sensibles, como el desarrollo de tecnología militar hipersónica. El país alberga siete de los diez institutos de investigación más avanzados en este campo, un hecho que subraya su intención de desafiar la superioridad militar de Estados Unidos.

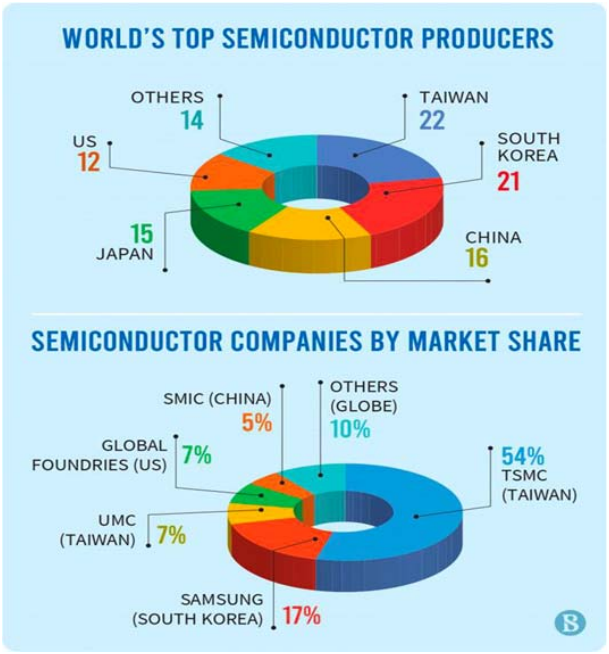
El Departamento de Defensa de Estados Unidos ya alertó sobre este asunto en su informe anual de 2022[10] sobre los desarrollos militares y de seguridad de China. Según el informe, la capacidad hipersónica china está extremadamente avanzada, un hecho que se observa con el despliegue del misil balístico de alcance medio DF-17 equipado con un vehículo planeador hipersónico (HGV), capaz de transformar la Fuerza de Misiles del Ejército Popular de Liberación Chino. Este sistema, operativo desde 2020, está diseñado para atacar bases y flotas militares en el Pacífico Occidental.

En su intento por frenar el ascenso tecnológico de China, Estados Unidos ha implementado una serie de medidas destinadas a cortar el acceso de Pekín a tecnologías clave, particularmente en el ámbito de los semiconductores y de la inteligencia artificial como se ha detallado en el capítulo anterior. El núcleo de esta estrategia es la restricción

[9] El Australian Strategic Policy Institute (ASPI) es un importante *think tank* con sede en Australia que se enfoca en cuestiones de política de seguridad, defensa y estrategia internacional. ASPI realiza investigaciones, análisis y aboga por la formulación de políticas en temas relacionados con la seguridad nacional de Australia, la geopolítica regional y global, y otros asuntos estratégicos.

[10] https://www.defense.gov/Spotlights/2022-China-Military-Power-Report/ VIII.

del acceso chino a microchips de última generación, esenciales para cualquier avance en estos campos. Si bien las sanciones y listas negras han demostrado ser efectivas en casos puntuales, como el de Huawei[11] (ver capítulo siguiente), hasta ahora no han logrado detener el progreso tecnológico de China y de sus principales empresas.



Source: Brooking Institution

Imagen 2. Who´s who en el mundo de los semiconductores

La Administración estadounidense se ha centrado en limitar la exportación de maquinaria necesaria para la producción de microchips avanzados. En el otoño del pasado 2023, Washington aprobó como complemento a la Ley de CHIPS y Ciencia una serie de restricciones entre las que se encuentran la prohibición a las empresas estadounidenses de la fabricación de chips con nodos inferiores a los 28 nanómetros en China y Rusia durante la próxima década. Esta medida es crucial, dado que los chips más avanzados se fabrican en escalas de 3 a 5 nanómetros. Estas restricciones y limitaciones a China y Rusia podrían volverse aún más efectivas tras haber logrado la adhesión de Japón y Países Bajos a las mismas.

[11] Ver apartado 4 en este mismo capítulo.

		release year	logic node	Memory node	Overlay (nm) SMO	MMO	MMO to EUV	Lens NA	Resolution (nm) @ k_1=? 0.35	0.25
no longer offered	XT:1700i		45nm					1.2	56	40
	XT:1900i		32nm		4.6			1.35	50	36
	NXT:1950i	2009	20nm			5.5				
	NXT:1965Ci	2013	20/14nm	3D NAND	2.5	4.5				
	NXT:1970i	2013	14nm			3.5				
blocked	NXT:1980Di	2015/6	10nm	18nm DRAM	1.6	2.5				
	NXT:2000i	2018	7nm			2.5				
	NXT:2050i	2021	5nm				2.5			
	NXT:2100i	2023/4	2nm		0.9	1.3				

Source. Reuters

Imagen 3. Equipos ASML prohibidos/autorizados para exportar a China

El papel crítico de Japón y Países Bajos

La importancia de estos nuevos aliados no radica tanto en el tamaño de sus economías, sino en las empresas tecnológicas clave que albergan. Países Bajos es la sede de ASML[12], la única compañía en el mundo capaz de construir equipos de litografía ultravioleta extrema, indispensables para la producción de microchips de última generación. Sin acceso a esta tecnología, la capacidad de China para fabricar chips por debajo de los 10 nanómetros se ve severamente limitada, lo que afecta su capacidad para desarrollar tecnologías cruciales como teléfonos móviles, ordenadores y, especialmente, los centros de datos y supercomputadoras necesarios para el desarrollo de la inteligencia artificial.

Japón, aunque superado en el mercado de semiconductores por Corea del Sur, sigue siendo un actor clave en la producción de equipos de litografía ultravioleta profunda, la segunda tecnología más avanzada en esta área. Además, empresas japonesas como Nikon y Lasertec son cruciales en este sector, al igual que el grupo Ajinomoto, que es el único proveedor mundial de una resina esencial para la producción de semiconductores, Ajinomoto Build-up Film (ABF)[13].

[12] ASML es una empresa multinacional neerlandesa que se especializa en la fabricación de equipos de litografía utilizados en la producción de chips de silicio. Sus sistemas de litografía son esenciales en la fabricación de semiconductores avanzados y son utilizados por importantes fabricantes de chips en todo el mundo. ASML es una de las empresas líderes en el suministro de equipos para la industria de semiconductores.

[13] ABF es un tipo de material de resina utilizado en la producción de chips semiconductores. Es un componente crucial en el proceso de construcción de capas en el sustrato de un chip, que es esencial para la miniaturización y el aumento de la complejidad de los circuitos integrados modernos. ABF sirve como una capa aislante y un material dieléctrico que ayuda en el cableado y el embalaje de chips semiconductores, lo que permite el desarrollo de

Si bien es previsible que tanto Tokio como La Haya endurezcan sus posturas en cuanto a la exportación tecnológica en relación con China, no está claro si estos controles alcanzarán el nivel de dureza aplicado por Estados Unidos.

La primera batalla. HUAWEI: un caso paradigmático

Las reticencias sobre las empresas de telecomunicaciones chinas, y en particular sobre Huawei, comenzaron en 2007, cuando la inversión de Huawei y Bain Capital en 3Com Corporation, una empresa estadounidense de electrónica digital, fue investigada por el Comité de Inversiones Extranjeras de los EE. UU. (CFIUS). Esto se debió a que 3Com proporcionaba sistemas de ciberseguridad a sus FAS. Cuando el CFIUS anunció que recomendaría al presidente bloquear el acuerdo, los chinos abandonaron la inversión. En 2011, Huawei también renunció a la adquisición de la empresa estadounidense de servidores, 3Leaf, que había acordado comprar por 2 millones de dólares, debido a la expectativa de un veto presidencial después de que una revisión del CFIUS indicara que el acuerdo no debía seguir adelante.

En respuesta, Huawei publicó una carta abierta invitando al gobierno de EE. UU. a llevar a cabo «una investigación formal sobre cualquier duda que pueda tener sobre Huawei con el fin de llegar a una conclusión clara y precisa» (2011). Esto llevó a una investigación de la Cámara de Representantes, que concluyó en 2012 que «Estados Unidos debería ver con sospecha la continua penetración del mercado de telecomunicaciones de EE. UU. por parte de empresas de telecomunicaciones chinas»[14].

Este informe fue un hito en la creciente tensión entre EE. UU. y China en el ámbito de la tecnología y las telecomunicaciones, y sigue siendo relevante en las discusiones actuales sobre ciberseguridad y la influencia tecnológica de China. Aunque el informe se centró en la seguridad para EE. UU., tuvo un impacto significativo a nivel mundial, ya que otros países también comenzaron a revisar sus relaciones con Huawei y ZTE en función de las preocupaciones para su seguridad.

procesadores más potentes y eficientes. Este material ha sido y es fundamental en el avance de la tecnología informática, especialmente en la producción de CPU y GPU para ordenadores y otros dispositivos electrónicos.

[14] https://intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/huawei-zte%20investigative%20report%20(final).pdf

Para ese momento, Huawei ya había construido un negocio global. A finales de la década de 1990, la compañía fue identificada como un «campeón nacional» por el gobierno chino, lo que le dio acceso a financiarse a bajo coste, a fondos para investigación y desarrollo, y a beneficios fiscales. Huawei creció hasta convertirse en la empresa dominante de telecomunicaciones en China y, para 2001, tenía oficinas en 45 países, incluidos los Estados Unidos. En 2012, había superado a Ericsson y Nokia para convertirse en el mayor proveedor de infraestructura de tecnología de la información y comunicaciones (TIC) en el mundo. En 2019, tenía una participación del 27,5 % en el mercado global de estaciones base 5G, que proporcionan cobertura inalámbrica y transmisión de señales entre la red de comunicación por cable y el terminal inalámbrico. En 2020, superó a Ericsson para convertirse en el principal proveedor mundial de estaciones base 5G.

La Administración Trump centró sus medidas restrictivas en Huawei debido a la combinación de su enfoque en la tecnología global de telecomunicaciones y su estrecha relación con el Estado chino, lo que la convertía en una amenaza tanto económica como (sobre todo) de seguridad para Washington.

En 2019, Christopher Ford, subsecretario de Estado para Seguridad Internacional y No Proliferación, nominó a Huawei para su inclusión en la Lista de Entidades del Departamento de Comercio (DoC). Esta inclusión significaba que se le requeriría una licencia específica para exportar artículos incluidos en la Lista de Control de Comercio (CCL), una lista de artículos de doble uso sujetos a las Regulaciones de Administración de Exportaciones (EAR).

Además, se llevó a cabo un gran esfuerzo diplomático para convencer a otros países de no usar equipos de la compañía china para construir sus redes nacionales 5G. En enero de 2020, el secretario de Estado Pompeo anunció que «estamos advirtiendo a nuestros aliados y socios sobre los enormes riesgos de seguridad y privacidad asociados con permitir que Huawei construya sus redes 5G en sus países»[15] (Pompeo, 2020).

El Departamento de Estado comenzó a confeccionar la lista «Países 5G Limpios», es decir, Estados que «están optando por permitir solo proveedores de confianza en sus

[15] https://www.infobae.com/america/mundo/2020/04/29/mike-pompeo-sobre-el-5g-seguiremos-haciendo-todo-lo-que-podamos-para-proteger-nuestra-informacion-de-manos-del-partido-comunista-chino/

redes 5G en lugar de Huawei», y «Empresas de Telecomunicaciones 5G Limpias» que «están rechazando hacer negocios con herramientas del estado de vigilancia del Partido Comunista Chino, como Huawei»[16].

Además, se impusieron sanciones exhaustivas a Huawei que prácticamente cortaron el acceso directo de la compañía a artículos críticos de doble uso que necesitaba importar de Estados Unidos. Desde mayo de 2019, se requería una licencia para exportar cualquier cosa sujeta a controles de exportación de doble uso desde Estados Unidos a Huawei o sus filiales, o para exportar cualquier cosa desde otro país que tuviera un cierto nivel de contenido controlado por el departamento de exportación de EE. UU. o que fuera producido como resultado de tecnología de origen estadounidense controlada por exportación.

Aunque no había ningún fabricante de equipos de redes 5G en los Estados Unidos que pudiera competir con Huawei, muchas empresas estadounidenses suministraban a la compañía piezas esenciales de alta gama, como semiconductores avanzados, *software* y conmutadores, que no podía obtener a nivel local. En 2018, 33 de sus 92 proveedores eran empresas estadounidenses y Huawei compraba alrededor de 11.000 millones de dólares en suministros de compañías estadounidenses. Las sanciones estaban diseñadas específicamente para afectar a los chips más valiosos para su 5G y sus *smartphones* más sofisticados. En el primer año de sanciones, afectaron a 1.200 proveedores estadounidenses de componentes y propiedad intelectual y a sesenta y ocho de sus filiales (biblio 5).

Sin embargo, Huawei encontró una forma parcial de eludir las sanciones encargando su producción en fundiciones extranjeras que utilizaban equipos estadounidenses. En mayo de 2020, el DoC[17] cerró esta laguna al expandir la regla de control de exportación de «producto directo extranjero», lo que significa que las empresas de cualquier parte del mundo necesitaban una licencia estadounidense para vender un producto terminado a Huawei si su fabricación implicaba cualquier *software*, diseño o equipo de fabricación de EE. UU. Esto se aprobó para que afectara a productos como los diseños de semiconductores que son el producto directo de un determinado *software* y tecnología incluida en la Lista de Control de Comercio (CCL) y a artículos como *chipsets*, cuando

[16] https://2017-2021-translations.state.gov/2020/08/11/la-iniciativa-red-limpia-protege-los-activos-de-estados-unidos/
[17] Department of Commerce.

se producen a partir de las especificaciones de diseño de Huawei o una filial incluida en la Lista de Entidades.

Como resultado de esa segunda ronda de sanciones de 2020, la desvinculación entre Huawei y la tecnología estadounidense relacionada con 5G se hizo realidad. La víctima inmediata fue el negocio de *smartphones* de la compañía. En agosto de 2021, Huawei lanzó nuevos teléfonos inteligentes con capacidad solo para 4G y sin el sistema operativo Android, en contraste con su serie Mate 30 de 2019, que contaba con un *chipset* 5G y un módem 5G integrado. La cuota de Huawei en el mercado global de *smartphones* cayó del 18,4 % en el segundo trimestre de 2020 al 8,9 % en el cuarto trimestre, y se redujo a un 3,6 % en noviembre de 2023. En 2021, los ingresos de ventas de consumo de Huawei disminuyeron un 49,6 %, con una caída adicional del 11,9 % en 2022. La empresa experimentó su mayor caída en beneficios operativos en 2021, un reflejo del daño infligido a su negocio de *smartphones* por las sanciones[18].

Pero, por otro lado, el negocio de infraestructura de TIC de Huawei parece haber resistido mejor las sanciones. Para finales de 2022, la compañía mantenía una participación del 29 % en el mercado global de estaciones base 5G, con Ericsson en un 24 % y Nokia en un 21,5 %. Huawei no proporciona datos específicos sobre estaciones base 5G, pero informa anualmente sobre el desempeño de su negocio de operadores, que incluye la mayor parte de su infraestructura de TIC[19]. En 2020, este negocio despuntó ligeramente con respecto al de 2019, con un aumento del 0,2 % en los ingresos. En 2021, generó un 7 % menos de ingresos, pero fue la división más rentable de Huawei. En 2022, los ingresos del negocio de operadores aumentaron marginalmente un 0,9 %, manteniéndose como la mayor fuente de ingresos de Huawei.

Huawei ha seguido firmando contratos para infraestructura 5G con empresas de telecomunicaciones en todos los continentes. En febrero de 2023, 81 países fuera de China utilizaban equipos de Huawei para construir al menos parte de su infraestructura 5G. Esto incluye: 18 países en Europa, de los cuales 10 son aliados de la OTAN (Alemania, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Montenegro, los Países Bajos, Portugal, España y Turquía); 28 países en Asia, incluidos tres aliados que tienen tratados con

[18] HUAWEI Annual Report.
[19] https://www-file.huawei.com/-/media/corporate/local-site/ie/pdf/5g-future-huawei-report.pdf

EE. UU. (Filipinas, Tailandia y Corea del Sur); así como grandes mercados como Brasil y Rusia.

Entre los aliados de Estados Unidos, la colaboración con Huawei varía. En Turquía y Hungría, Huawei construirá toda la red 5G. En Alemania, proporciona más de la mitad de la infraestructura que conecta los *smartphones* a la red 5G. Italia, Portugal, Islandia, España y los Países Bajos también utilizan algunos equipos de Huawei. En Asia, las empresas de telecomunicaciones en Filipinas usan ampliamente equipos de Huawei; en Tailandia, Huawei comenzó las pruebas de 5G en 2019; e incluso en Corea del Sur, donde el mercado de infraestructura 5G está dominado por Samsung, el operador más pequeño, LG U+, utiliza equipos de Huawei para su red 5G.

En contraste, solo nueve países han prohibido por completo los equipos de Huawei: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia (cuatro de los cinco miembros de la alianza de inteligencia Five Eyes[20]), así como Japón, Luxemburgo, Polonia, Rumanía y Suecia. Incluso entre los aliados más cercanos hubo resistencia inicial; por ejemplo, el Reino Unido revirtió una decisión anterior de permitir la operación de Huawei en julio de 2020 tras meses de presión de Washington. Francia parece querer eliminar gradualmente los equipos de Huawei para 2028, aunque no existe una prohibición total. Otros cuatro países han implementado restricciones (Nueva Zelanda, Bélgica, República Checa y Lituania). Un total de 77 países aún no han considerado o tomado una decisión sobre la infraestructura 5G. Sin embargo, 45 ellos han firmado contratos con Huawei en el pasado para otros aspectos de su infraestructura de telecomunicaciones, como 3G o 4G, lo que hace más probable que opten por continuar con equipos compatibles de Huawei en el futuro. Todos esos 45 países son «países en desarrollo», para los cuales los precios más bajos de Huawei son presumiblemente más atractivos.

[20] «Five Eyes» (Cinco Ojos) es una alianza de inteligencia entre Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos. Estos países cooperan en la recopilación, análisis e intercambio de información de inteligencia, particularmente relacionada con la seguridad nacional y la vigilancia. La alianza se estableció durante la Guerra Fría y ha seguido siendo una parte importante de la cooperación en materia de inteligencia entre estas naciones hasta la actualidad.

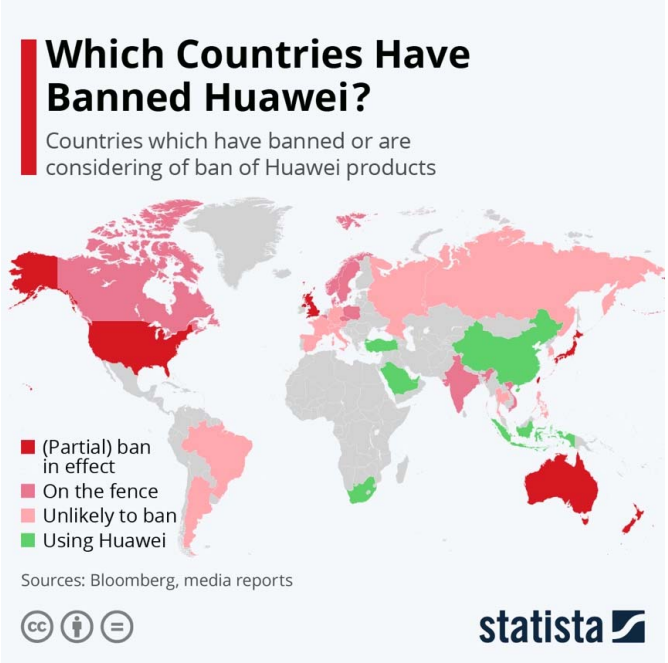


Imagen 4. Países que prohíben o están considerando prohibir a Huawei

Dado que Huawei depende de semiconductores de alta gama con contenido estadounidense, este resultado puede parecer sorprendente. Sin embargo, la empresa ha mantenido su cuota en el mercado de estaciones base de varias maneras. Primero, acumuló de forma rápida una gran cantidad de componentes. Cada anuncio de sanciones incluía un período de gracia que permitía cumplir con los pedidos existentes y daba tiempo a las empresas estadounidenses para adaptarse. Para las sanciones de mayo de 2020, que fueron las más perjudiciales para Huawei, este período se extendió hasta el 14 de septiembre de 2020. Antes de la fecha límite, Huawei encargó 2 millones de chips de estaciones base a TSMC Taiwán para mantener la producción después de que entrara en vigor la prohibición. Además, el Departamento de Comercio de EE. UU. emitió en mayo de 2019 una licencia general temporal que permitía ciertas transacciones con Huawei «para asegurar la operación continua y segura de partes de los sistemas de telecomunicaciones, mientras se daba tiempo a las empresas y personas afectadas para identificar y cambiar a otras fuentes de equipos, *software* y tecnología». Esta licencia se extendió cinco veces hasta el 13 de agosto de 2020, y probablemente permitió a Huawei aumentar su *stock* de componentes para estaciones base 5G.

El despertar estratégico de Estados Unidos

Aunque el negocio de 5G de Huawei parece haber resistido, la Administración de Biden ha ampliado las sanciones a otras empresas. Esto se debió a advertencias de los servicios de inteligencia de que China estaba utilizando inteligencia artificial y supercomputación para desarrollar armas hipersónicas y para poder descifrar el sistema de mensajería más secreto del gobierno estadounidense.

A principios de octubre de 2022, el Departamento de Comercio de EE. UU. (DoC) anunció que ampliaría el ámbito de las restricciones. En diciembre, se añadieron 36 nuevas empresas a la Lista de Entidades, incluidas Yangtze Memory Technologies (YMTC), el mayor productor de chips de memoria de China; Cambricon, una destacada empresa de diseño de chips, junto con nueve de sus filiales; y Shanghai Microelectronics Equipment Group, un fabricante de herramientas para chips. Según el DoC, las entidades incluidas en la lista «son importantes en la investigación, desarrollo, fabricación y venta de chips de inteligencia artificial (IA)… [con] estrechos vínculos con organizaciones gubernamentales que apoyan al ejército chino y la industria de defensa».

Además, una nueva «regla de exportación», emitida en octubre de 2022, introdujo varios cambios adicionales. Se agregaron más artículos a la Lista de Control de Comercio (CCL), incluyendo microchips más avanzados, productos que contienen dichos chips y más equipos de fabricación de semiconductores. La «regla de producto directo extranjero», utilizada contra Huawei en 2020, se amplió aún más para cubrir una gama más amplia de artículos destinados a China, incluidos aquellos para su uso en supercomputación y en el desarrollo o producción de semiconductores o equipos para fabricarlos. Se prohibió expresamente que las empresas estadounidenses apoyaran la producción de microchips en China. Esta medida se tomó en respuesta a la noticia en julio de 2022 de que el desarrollador chino de chips, SMIC[21] había producido un microchip que competía con los complejos chips fabricados en Taiwán por TSMC, lo que llevó a la Administración de Biden a buscar una mayor restricción en las exportaciones a China.

[21] Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC) es una empresa líder en la fabricación de semiconductores con sede en China. SMIC es una de las mayores fundidoras de circuitos integrados del mundo y ofrece servicios de fabricación de chips para una amplia variedad de aplicaciones, desde electrónica de consumo hasta equipos industriales. La empresa ha sido un actor importante en el sector de semiconductores y ha jugado un papel crucial en la cadena de suministro global de chips.

Las empresas estadounidenses afectadas incluyen a los líderes en diseño de chips, Nvidia y AMD, y a fabricantes de herramientas como Applied Materials y Lam Research. En cuanto a las empresas chinas, los controles afectarán a SMIC, YMTC y Chang Xin Memory. La justificación se basaba en «preocupaciones de seguridad nacional directas».

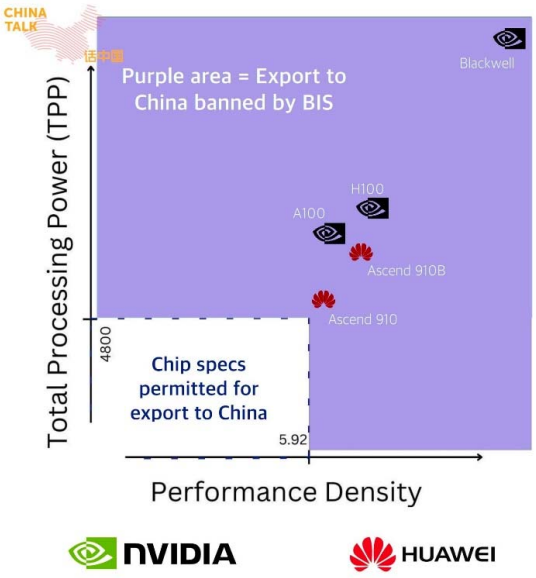
La Administración Biden está afinando una regulación aún más estricta según la información que reproducen *Reuters* y *Bloomberg*[22]. Un borrador preliminar propone incluir alrededor de ciento veinte empresas chinas en la lista de entidades, lo que obligaría a otras compañías a obtener una licencia especial para exportarles productos desde Estados Unidos. Este listado se centraría en firmas involucradas en la fabricación de chips, maquinaria para su producción y servicios de apoyo.

Además, ciertas fábricas chinas de chips podrían enfrentarse a restricciones internacionales que limitarían el acceso a equipos fabricados con tecnología o componentes estadounidenses, incluso si provienen de terceros países. Entre las empresas potencialmente afectadas figuran fábricas chinas supuestamente vinculadas a Huawei, como SwaySure, Shenzhen Pensun Technology, Pengxinwei IC y Qingdao Si'En.

También se estarían examinando restricciones adicionales sobre los envíos de chips de memoria, cruciales para entrenar modelos de inteligencia artificial. Entre otras se han considerado umbrales más estrictos para los chips de inteligencia artificial producidos por Nvidia y otras compañías.

La revisión normativa buscaría cerrar lagunas que permiten a empresas estadounidenses sortear restricciones enviando productos a China desde filiales en países como Israel, Malasia y Singapur.

[22] https://www.nytimes.com/2024/08/09/business/economy/china-us-chip-semiconductors.html



Source: Statista.

Imagen 5. Reparto de capacidades de procesamiento NVIDIA/Huawei

La efectividad y los riesgos de las restricciones

Las restricciones impuestas, aunque dirigidas a frenar el avance chino, podrían tener efectos adversos. Si estos nuevos controles resultan plenamente efectivos, podrían obstaculizar significativamente la capacidad de China para desarrollar herramientas o instalaciones informáticas avanzadas necesarias para entrenar sistemas de inteligencia artificial. Sin embargo, estas medidas probablemente harán que China redoble sus esfuerzos por alcanzar la autosuficiencia tecnológica.

Lo cierto es que China ya ha demostrado ser capaz de avanzar en la producción de chips a pesar de las restricciones. Un informe de TechInsight[23] de 2022 afirmaba que la empresa SMIC que es la mayor fundición de chips de China, podría estar produciendo en secreto componentes en el nodo de 7 nanómetros. Esto generó honda preocupación en Occidente[24]. Si China logra consolidar este avance, podría autoabastecerse de la

[23] TechInsights es un proveedor canadiense de servicios de análisis y propiedad intelectual relacionados con semiconductores para empresas de tecnología y otros suscriptores. Es conocido por su capacidad de ingeniería inversa.

[24] https://asiatimes.com/2022/07/smics-7-nm-chip-process-a-wake-up-call-for-us/

tecnología más avanzada y mantener su competitividad en la carrera por la inteligencia artificial, a un menor coste de rendimiento.

Las restricciones también son un arma de doble filo para la industria de semiconductores en general. La última ronda de medidas restrictivas de Estados Unidos provocó una caída en el valor de las empresas estadounidenses involucradas, reduciendo su capitalización en 240.000 millones de dólares. La Asociación de la Industria de Semiconductores estadounidense (SIA)[25] ha advertido que las empresas de este sector necesitan invertir una quinta parte de su facturación en investigación y desarrollo, una de las tasas más altas en cualquier industria, lo que hace que las restricciones afecten directamente a su capacidad de innovar.

A pesar de los esfuerzos de Washington, el éxito de esta estrategia aún está por verse. El mercado secundario sigue siendo una vía de escape para que China obtenga componentes avanzados. En enero de 2023, el *Wall Street Journal* reveló cómo la Academia Militar China, fundamental en el programa nuclear del país, logró adquirir componentes de Intel y Nvidia, a pesar de llevar bajo sanciones durante más de dos décadas[26]. Este hecho subraya las dificultades de implementar controles efectivos en un entorno tan complejo.

China no solo lidera en tecnología militar, sino también en ocho campos clave de la industria energética, incluyendo la generación de electricidad a partir de hidrógeno, supercapacitores, baterías eléctricas, energía fotovoltaica, gestión de residuos nucleares, biocombustibles, energía nuclear y tecnología de energía directa (láseres, microondas y ondas de sonido). Aunque Estados Unidos sigue siendo líder en computación cuántica, China ya lo ha superado en criptografía cuántica, comunicaciones y sensores cuánticos. La estrategia de contención de Estados Unidos es una respuesta directa a esta realidad y a la creciente amenaza en otros sectores.

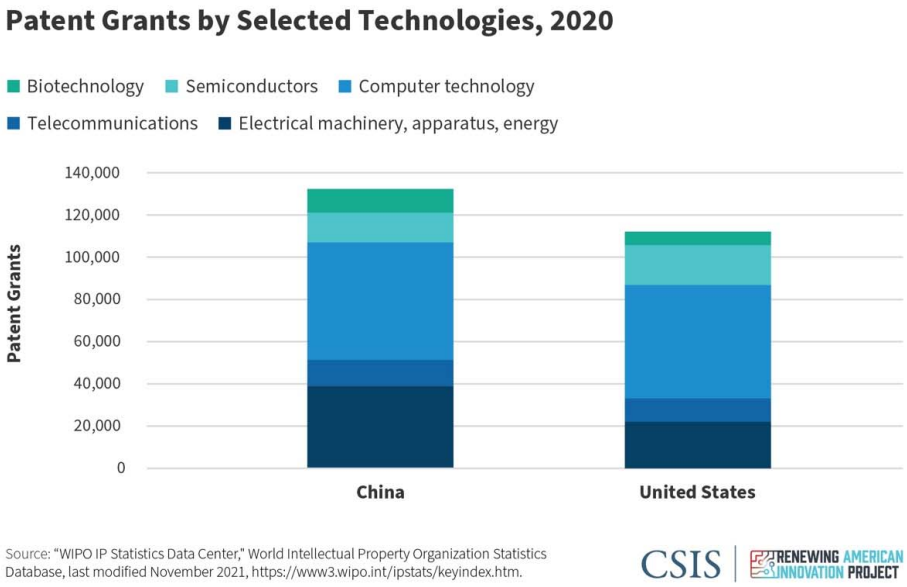
[25] La Semiconductor Industry Association (SIA) es una asociación comercial que representa a empresas fabricantes de semiconductores en los Estados Unidos. La SIA aboga por políticas gubernamentales favorables a la industria de semiconductores, promueve la innovación tecnológica, y proporciona datos e información sobre tendencias en la industria de semiconductores. La organización juega un papel crucial en la defensa de los intereses de las empresas de semiconductores y en la promoción del crecimiento y la competitividad en este sector.

[26] https://www.wsj.com/articles/chinas-top-nuclear-weapons-lab-used-american-computer-chips-decades-after-ban-11674990320?mod=djemalertNEWS

La estrategia china: capitalismo de Estado, talento repatriado y el provecho de las fuentes abiertas.

Agudizando el ingenio

El rápido avance de China en la última década se ha basado en una fórmula clara: una inversión masiva en investigación tecnológica y el desarrollo de talento necesario para materializar estos avances. Desde 2011, China supera a Estados Unidos en el número anual de patentes, y diez años después, según datos de CSIS[27][28], ya duplica a su rival. Además, Pekín ha lanzado una agresiva campaña de repatriación de científicos e investigadores formados en el extranjero. En 2021, más de 1.400 científicos abandonaron sus puestos en Estados Unidos para regresar a China[29].



Sin embargo, el camino desde la investigación hasta la comercialización es largo y complejo, y China aún debe resolver multitud de problemas hasta poder convertir sus patentes en productos viables y comercialmente exitosos. A pesar de ello, Washington

[27] El Center for Strategic and International Studies (CSIS) es un *think tank* con sede en Washington, D. C., que se enfoca en temas de política exterior, seguridad nacional y asuntos internacionales. CSIS realiza investigaciones, análisis y ofrece recomendaciones políticas en una amplia gama de áreas, incluyendo seguridad cibernética, economía global, seguridad energética y estabilidad internacional. Es una institución reconocida por su influencia en el ámbito de la política exterior y la seguridad.

[28] https://www.csis.org/analysis/what-can-patent-data-reveal-about-us-china-technology-competition

[29] https://foreignpolicy.com/2023/07/13/chinese-scientists-united-states-research-tech-academia-china-initiative/

tiene motivos para preocuparse. La colaboración público-privada en China es menos complicada que en muchos países occidentales, y el capitalismo del Estado chino está demostrando ser capaz de innovar, a veces con mayor eficacia que el capitalismo de mercado.

En la industria tecnológica china, existe una creciente convicción de que la tecnología de código abierto podría ser un catalizador para su desarrollo, incluso frente a las restricciones impuestas por Estados Unidos. De hecho, si los reguladores estadounidenses decidieran frenar el avance de proyectos de código abierto liderados por su país, China podría obtener una ventaja estratégica significativa. En tal escenario, si las tecnologías de código abierto más avanzadas provinieran de China, los desarrolladores estadounidenses podrían verse obligados a construir sus sistemas sobre bases tecnológicas chinas[30].

Estados Unidos forjó su liderazgo en inteligencia artificial gracias a la colaboración entre empresas y académicos, un modelo que China podría replicar. La inteligencia artificial de código abierto, considerada la base del desarrollo en este campo, juega un papel crucial en esta dinámica. Si bien cualquier persona con un ordenador puede modificar el código de un *software* de código abierto, alterar fundamentalmente un sistema de inteligencia artificial requiere vastos recursos en términos de datos, habilidades y capacidad de computación. En el contexto de la inteligencia artificial, el código abierto implica que los componentes básicos de un sistema actúan como una plataforma que permite a otros construir sobre ella.

El dominio chino en inteligencia artificial es evidente: empresas como Tencent y Baidu lideran el número de patentes en este campo, superando con creces a gigantes occidentales como IBM, Microsoft y Alphabet (Google). Según el mencionado informe de ASPI, China ya aventaja a Estados Unidos en siete de las diez disciplinas más relevantes en IA, incluyendo *machine learning*, análisis avanzado de datos y algoritmos de IA. Aunque Estados Unidos mantiene la delantera en supercomputadoras, procesadores de

[30] https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240704-el-primer-ministro-chino-pide-cooperación-internacional-en-materia-de-ia

última generación y procesamiento de lenguaje natural, el margen es cada vez más estrecho[31].

El ascenso tecnológico de China no es solo una cuestión de números y patentes, sino un cambio de paradigma que desafía las suposiciones occidentales sobre la innovación y el progreso. La capacidad de China para combinar el poder del Estado con la creatividad del mercado está reconfigurando el mapa tecnológico global, y Estados Unidos tendrá que adaptarse rápidamente si quiere mantener su posición de liderazgo.

Innovación con control estatal

Pekín, consciente de que la tecnología es el nuevo campo de batalla, ha redoblado sus esfuerzos para reducir su dependencia de Occidente. Bajo la estrategia «Made in China 2025» y la iniciativa «Ruta de la Seda Digital», el gobierno chino ha diseñado un ambicioso plan para convertirse en una superpotencia tecnológica reteniendo el liderazgo interno del sector.

Analicemos estas políticas con más detalle a través de sus líneas más significativas:

Incremento de la base tecnológica. Frente a la presión estadounidense, China ha adoptado una estrategia integral, fomentando el crecimiento de miles de «pequeños gigantes»: empresas especializadas con el potencial de dominar tecnologías críticas. Esta táctica, gestionada por el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, busca resolver los cuellos de botella tecnológicos y asegurar el liderazgo en diversos sectores clave.

Los programas de apoyo estatal de China no son una novedad, pero su enfoque se ha vuelto más sofisticado y ambicioso en los últimos años. Desde 2016, Pekín ha acelerado sus esfuerzos para fortalecer la autosuficiencia tecnológica, en respuesta a las directrices de Xi Jinping para reducir la dependencia del país en tecnología extranjera. Estos programas, inspirados en el concepto de «campeones ocultos» del académico alemán Hermann Simon[32], se han adaptado para fomentar pequeñas y medianas empresas que se perfilen como líderes globales en nichos tecnológicos.

[31] https://www.nytimes.com/2024/07/25/technology/china-open-source-ai.html

[32] El concepto de «campeones ocultos» fue introducido por el académico alemán Hermann Simon para referirse a empresas relativamente desconocidas que son líderes mundiales en sus respectivos mercados, a menudo en

En este contexto los dos programas estrella: los «pequeños gigantes» y los «campeones individuales» son interdependientes y tienen como objetivo identificar y apoyar a empresas que ya tienen, o están en camino de alcanzar, una posición dominante en tecnologías clave. Estas iniciativas benefician actualmente a unas 10.000 empresas.

Alrededor del 30 % de los «campeones individuales» identificados en los últimos años surgieron del programa de «pequeños gigantes», lo que sugiere que la estrategia está dando frutos. China se ha enfocado en sectores donde ya posee capacidades significativas y donde puede obtener ventajas competitivas más rápidamente.

Refuerzo del control estatal sobre la tecnología. A pesar del éxito de gigantes tecnológicos privados como Alibaba y Tencent, el gobierno chino ha intensificado su control sobre la dirección tecnológica del país. El enfoque de Pekín prioriza la seguridad industrial y la influencia global, a menudo por encima de la eficiencia económica, un cambio que refleja la creciente desconfianza hacia la globalización en áreas tecnológicas críticas y que le ha permitido incrementar sus esfuerzos según una dirección única.

Algunos ejemplos sirven para ilustrar la puesta en práctica del «modelo chino»:

Uno de los beneficiarios destacados es GRIPM Advanced Materials Co., una empresa especializada en polvos metálicos avanzados, cruciales para la fabricación de componentes aeroespaciales mediante impresión 3D. Controlada por una empresa estatal china, GRIPM domina casi el 38 % del mercado global de estos polvos, un logro que ha sido posible gracias a la adquisición estratégica de la empresa británica Makin Metal Powders en 2015.

Otro ejemplo es Ningbo Yongxin Optics Co., que produce lentes utilizadas en satélites y en experimentos de microgravedad a bordo de la estación espacial china. ComNav Technology Ltd., por su parte, se ha convertido en un actor clave en la fabricación de chips y placas de circuito para sistemas de navegación por satélite, compitiendo directamente con proveedores extranjeros. Ambas están controladas por empresas gubernamentales.

segmentos de nicho. Estas empresas suelen tener un desempeño excepcional en cuanto a innovación, calidad y exportaciones, a pesar de no ser famosas a nivel internacional. Los «campeones ocultos» suelen tener un enfoque de larga duración, enfoque en la excelencia y un compromiso con la innovación continua. Hermann Simon ha estudiado y documentado extensamente estos tipos de empresas exitosas en varios sectores industriales.

Como se puede ver, la estrategia de China va más allá de simplemente competir; se trata de crear un ecosistema tecnológico autosuficiente controlado por el Estado y que pueda desafiar el dominio occidental en sectores críticos.

Apuesta por la autosuficiencia. La apuesta de China por la autosuficiencia en el sector tecnológico es una estrategia deliberada para asegurar su posición como líder en la economía global del futuro. Este enfoque no solo busca proteger al país de las fluctuaciones en las relaciones internacionales y las tensiones geopolíticas, sino que también aspira a poner a China a la vanguardia de la innovación global, redefiniendo el equilibrio de poder en el siglo XXI.

Un ejemplo es Aluminum Corp. of China Ltd., uno de los mayores productores de aluminio del mundo. La empresa ha incrementado su producción de aluminio de alta gama, crucial para la industria de defensa, un área donde China sigue siendo un importador neto. Esta apuesta por la autosuficiencia en sectores clave refleja la estrategia de Pekín de reducir su dependencia de las importaciones en tecnologías críticas.

La expansión global de la tecnología china

China ha logrado, a través de una estrategia de implicación comercial directa, promover la adopción de su tecnología en todo el mundo, especialmente en los países del llamado sur global. El Estado chino ha desplegado una combinación de ayuda financiera y asistencia técnica para impulsar la compra de *hardware* y *software* chinos, con un éxito particular en África, América Latina, el sudeste asiático y el Medio Oriente.

Este avance no ha sido meramente comercial; ha tenido profundas implicaciones políticas. En muchas de estas regiones, la tecnología china ha sido instrumental para que sus gobiernos fortalezcan el control sobre el acceso a la información y la vigilancia de sus poblaciones. En consecuencia, el ideal de un internet global y abierto ha sido reemplazado en muchas partes del mundo por un sistema fragmentado, controlado por estados autoritarios que han adoptado las herramientas digitales de China.

Para la próxima década, incluso las empresas tecnológicas más grandes de Estados Unidos encontrarán difícil competir con sus rivales chinos. Aunque siguen siendo punteras, tanto en el ámbito doméstico como internacional, las compañías occidentales se ven en una creciente desventaja. Las prácticas comerciales desleales de China, que incluyen subsidios masivos, apoyo regulatorio y transferencia forzada de tecnología, han dado a sus empresas una ventaja significativa, incluso también en mercados desarrollados y ricos.

El ascenso cualitativo de las capacidades tecnológicas chinas ha llevado a una situación en la que, en sector tras sector, las empresas chinas están capturando una porción cada vez mayor del bienestar global:

En abril de 2024, G42, una gran empresa de IA con sede en los Emiratos Árabes Unidos, firmó una asociación de $ 1.500 millones con Microsoft. Este acuerdo siguió a meses de presión discreta por parte de funcionarios de seguridad nacional de EE. UU., quienes presionaron a la empresa para reducir sus vínculos con China y mantener el acceso a tecnología crítica de EE. UU., incluidos los chips de Nvidia. Posteriormente, una entidad de inversión bajo la supervisión del Asesor de Seguridad Nacional de los Emiratos asumió el control del fondo G42, que posee participaciones en gigantes tecnológicos chinos como ByteDance y JD.com. En mayo, el fondo de capital de riesgo de Saudi Aramco participó en una ronda de financiación de $ 400 millones para Zhipu AI, la mayor *startup* china de IA generativa, que aspira a competir con OpenAI.

Estos movimientos ilustran un cambio en el panorama geopolítico, en el que las potencias medias influyentes rechazan cada vez más la noción de que mantener relaciones sólidas tanto con Occidente como con sus adversarios estratégicos sea mutuamente excluyente.

Las claves para Occidente: mantener la ventaja estratégica.
Cuáles deberían ser los objetivos estratégicos en este conflicto

Frente a este desafío, Occidente, y particularmente Estados Unidos, debe considerar tres objetivos clave en su estrategia para competir con China.

Primero, preservar su ventaja en el desarrollo e innovación tecnológica, algo que requiere un análisis claro de sus propias capacidades con una gran dosis de realidad y pragmatismo. Será necesario también reconocer las propias limitaciones (los EE. UU. no van a poder seguir liderando en todas las facetas del múltiple sector tecnológico) y una determinación clara sobre qué tecnologías son críticas para la seguridad nacional para así poder centrarse en ellas.

Segundo, ser capaces de mantener la cooperación internacional en comercio y ciencia, un área que corre el riesgo de verse socavada por la creciente rivalidad entre los dos países. La degradación de la cooperación científica y la fragmentación del sistema comercial global son amenazas reales que podrían tener consecuencias a medio y largo plazo para la innovación, el crecimiento económico global o el acuerdo de normas internacionales para regular un sector muy necesitado de normas y de ética.

Tercero, alinear su estrategia con la de sus aliados y socios, reconociendo que, aunque comparten intereses comunes, no siempre coinciden en todos los aspectos. La coordinación con los aliados es crucial, especialmente porque China aspira a la autosuficiencia tecnológica, mientras que Estados Unidos depende de una red de alianzas globales. Esto ha venido planteando un importante dilema a los aliados asiáticos, en especial a Japón y a Corea del Sur, por su proximidad geográfica (y por tanto simplicidad comercial) con China. En el pasado año 2023 ambos países han dado importantes pasos en este sentido limitando y restringiendo la transferencia de tecnología punta a China.

Es imprescindible también ser capaz de atraer al conjunto de países no alineados a los que hasta ahora está cortejando China y que necesitan ver ventajas en acercarse a la órbita tecnológica occidental.

El caso de TSMC en Taiwán

Como es bien conocido, la isla hace descansar su seguridad en el compromiso con los EE. UU. para la seguridad y la defensa de su república frente a las aspiraciones de China continental.

TSMC acumula el 60 % producción de chips mundial en sus fábricas de Taiwán.

A lo largo de 2024 abrirá una fábrica en Arizona en 2024 al calor de las subvenciones de CHIPS Act, aunque con una capacidad limitada comparada con las de la isla. En agosto inauguró otro centro de producción en conjunción con empresas europeas en Dresde (Alemania) (ver posteriormente punto 9.1) y está considerando abrir una segunda fábrica en EE. UU. y otras en Japón y Holanda. Esto contribuye a la estrategia americana y europea sobre la necesidad de deslocalizar y repatriar parte de la producción concentrada en Taiwán.

China ve con malos ojos cualquier decisión autónoma de Taiwán en su aspiración a la integración de la isla bajo su soberanía. Un conflicto militar por la isla pondría en serio peligro la producción regional de semiconductores y ya que por el momento no hay alternativas a TSMC[33].

Algo de prospectiva

Es un escenario posible que China a lo largo de la próxima década haya consolidado su liderazgo tecnológico en muchas áreas a expensas de Estados Unidos y sus aliados. Este escenario no es producto de una inevitabilidad histórica, sino de una serie de decisiones estratégicas que, de manera acumulativa, están inclinando la balanza a favor de Pekín.

El resultado sería un mundo donde la ventaja científica y tecnológica que Estados Unidos ha ostentado desde 1945 hasta bien entrado el siglo XXI se haya desvanecido. Los laboratorios, universidades y empresas chinas ahora liderarían el anuncio de descubrimientos científicos y en su transformación en tecnologías de valor comercial.

Las consecuencias estratégicas de este cambio serían profundas. Para el año 2030, China no solo habrá cerrado la brecha en gastos de defensa, sino que podría haber alcanzado, e incluso superado, a Estados Unidos y sus aliados en el desarrollo de armamento avanzado. Desde Washington hasta Nueva Deli, se observa con creciente preocupación cómo el poderío tecnológico de China ha alterado el equilibrio geopolítico en la región Asia-Pacífico.

[33] IEEE Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023, pp. 287-288.
https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/pan_geo_conflictos_2023.pdf

Pero el ámbito militar no es el único donde China ha logrado avances. En el mercado global, las empresas tecnológicas chinas están superando a sus competidores occidentales, incluidas algunas de las más grandes e influyentes compañías estadounidenses. La mirada del mundo, antes centrada en Silicon Valley, ahora se dirige con igual interés a Shenzhen, el epicentro de la innovación tecnológica en China.

El impacto del conflicto: desde la gobernanza tecnológica global a la fragmentación normativa

El creciente poder de China también ha hecho que sea casi imposible para las democracias occidentales imponer sus preferencias en la gobernanza tecnológica global. La influencia de China en el desarrollo de estándares técnicos dentro de organizaciones internacionales ha crecido significativamente, desafiando la capacidad de Occidente para liderar en esta área.

Desde principios de la década de 2020, la falta de interés en la cooperación científica ha impedido que Estados Unidos, Europa y China lleguen a acuerdos sobre las normas y principios básicos que deberían guiar el desarrollo de tecnologías de alto riesgo. Esto ha resultado en una arquitectura de gobernanza fragmentada e incompleta, en la que países, empresas y laboratorios individuales avanzan sin un marco ético-normativo común.

En áreas como la inteligencia artificial, China ha intensificado el uso de aplicaciones que socavan los derechos individuales y las libertades, como las tecnologías de reconocimiento facial controladas por el Estado para monitorear las actividades de los ciudadanos, no solo en China, sino también en partes del mundo que han adoptado sus tecnologías.

Pero esta lista de preocupaciones no se detiene aquí. La colaboración científica entre Estados Unidos y China, y por extensión entre China y muchos de los aliados de Estados Unidos, ha disminuido drásticamente desde 2023. La cooperación transfronteriza que alguna vez fue un pilar del progreso científico global ha sido reemplazada por un ambiente de desconfianza y hostilidad, donde el intercambio de conocimientos científicos está severamente limitado.

Esta fragmentación ha debilitado el avance científico en áreas cruciales, desde la investigación sobre el cáncer hasta las innovaciones en energía, poniendo en riesgo el progreso global.

El escenario descrito plantea dos riesgos principales.

En primer lugar, el riesgo de una desconexión excesiva entre las economías y sistemas tecnológicos de Estados Unidos y China, lo que podría llevar a un conflicto más amplio entre los objetivos geopolíticos y económicos de ambos países.

Y además el riesgo de dañar la gobernanza global. Si la competencia estratégica entre Estados Unidos y China sigue en su curso actual, la arquitectura global que guía el desarrollo tecnológico podría verse seriamente comprometida, con consecuencias negativas para la cooperación internacional y la innovación.

El caso europeo: la Ley Europea de Chips.
Hacia una soberanía europea digital y una reindustrialización estratégica

La pandemia ha servido como un contundente recordatorio de la vulnerabilidad de las cadenas de suministro globales, y Europa no ha sido inmune a sus efectos. La escasez de productos manufacturados, en particular de semiconductores, ha revelado la dependencia crítica del continente de proveedores externos. Esta escasez, que comenzó en 2020 y continúa afectando diversos sectores, ha llevado a la Comisión Europea a tomar medidas para asegurar la resiliencia y la autonomía en un mundo cada vez más incierto.

La respuesta de Bruselas llegó en febrero de 2022 con la introducción de la Ley Europea de Chips[34], una ambiciosa iniciativa diseñada para garantizar la seguridad del suministro y reforzar el liderazgo tecnológico de la Unión Europea en el crucial sector de los semiconductores. Este conjunto de medidas tiene como objetivo duplicar la cuota de mercado global de Europa, pasando de una cuota de producción del 10 % actual (2022) al 20 % en 2030, movilizando más de 43.000 millones de euros en inversiones públicas y privadas.

[34] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81291

La Ley Europea de Chips no es simplemente una respuesta a la escasez de semiconductores; es un pilar central en la estrategia más amplia de Europa para recuperar su soberanía industrial. La globalización y la deslocalización de las últimas décadas han dejado a la Unión Europea expuesta a interrupciones en el suministro de componentes esenciales como los microchips, que son fundamentales para una amplia gama de industrias, desde la automotriz hasta la tecnología médica.

El plan de Bruselas se basa en dos propuestas regulatorias clave. La primera busca fortalecer el ecosistema europeo de semiconductores, aprovechando los puntos fuertes del continente, como sus organizaciones líderes en investigación y tecnología, y sus fabricantes pioneros de equipos. La segunda propuesta modifica el reglamento que establece las empresas comunes en el marco de Horizonte Europa, adaptándolo para apoyar a la Empresa Común Chips[35], una entidad diseñada para coordinar estos esfuerzos a nivel europeo.

Además, la Comisión Europea ha complementado estas propuestas con dos instrumentos de *'soft law'*[36]. Por un lado, una Comunicación que insta al Consejo y al Parlamento Europeo a apoyar medidas que refuercen rápidamente la capacidad de Europa en semiconductores. Por otro, una recomendación dirigida a los Estados miembros para que colaboren mediante un grupo europeo de expertos en semiconductores, facilitando el intercambio de información y la coordinación de respuestas a la crisis actual[37].

Algunos pasos parecen estar tomando forma: el pasado 20 de agosto de 2024 la presidenta de la Comisión Von der Leyen inauguraba en Dresde la European Semiconductor Manufacturing Company (ESMC), una empresa conjunta entre Taiwán Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), Bosch, Infineon y NXP, financiada con subvenciones europeas. Está previsto que funcione a plena capacidad en 2029, y se

[35] «Empresa Común para Equipos de Procesamiento de Chips y Pilas», más conocida como «Empresa Común Chips». Esta iniciativa, establecida en Europa, tiene como objetivo desarrollar y producir chips avanzados y pilas de combustible para aplicaciones de energía y movilidad sostenible. La Empresa Común Chips es parte de los esfuerzos de la Unión Europea para promover la innovación y la competitividad en sectores clave como la tecnología de semiconductores y las tecnologías energéticas limpias.

[36] «Soft law» se refiere a normas no vinculantes o no obligatorias que no tienen la fuerza de ley formal, pero que pueden influir en el comportamiento y las prácticas de las partes involucradas. Estas normas pueden incluir códigos de conducta, directrices, principios y declaraciones de buenas prácticas. Aunque no son legalmente vinculantes, el *soft law* a menudo se utiliza para orientar el comportamiento y promover la cooperación en áreas como el derecho internacional, la regulación financiera y la responsabilidad empresarial.

[37] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation

espera que produzca 480.000 chips de última generación, utilizados para aplicaciones automotrices e industriales. Von der Leyen también anunció que en su nuevo mandato la Comisión adoptará nuevas medidas para impulsar la competitividad industrial de Europa mediante la creación de un Fondo Europeo de Competitividad para invertir en tecnologías estratégicas en el campo de los chips y la IA[38].



Source CSIS

Imagen 6. Cuota EU en producción chips

La respuesta de España: Autonomía estratégica en acción

España se ha alineado con esta estrategia comunitaria. En mayo de 2022, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de Microelectrónica y Semiconductores (PERTE Chip)[39]. Este proyecto busca fortalecer las capacidades de diseño y producción de la industria de semiconductores en España, contribuyendo a la autonomía estratégica tanto nacional como europea.

El PERTE Chip se estructura en torno a cuatro pilares estratégicos que abarcan toda la cadena de valor de la industria, desde la concepción y diseño hasta la producción de chips y la dinamización de la fabricación de productos electrónicos TIC. Este enfoque integral está diseñado para generar una demanda sostenida de microchips producidos

[38] https://www.euronews.com/next/2024/08/20/first-european-high-performance-chips-to-be-made-in-dresden
[39] https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-05/PERTE_Chip_memoria_24052022.pdf

en España y fortalecer el ecosistema emprendedor en semiconductores, con el objetivo de ejercer un impacto multiplicador en la economía española.

Las acciones específicas incluyen:

- Refuerzo de la capacidad científica. Iniciativas para fortalecer la investigación, desarrollo e innovación en microprocesadores avanzados, arquitecturas alternativas y fotónica integrada. También se apoya el desarrollo de chips cuánticos y se lanza una línea de financiación destinada a consolidar el Proyecto Importante de Interés Común Europeo (IPCEI) en Microelectrónica y Tecnologías de la Comunicación. Para este eje, se ha previsto una inversión de 1.165 millones de euros entre 2022 y 2027.
- Estrategia de diseño. Busca potenciar la capacidad española en el diseño de microprocesadores mediante la creación de empresas *fabless*, especializadas en diseño sin necesidad de tener instalaciones propias de fabricación. Además, se implementarán pilotos de pruebas y se establecerá una red de capacitación en semiconductores. Se ha destinado un presupuesto de 1.330 millones de euros para este objetivo.
- Construcción de plantas de fabricación. Se contempla la construcción de plantas capaces de producir chips de vanguardia (por debajo de 5 nm) y de gama media (superiores a 5 nm). El gobierno ha asignado 9.350 millones de euros para este eje estratégico.
- Dinamización de la industria TIC. Creación de un fondo de capital especializado en chips, destinado a financiar *startups*, *scaleups* y pymes innovadoras en el sector de semiconductores en España, con una dotación inicial de 200 millones de euros. El presupuesto para esta área asciende a 400 millones de euros.

Además, en consonancia con la Ley Europea de Chips, España ha impulsado una nueva «Ley de Industria y Autonomía Estratégica» que ha iniciado su tramitación con la aprobación por el Consejo de Ministros del anteproyecto el pasado mes de junio 2024[40]. Esta iniciativa, tiene como objetivo abordar los problemas derivados de la dependencia externa en materiales básicos, tal como evidenció la pandemia. La nueva legislación pretende dotar a la industria española de mayor resiliencia, en línea con la estrategia industrial europea y el Pacto Verde Europeo, promoviendo procesos industriales más limpios y sostenibles.

[40] https://industria.gob.es/es-es/participacion_publica/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=680

La apuesta por la reindustrialización en Europa y España no solo busca acortar las cadenas de suministro y asegurar el abastecimiento de componentes críticos como los semiconductores, sino que también debe alinearse con las ambiciosas metas del Pacto Verde Europeo. Esto implica una transformación hacia procesos industriales más sostenibles, que promuevan la neutralidad climática y la circularidad económica.

Los semiconductores se han convertido también en Europa en el símbolo de las tensiones en una economía globalizada, y la Ley Europea de Chips es una de las respuestas más significativas a este desafío. No obstante, estas medidas forman parte de una revisión más amplia de la política industrial tanto a nivel comunitario como nacional, con la soberanía digital como piedra angular para la recuperación de la soberanía industrial europea.

La competencia por la supremacía: un entorno crítico para la industria aeroespacial y de defensa

Los semiconductores avanzados desempeñan un papel fundamental en la industria aeroespacial y de defensa (A&D), ya que estos chips realizan funciones altamente especializadas que requieren priorizar el rendimiento sobre otros criterios comunes en el sector comercial, donde la rapidez en el mercado, la simplicidad de fabricación y el costo suelen ser las prioridades. Las diferencias, por lo tanto, son numerosas y significativas. La primera diferencia no es tecnológica ni funcional: el valor total del mercado de semiconductores en A&D representa solo entre el 1 % y el 2 % del mercado global, que ronda los 600.000 millones de dólares, lo que implica una influencia limitada en ese mercado.

Debido a las exigencias de alto rendimiento, el diseño de estos semiconductores es generalmente muy complejo. Además, las especificaciones militares y espaciales son mucho más rigurosas debido a los requisitos operacionales, lo que implica que los parámetros de diseño, como la temperatura, la radiación (especialmente en el espacio), la humedad y los golpes, deben abarcar rangos más amplios. Asimismo, la vida útil esperada de los chips de A&D es considerablemente mayor que la de los chips comerciales.

Aunque la producción de chips para A&D sigue los mismos pasos básicos que la de otros chips, cada etapa tiene requisitos y desafíos distintos que exigen un control más riguroso y recursos superiores. Por ejemplo, a menudo se utilizan empaques de cerámica-metal para aumentar la fiabilidad, lo que también añade complejidad y costo. Además, las pruebas de estos chips requieren más tiempo y atención, ya que deben ser certificados o cualificados según estándares muy exigentes. Otro ejemplo de diferencia es la elección del sustrato de los chips: mientras que los chips comerciales generalmente utilizan silicio, los de A&D requieren una variedad de sustratos según la aplicación. Además del silicio y el carburo de silicio, los chips de A&D a menudo requieren materiales más exóticos para un mejor rendimiento, como el galio y sus compuestos (arseniuro, nitruro, etc.), indio y sus compuestos (fosfuro, etc.), antimonuros y otros. Por lo tanto, se necesitan fundiciones especializadas, y a pesar de la existencia de muchas fundiciones industriales y grandes programas nacionales, como la Iniciativa Trusted Foundry de EE. UU.[41], gran parte de la producción de estos materiales aún se realiza en Asia (más del 80 % de la producción mundial de arseniuro de galio, por ejemplo, se lleva a cabo hoy en Taiwán por empresas como WIN o TMSC).

Debido a la complejidad de los chips de A&D, la red de proveedores es más especializada, lo que limita la disponibilidad de opciones. Además, la seguridad es una preocupación constante en el proceso de fabricación de chips de A&D, ya que las amenazas cibernéticas están presentes en todas las fases del proceso y requieren contramedidas adecuadas. Como se mencionó anteriormente, la red de proveedores es aún más especializada que la de los chips comerciales, lo que añade un nivel crítico al proceso de producción.

Otro riesgo importante para las industrias europeas y asiáticas de A&D radica en que, al igual que muchas otras industrias cuyos ingresos dependen significativamente de la exportación, se verán afectadas por la actual tendencia en las decisiones de los Estados Unidos a repatriar elementos de la cadena de suministro. Esta tendencia podría restringir las opciones de los compradores e incrementar la proporción de componentes fabricados

[41] La Iniciativa Trusted Foundry de los EE. UU. es un programa del Departamento de Defensa de los Estados Unidos que tiene como objetivo garantizar el suministro seguro y confiable de circuitos integrados para aplicaciones críticas de defensa y seguridad nacional. Este programa implica colaboraciones con fundiciones de confianza para producir chips que cumplan con estándares rigurosos de seguridad y confiabilidad. La Iniciativa Trusted Foundry busca mitigar riesgos de ciberseguridad y asegurar la disponibilidad de componentes críticos para las operaciones militares y gubernamentales.

en Estados Unidos en sus productos, lo que, a su vez, sometería a más de esos productos al control de las normativas de exportación de EE. UU.

Es decir, la industria de A&D occidental, que comparte una cadena de suministro articulada con otras industrias, se encuentra en una situación aún más crítica debido a su complejidad y a la extrema especialización de algunos de sus proveedores, lo que dificulta la búsqueda de alternativas. La diferencia entre EE. UU. y el resto del mundo sigue siendo considerable en términos de tecnología, capitales y preparación, con EE. UU. en una posición mucho más fuerte.

Desde otra perspectiva, sin embargo, la industria de A&D casi siempre disfruta de un vínculo beneficioso con los gobiernos: a veces, los gobiernos tienen al menos una participación parcial en esas industrias y siempre mantienen un nivel constante de control y atención. Los gobiernos occidentales también financian una parte significativa de la investigación y el desarrollo, como lo han demostrado la Ley de Chips Europea y la Ley de Chips y Ciencia en EE. UU.

En definitiva, en un posible escenario de «guerra de chips», el sector de A&D se enfrentaría a una situación más complicada que otras industrias, pero probablemente contaría con el apoyo gubernamental necesario para enfrentarse a los desafíos de manera más efectiva.

Conclusiones

Una guerra tecnológica está en marcha, con Washington al timón y en la ofensiva. La acción política más significativa hasta ahora ha sido la inclusión de Huawei y más de 150 de sus filiales en una lista de entidades sancionadas. Este movimiento ha generado una separación entre la tecnología de punta estadounidense y Huawei, con el proceso de desacoplamiento ya avanzado, si no es que completo. Sin embargo, los resultados de estas sanciones no han sido los que Washington esperaba. A pesar de la presión, Huawei ha logrado mantener su posición como líder global en innovación 5G y sigue siendo un proveedor destacado de estaciones base 5G.

Este conflicto tecnológico pone en riesgo la cooperación entre Estados Unidos y China en otras áreas políticas cruciales, ya que Pekín percibe la guerra tecnológica como una

agresión encaminada a impedir su progreso. Además, la situación ha expuesto las limitaciones de la influencia estadounidense sobre sus aliados y terceros países, muchos de los cuales están optando por la infraestructura 5G más asequible de Huawei. No obstante, la continuación y expansión de esta estrategia por parte de la Administración Biden sugiere que, en el futuro, Washington podría priorizar cada vez más los intereses de seguridad sobre los comerciales en su esfuerzo por preservar la primacía estadounidense en el escenario global.

El enfrentamiento arancelario y la inclusión de empresas en listas negras han dejado su huella en la cadena de suministro de semiconductores. En su intento por contener el avance tecnológico de China, Estados Unidos ha impuesto restricciones a la exportación de equipos avanzados para la fabricación de semiconductores, buscando frenar las aspiraciones de China de alcanzar la autosuficiencia en la producción de chips. Pero ¿cuáles son las consecuencias de estas medidas? Han desencadenado un acaparamiento que provoca escasez a corto plazo y problemas de sobrecapacidad a largo plazo. Además, estas barreras comerciales han llevado a China a redoblar sus esfuerzos para desarrollar su propia capacidad de producción de semiconductores, destinando miles de millones de dólares a investigación y desarrollo. Al mismo tiempo, las empresas estadounidenses de semiconductores, que antes disfrutaban de un acceso sin trabas al lucrativo mercado chino, ahora se enfrentan a un futuro incierto. La cadena de suministro global, que anteriormente era un ejemplo de eficiencia e interdependencia, se está fragmentando, poniendo en duda la resiliencia y estabilidad del ecosistema de semiconductores.

Aunque es complicado, podemos aventurarnos a hacer algunas predicciones sobre la evolución de la «guerra de los chips» a partir de la situación que hemos descrito, tanto a corto como a medio plazo, tanto para los proveedores como para los usuarios de semiconductores.

A corto plazo, es probable que China mantenga su actual reacción moderada y concentre la mayor parte de sus esfuerzos en resolver sus problemas internos, intentando, como hemos señalado, recuperar una posición significativa en el mundo de los semiconductores a través de sus propias políticas ya mencionadas.

Sin embargo, cuando miramos hacia el medio plazo, hacer cualquier tipo de predicción se torna arriesgado debido a la influencia predominante de la situación política sobre todo en los EE. UU.

En cualquier caso, un cambio significativo con respecto a la situación actual provendrá, como hemos mencionado, de una tendencia hacia la desglobalización, basada en grandes inversiones públicas y privadas planificadas y en iniciativas gubernamentales. Esto resultará en una tendencia marcada hacia el «inshoring», es decir, traer de vuelta una gran parte de la cadena de suministro, especialmente en lo que respecta a la producción. El impacto de este movimiento deberá ser analizado con detenimiento por las múltiples implicaciones y derivaciones geopolíticas del mismo.

La batalla por el chip es un juego de tronos moderno, un tablero de ajedrez global donde las naciones compiten por la supremacía, no con espadas y escudos, sino con políticas comerciales, alianzas estratégicas y el oculto mundo del espionaje.

El movimiento inicial en este juego estratégico es la manipulación de políticas comerciales y la imposición de aranceles, maniobras que tienen repercusiones significativas en las cadenas de suministro. Y todo ello por la profunda importancia de los semiconductores como los bloques fundamentales de prácticamente toda la tecnología moderna, desde teléfonos inteligentes hasta satélites. Estados Unidos y China son los principales actores en este drama global.

La guerra tecnológica/de chips trasciende la mera rivalidad tecnológica; encapsula el cambio más amplio en las dinámicas de poder global en el siglo XXI. Los semiconductores, antes dominio de industrias especializadas, ahora se erigen como símbolos de la fortaleza nacional: son esenciales para la defensa, fundamentales para la estabilidad económica y cruciales para la autonomía estratégica. En este contexto, la carrera por la supremacía es un reflejo de ambiciones nacionales más amplias, donde asegurar una ventaja en la tecnología de chips equivale a asegurar el futuro de una nación en un panorama global volátil[42].

Los resultados de esta contienda en curso sin duda moldearán el panorama geopolítico durante décadas. La capacidad de una nación —o su incapacidad— para producir y

[42] Global Trends 2040. US National Intelligence Council, pp. 54-68. https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf

controlar estos componentes críticos no solo determinará sus capacidades militares y económicas, sino que también influirá en el tejido mismo de la privacidad y seguridad individual.

Esta batalla subraya el profundo impacto de la tecnología en las relaciones internacionales y sirve como un recordatorio contundente de hasta dónde deberían llegar las naciones para asegurar su posición en el orden global.

El futuro de este juego de ajedrez global, donde las apuestas van mucho más allá de la industria de semiconductores, está destinado a definir la jerarquía tecnológica del mañana.

Francisco Márquez de la Rubia
Analista del IEEE.
@Fmarquezdlr

Bibliografía

ALPER, A., STERLING, T. & NELLIS, S. «Trump administration pressed Dutch hard to cancel China chip-equipment sale – sources», *Reuters*. 6 January 2020. Available from: https://www.reuters.com/article/us-asml-holding-usa-china-insight-idUSKBN1Z50HN/ [Accessed 21st February 2024].

BATEMAN, J. *U.S.–China technological "decoupling": a strategy and policy framework*. Washington, DC: Carnegie Endowment. 25 April 2022. Available from: https://carnegieendowment.org/files/Bateman_US-China_Decoupling_final.pdf

BERMAN, N., MAIZLAND, L. & CHATZKY, A. *Is China's Huawei a threat to U.S. national security?* New York: Council on Foreign Relations. 8 February 2023. Available from: https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-huawei-threat-us-national-security

BLACKWILL, R. D. & HARRIS, J. M. *War by other means: geoeconomics and statecraft*. Cambridge MA: Belknap, 2016. https://doi.org/10.1515/9781400841301

BROOKS, S. G. & WOHLFORTH, W. «The myth of multipolarity: America's staying power», *Foreign Affairs*, 102(3). 2023, pp. 76-91.

CAPRI, A. *Strategic US–China decoupling in the tech sector: why and how it's happening*. Hinrich Foundation, 4 June 2020. Available from: https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/tech/us-china-decoupling-tech/

«China Is Closing the A. I. Gap With the United States», *The New York Times.* Jul 2024. Available from: https://www.nytimes.com/2024/07/25/technology/china-open-source-ai.html

COTTON, T. *Beat China: targeted decoupling and the economic long war*. Washington, DC: U. S. Senate: Office of Senator Tom Cotton, February, 2021. Available from: https://www.cotton.senate.gov/imo/media/doc/210216_1700_China %20Report_FINAL.pdf

DE GRAAFF, N., TEN BRINK, T. & PARMAR, I. «China's rise in a liberal world order in transition», *Review of International Political Economy*, 27(2), 191–2007. 2020. Available from: https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1709880

Executive Order 14032. *Addressing the threat from securities investments that finance certain companies of the People's Republic of China*. Washington, DC: Executive Office of the President, 6 July 2021. Available from: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/07/2021-12019/addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples

Executive Order 14083. *Robust consideration of evolving national security risks by the committee on foreign investment in the United States*. Washington, Executive Office of the President, 20 September 2022. Available from: https://www.federalregister.gov/documents/2022/09/20/2022-20450/ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign

FORD, C. *U. S. national security export controls and Huawei: the strategic context in three framings*. Washington, DC: U.S. Department of State, 22 May 2020. Available from: https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/T-Paper-series-DPR-Formatted-508.pdf

GONDIM, Igor, OGASAVARA, Mario Henrique, MASIERO, Gilmar.
Effects of Outward Foreign Direct Investment on Domestic Investment: The Cases of Brazil and China.
https://doi.org/10.1002/jid.3368

Global Trends 2040. US National Intelligence Council, pp. 54-68. Available from: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf

GRASSANO, N., *et al. The 2022 EU industrial R&D scorecard*. Luxembourg: European Commission, 2022. Available from: https://iri.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/contentype/scoreboard/2022-12/EU %20RD %20Scoreboard %202022 %20FINAL %20online_0.pdf

HARRIS, P. & MARINOVA, I. «American primacy and US–China relations: the cold war analogy reversed», *The Chinese Journal of International Politics*, 15(4), 335–351. 2022. Available from: https://doi.org/10.1093/cjip/poac016

IKENBERRY, G. J. «A rival of America's making? The debate over Washington's China strategy», *Foreign Affairs*, 101(2), 172–188. 2022.

JONES *et al.* «Competing without fighting. China´s Strategy of Political Warfare», *CSIS Report*. 2023. Disponible en:
https://www.csis.org/analysis/chinas-strategy-political-warfare

KRACH, K. «The free world must unite against Huawei», *Daily Telegraph*. 25 June, 2020a. Available from: https://www.telegraph.co.uk/news/2020/06/25/free-world-must-unite-against-huawei

LEONARD, M. «China is ready for a world of disorder: America is not», *Foreign Affairs*, 102(4), 116–127. 2023.

MEARSHEIMER, J. «The inevitable rivalry: America, China, and the tragedy of great power politics», *Foreign Affairs*, 100(6), 48–58. 2021.

MILLER, Chris. *Chip Wars FT*. 2022.

PARDO DE SANTAYANA, José María. «Taiwán, la mecha que podría prender una gran guerra», en *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2023/PGC2023_Capitulo11.pdf

ROMERO JUNQUERA, Abel. IEEE. *Panorama Estratégico de los Conflictos 2023.* Capítulo undécimo: Taiwán, el conflicto que puede cambiar la geopolítica del Pacífico… 271

RYAN, Maria, BURMAN, Stephen. The United States–China 'tech war': Decoupling and the case of Huawei https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/pan_geo_conflictos_2023.pdf https://doi.org/10.1111/1758-5899.13352

SARGENT, J., SINGH, M. & SUTTER, K. *Frequently asked questions: CHIPS act of 2022 provisions and implementation*. Washington, DC: Congressional Research Service. 25 April 2023. Available from: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47523#:~:text=117%2D167)%20establishes%20and%20appropriates,in%20the%20semiconductor%20supply%20chain

SEVASTOPULO, D. & FLEMING, S. «Netherlands and Japan to join US in restricting chip exports to China», *Financial Times*. 28 January 2023. Available from: https://www.ft.com/content/baa27f42-0557-4377-839b-a4f4524cfa20

SUTTER, K. M. «*Made in China 2025» industrial policies: issues for congress*. Washington, DC: Congressional Research Service. 2020. Available from: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10964/6

TANG, Roger Y. W., CHEN, Kuanchin. China's International Investment and the United States. Available from: https://doi.org/10.1002/jcaf.22069

THE ECONOMIST. «Taiwan's dominance of the chip industry makes it more important», *The Economist.* 2023. Disponible en: https://www.economist.com/special-report/2023/03/06/taiwans-dominance-of-the-chip-industry-makes-it-more-important

«U. S. Creates High-Tech Global Supply Chains to Blunt Risks Tied to China», *The New York Times*. Jul 2024. Available from: https://www.nytimes.com/2024/07/08/us/politics/supply-chain-china-tech.html

«U. S. Vies With Allies and Industry to Tighten China Tech Controls», *The New York Times*. Jul 2024. Available from: https://www.nytimes.com/2024/08/09/business/economy/china-us-chip-semiconductors.html

WANG, D. «China's hidden tech revolution: how Beijing threatens US Dominance», *Foreign Affairs*, 102(2), 65–77. 2023.

WHITE HOUSE. *Fact sheet: one year after the CHIPS and Science Act*. Washington, 9 August, 2023. Available from: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/09/fact-sheet-one-year-after-the-chips-and-science-act-biden-harris-administration-marks-historic-progress-in-bringing-semiconductor-supply-chains-home-supporting-innovation-and-protecti

WHITE HOUSE. *Fact Sheet: Chips and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China*. The White House, 2022. Disponible en:
https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/ fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create- jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice



Documentos

OPINIÓN

593 La visión estratégica de la Armada: «Armada 2050». Augusto Conte de los Ríos

614 El pensamiento estratégico de la República Islámica de Irán: ¿permanencia, evolución o cambio a partir de la guerra en Gaza? David Poza Cano

639 De Gaza a Damasco: reconfiguraciones en un nuevo Oriente Medio. Sonia Sánchez Díaz y Guillem Colom Piella

653 Cambio de paradigma de la seguridad y la defensa: capacidades futuras, ya presentes. Jorge Abad Soto

671 Japón se adentra en una era de turbulencias. Isidre Ambrós

685 El Sahel: ¿inestable por la existencia de un desmonopolio de la violencia? Yago Alonso-Alegre Sustacha

703 La guerra de Ucrania. Cuando aprender es lo importante. David Cuesta Vallina

715 Tayikistán, pieza clave en la política exterior regional de China. Rafael Santiago Orti

731 Confidencialidad y Transparencia en Seguridad, Defensa y Bioseguridad: Un Equilibrio Crítico. Alberto Cique Moya

749 Malasia, guía de la ASEAN en 2025: allanando el camino hacia la unidad. Mikel Herrera Pilar

762 Reflexiones sobre el Catálogo de recursos para la Seguridad Nacional. Ángel Andrés Ibarzo

777 Rusia. El reto de mantener un ejército de un millón de hombres. Javier Ruiz Arévalo

795 ¿Hacia un nuevo New START? Desarme y disuasión en un mundo multipolar. Fernando Alarcón López

813 ¿El mar del Sur de China o el futuro de la geopolítica global? Alba Sanjuán Aberasturi

829 Indonesia: 100 días de gobierno del General Prabowo Subianto. Fco. Javier Saldaña Sagredo

846 Neo-eurasianismo en el Kremlin: influencia de la teoría de Dugin en la política exterior de Rusia (2014- febrero 2022). J. Luigi M. Kunz Saponaro

860 Soberanía Estratégica de la Defensa. Belén Domínguez Cebrián

879 Cómo legitimar la guerra: Un comentario de la Guerra de Tigray. Daniel Maldonado Rodríguez

895 ¿Es la multiplicidad de actores el combustible del conflicto en el Sahel? Yago Alonso-Alegre Sustacha

913 Como terminan las guerras. Guillem Colom Piella

926 Contexto y repercusión del «Informe Draghi» desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad. Gonzalo León Serrano

960 Revolución cuántica, disrupción inimaginable. David Corral Hernández

975 Uso de activos y capacidades OTAN en una posible operación europea de paz en Ucrania. Fernando del Pozo

Documento
Opinión

01/2025 9 de enero de 2025



Augusto Conte de los Ríos *

La visión estratégica de la Armada: «Armada 2050»

La visión estratégica de la Armada: «Armada 2050»

Resumen:

La presentación del documento «Armada 2050» marca un punto de inflexión en la estrategia naval española, alineándose con las recientes iniciativas estratégicas nacionales y europeas en materia de seguridad marítima. Este estudio examina la visión a largo plazo de la Armada y su adaptación a un entorno geopolítico cambiante. Mediante un análisis cualitativo del documento, hemos identificado cuatro pilares fundamentales que sustentan la estrategia: ser decisivos desde el mar, ejemplares con el personal, vanguardistas en tecnología y eficientes en la gestión. El plan se desarrollará en tres fases, enfocándose en responder a un contexto global más volátil y complejo. Su éxito dependerá del respaldo social e institucional, así como de la capacidad de adaptarse a un mundo multipolar y al auge estratégico del Indo-Pacífico.

Palabras clave:

Estrategia naval, Multidominio, Indo-Pacífico, Lecho Marino, Modernización, Interoperabilidad, Valores, Transformación, 2050.

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

The strategic vision of the Spanish Navy: «Armada 2050»

Abstract:

The «Armada 2050» presentation marks a turning point in the Spanish naval strategy, aligning with recent national and European strategic initiatives on maritime security. This study examines the long-term vision of the Spanish Navy and its adaptation to a changing geopolitical environment. Through a qualitative analysis of the document, we have identified four fundamental pillars underpinning the strategy: being decisive from the Sea, exemplary with personnel, cutting edge in technology, and efficient Management. The plan will be developed in three phases, focusing on responding to a more volatile and complex global context. Its success will depend on social and institutional support, as well as on its ability to adapt to a multipolar world and the strategic rise of the Indo-Pacific.

Keywords:

Naval strategy, Multidomain, Indo-Pacific, Seabed, Modernization, Interoperability, Valor, Transformation, 2050.

Introducción

La presentación del documento «Armada 2050» establece un nuevo paradigma en la estrategia naval española, alineándose con las iniciativas estratégicas nacionales y europeas en materia de seguridad marítima. Esta visión estratégica integral se estructura en cuatro pilares fundamentales: ser decisivos desde la mar, ejemplares con el personal, vanguardistas en tecnología y eficientes en la gestión.



Ilustración 1 Presentación del documento por el AJEMA (Fuente: YouTube Armada).

La evolución propuesta trasciende el diseño característico de los años 90, articulando una transformación en tres fases: recuperación, modernización y evolución. Esta adaptación responde a un entorno global más volátil y complejo, donde la multipolaridad y el desplazamiento del centro de gravedad hacia el Indo-Pacífico configuran nuevos desafíos estratégicos.

La visión a largo plazo que plantea el documento establece la dirección estratégica de la organización para consolidar una Armada más capacitada, lo que le permitirá seguir jugando un papel fundamental en sus tres misiones esenciales: la proyección del poder naval hacia tierra, el control de las aguas y la acción marítima. En este sentido, la ministra de Defensa reiteró el compromiso de seguir avanzando en la consecución de estos objetivos[1].

[1] Ministerio de Defensa. (2024, 4 de diciembre). *La Armada navega hacia los retos del futuro con el documento 'Armada 2050'*. Recuperado de https://working.mde.es/gabinete/notasPrensa/2024/12/DGC-241204-vision-armada.html

Durante el acto celebrado en el Cuartel General de la Armada, la ministra de Defensa destacó la importancia de contar con unas Fuerzas Armadas modernas, preparadas y eficaces. Por su parte, el Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada, detalló los cuatro pilares fundamentales del plan: capacidades, personal, tecnología y recursos, subrayando la necesidad de apoyo financiero, industria de defensa sólida y respaldo institucional y social. Por último. el Almirante Segundo Jefe de Estado Mayor de la Armada, reforzó la visión estratégica del proyecto hacia 2050, señalando que el trabajo conjunto será clave para fortalecer a la nación[2].

Entre las principales prioridades mencionadas por la ministra Robles, destacan la proyección internacional de la industria de defensa española y la preservación de la posición de España en las organizaciones internacionales: «Nuestra Armada es excepcional y debe seguir siéndolo a medida que avanzamos. La historia de la Armada española está llena de logros notables, y seguirá escribiendo sus mejores páginas»[3].

Se busca consolidar una institución que inspire, forme y cuide a su personal, promoviendo la excelencia, el liderazgo y sus valores tradicionales. Este modelo se sustenta en un esfuerzo conjunto orientado al corto y medio plazo, con una visión estratégica a largo plazo. La meta es construir una Armada equilibrada y preparada para enfrentar los desafíos venideros, garantizando la defensa de España, su integridad territorial, la seguridad de los ciudadanos y la protección de sus intereses, tanto en el mar como desde él.

El documento enfatiza el equilibrio entre valores tradicionales y modernización tecnológica, subrayando la importancia de recursos estables, una industria nacional de defensa robusta y un sólido respaldo social. Esta visión reconoce la necesidad de mantener la relevancia de la Armada como instrumento de acción del Estado, mientras adapta sus capacidades a un entorno estratégico cambiante; «cuando no sabes hacia dónde navegas, ningún viento es favorable»[4].

La proyección hacia el Indo-Pacífico simboliza una evolución significativa, que debe armonizarse con los compromisos tradicionales en el Mediterráneo y el Atlántico. El

[2] Armada. (2024, 4 de diciembre). *Vídeo de la presentación «Armada 2050»*. YouTube. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Th49PVjmcoE
[3] Loc. cit.
[4] Loc. cit.

planteamiento, aunque ambicioso, mantiene un enfoque realista que considera tanto las limitaciones presupuestarias como la necesidad de sostener un firme apoyo social e institucional.

Algunos principios marítimos para la «Armada 2050»

Sir Julian Corbett es una figura clave en la estrategia marítima, conocido por su enfoque en el uso del mar para el comercio y las comunicaciones, en lugar de la simple destrucción de la flota enemiga. Sus ideas, que a menudo desafiaban las doctrinas navales establecidas, han tenido un impacto duradero en la estrategia naval y continúan siendo relevantes en el contexto moderno. Su obra «Some Principles of Maritime Strategy» es especialmente influyente, y su pensamiento sigue siendo estudiado y aplicado en la estrategia naval contemporánea[5].

La elaboración de estrategias marítimas ha sido un proceso dinámico que siempre responde a la evolución de la historia, la geografía y la tecnología. Estos pilares, articulados a través de una política nacional coherente, determinaron los fundamentos de los principios expuestos por Corbett, cuya relevancia estratégica sigue siendo atemporal. Su enfoque, adaptado a la Armada en pleno siglo XXI, resalta la importancia de aplicar lecciones del pasado mientras se anticipan las necesidades futuras de una institución orientada al mar[6].

La pregunta central sigue siendo: ¿qué es la estrategia? Aunque parece una cuestión teórica, tiene profundas implicaciones prácticas. En términos marítimos, puede interpretarse como la alineación de fines, modos y medios, donde los medios están representados por los buques, submarinos, aviones y personal, combinados con la forma de los atributos de la fuerza naval como la persistencia, flexibilidad y resiliencia.

Sin embargo, es en los fines donde la estrategia adquiere particular complejidad. España, al igual que otras potencias marítimas, enfrenta un desafío continuo, ya que la defensa marítima no culmina con una misión específica; está diseñada para un esfuerzo sostenido y adaptable a las realidades cambiantes.

[5] Corbett, J. S. (1988). *Some principles of maritime strategy*. Naval Institute Press.
[6] Widen, J. J. (2012). *Theorist of maritime strategy: Sir Julian Corbett and his contribution to military and naval thought*. Ashgate Publishing

El entorno operativo español, centrado en el Atlántico, Mediterráneo, África, Iberoamérica y cada vez más consciente del Indo-Pacífico, debe integrar estas ideas al contexto global. A medida que los intereses estratégicos españoles trascienden su entorno inmediato, la Armada se convierte en un pilar fundamental para defender las rutas marítimas críticas, mantener la disuasión en zonas tensas y apoyar a los aliados.



Ilustración 2 Autoridades Ministerio de Defensa y Armada (Fuente: Defensa).

Esta labor está impulsada por las lecciones de historia. Corbett enseñó que las estrategias marítimas no se limitan a tiempos de guerra; son una herramienta de diplomacia, comercio y control continuo. La geografía ocupa un lugar central en la elaboración estratégica.

Corbett, forjó la identidad naval a partir de la separación geográfica de Inglaterra del continente europeo, España, a pesar de ser también una nación con costa extensa y territorios insulares, ha balanceado siempre su identidad marítima hacia el poder terrestre[7]. Hoy, el resurgimiento de tensiones en Europa del Este, en el Sahel y la expansión de intereses hacia el Indo-Pacífico presentan desafíos que exigen decisiones críticas sobre proyección global. La pregunta clave es cómo garantizar presencia en

[7] Key, B. (2024). *Maritime Britain in the 21st century*. Britannia Publishing.

zonas estratégicas con recursos limitados, dado que «estar en todas partes» requiere priorizar intereses nacionales y equilibrios regionales.

Además, el cambio climático es una variable que debe incorporarse a la estrategia. Las transformaciones geográficas, como la apertura de rutas marítimas árticas, cambian los patrones tradicionales de comercio y despliegue. Si en el pasado la Armada protegía rutas comerciales entre Europa y América, ahora deberá prepararse para posibles operaciones en entornos remotos donde las capacidades multidominio serán necesarias.

El análisis económico añade otra capa. La estrategia marítima debe alinearse con las capacidades presupuestarias. Aumentos limitados en el presupuesto solo producirán mejoras significativas si se acompañan de innovaciones tecnológicas y eficiencia operacional.

Aquí, Corbett proporciona una guía esencial: la necesidad de flexibilidad en tiempos de restricción, priorizando inversiones en plataformas y sistemas que puedan adaptarse a distintos escenarios de misión. Esto significa aprovechar tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y las plataformas no tripuladas para ampliar el alcance de operaciones mientras se reduce el desgaste del personal y las unidades tradicionales.

En un futuro condicionado por alianzas internacionales y relaciones comerciales, España debe consolidar una red de cooperación estratégica con actores claves. Si bien la OTAN y la Unión Europea (UE) son fundamentales, reforzar las relaciones con regiones estratégicas como Asia-Pacífico o el Mediterráneo Oriental permitirá a la Armada proyectar influencia más allá de sus aguas inmediatas, aprendiendo de la experiencia británica en esta área.

Corbett enfatizó que las capacidades actuales no deben ser un freno, sino un trampolín para adaptarse a desafíos venideros. La Armada debe elaborar una estrategia que mire hacia el futuro con los pies firmemente plantados en el presente. Esto implica formar a nuestros marinos no solo en operaciones tácticas, sino también en estrategia, historia y geografía, asegurando que la próxima generación sea capaz de enfrentar el mundo cambiante del siglo XXI con la misma solidez que sus predecesores.

Así, la estrategia marítima de hoy y mañana debe fundamentarse en principios inmutables: la integración de la historia, la importancia de la geografía, la eficiencia económica y la adopción de tecnología. Estos elementos son esenciales para que España mantenga su posición como actor decisivo en el ámbito marítimo

global. Corbett estaría de acuerdo en que los retos pueden haber cambiado, pero los principios perduran.

Análisis del documento «Armada 2050»

El análisis del documento y el video de su presentación resalta un trabajo extensivo llevado a cabo durante más de dos años, integrando las aportaciones de capitanes de navío y coroneles, oficiales a la espera de tomar el mando, los futuros líderes, y el apoyo organizativo de la consultora McKinsey.

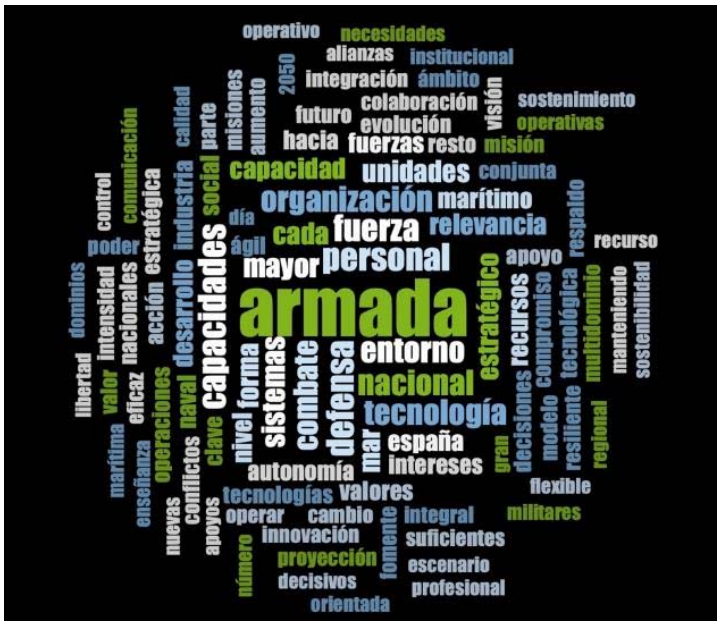


Ilustración 3 Nube de palabras del documento (Fuente: NVivo).

Este proceso no solo buscó actualizar el lenguaje empleado, sino también articular una visión clara y estructurada del futuro de la Armada Española. Existen tres versiones del documento, destacando una pública general, otra para uso interno de la Armada, y una versión clasificada, más detallada, no disponible para el público[8].

El documento «Armada 2050» se presenta como una visión estratégica extensa, alcanzando aproximadamente 4.000 palabras que fluyen a través de una estructura

[8] Este artículo se ha elaborado con la versión pública externa y con el vídeo de YouTube de su presentación, siendo conscientes que en la versión clasificada está la «miga» del asunto.

jerárquica bien definida[9]. La composición inicia con una carta personal del Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada, Antonio Piñeiro Sánchez, estableciendo un tono cercano y directo que marca el rumbo del texto.

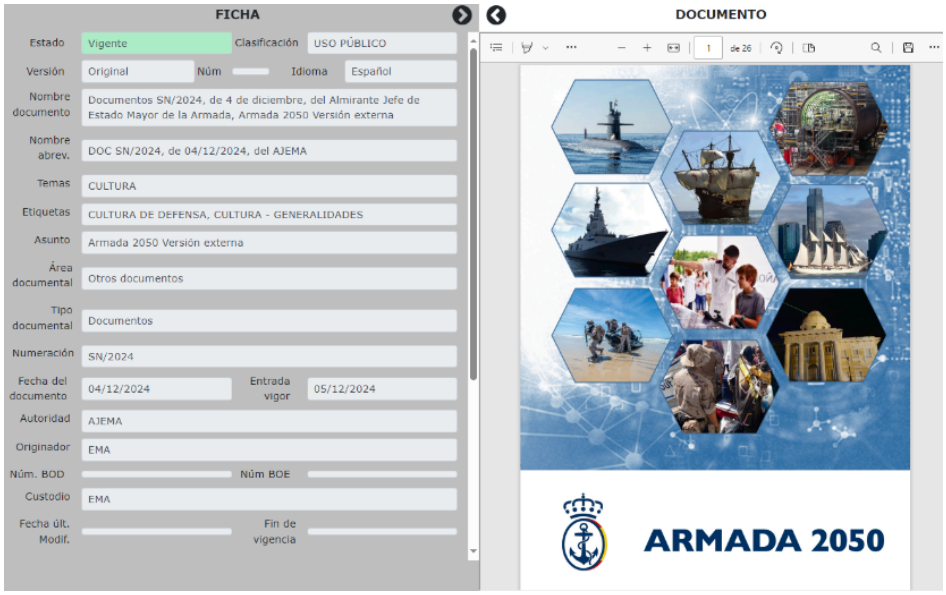


Ilustración 4 Documento en Arca para 'Uso Público' (Fuente: Armada)

En el análisis cualitativo del texto destaca la repetición significativa de términos clave como «Armada», apareciendo casi 50 veces, seguido por «tecnología» con casi 30 menciones y «capacidades» con 25 apariciones. Este patrón léxico refuerza la orientación tecnológica y operativa del documento.

La narrativa se desarrolla mediante un estilo formal pero accesible, empleando predominantemente el tiempo futuro y conjugando términos técnicos militares con un lenguaje comprensible. El texto mantiene un equilibrio entre la especificidad militar y la claridad expositiva necesaria para un público más amplio.

El documento sigue una progresión lógica desde la contextualización hasta las líneas de acción específicas, incorporando elementos visuales y gráficos que complementan la información textual. La organización temática avanza naturalmente desde el diagnóstico situacional hasta los recursos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

[9] El documento y los subtítulos del vídeo de presentación suman 12.000 palabras, que son las que hemos analizado.

La perspectiva temporal se extiende hasta 2050, integrando objetivos intermedios y considerando diversos escenarios futuros. El enfoque multidominio y la atención a tecnologías emergentes demuestran una visión moderna y adaptativa de la institución naval, sin perder de vista los aspectos humanos y organizativos.

El documento refleja una cuidadosa planificación estratégica que equilibra ambición y realismo, manteniendo siempre presente la misión fundamental de la Armada. La integración de conceptos innovadores con valores tradicionales crea un marco coherente para el desarrollo futuro de la institución.



Ilustración 5 Presentación del documento «Armada 2050» (Fuente: Defensa).

Desde una perspectiva cualitativa, el texto da importancia a términos relacionados con la proyección de poder, el avance tecnológico, el liderazgo y la eficiencia organizativa, reforzados con ideas de colaboración y sostenibilidad. Aunque el lenguaje técnico predomina, se mantiene accesible, con un tono que alterna entre institucional y visionario.

En su elaboración se observa la calidez humana por el lenguaje y sintaxis utilizados. El texto logra cohesión mediante repetición estratégica de términos clave y una estructura que refuerza la narrativa estratégica, claramente orientada a exponer los objetivos centrales del plan «Armada 2050».

¿Qué dice exactamente «Armada 2050»?

El documento «Armada 2050» presenta una visión estratégica a largo plazo para la Armada. Como hemos dicho anteriormente, empieza con una carta del Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada, que establece el tono y los objetivos del texto. Propone una Armada orientada al combate, moderna y ágil, equilibrando tradición y tecnología. Busca cohesionar esfuerzos institucionales, industriales y sociales para su realización.

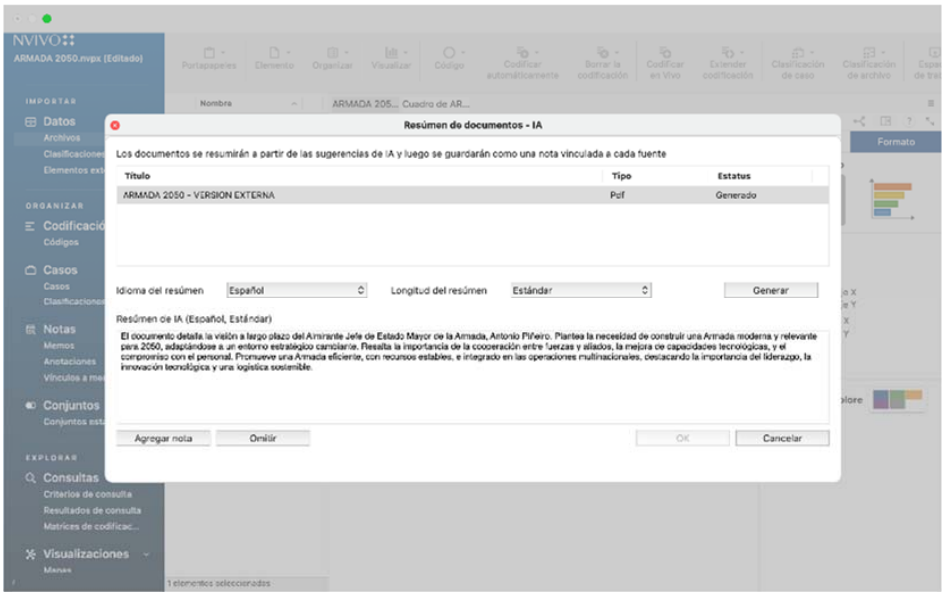


Ilustración 6 Resumen del documento «Armada 2050» con IA (Fuente: NVivo).

El documento analiza el entorno estratégico y operativo, destacando tendencias como un orden mundial más multipolar, la creciente relevancia de las alianzas globales y europeas, y la evolución de fuerzas demográficas y tecnológicas. Se enfatiza la importancia de la soberanía tecnológica y el acceso estratégico a fuentes de energía.

La misión de la Armada se reafirma como la defensa de España, la seguridad de los españoles y la protección de sus intereses desde el mar. Se detallan las capacidades fundamentales y las funciones específicas de la Fuerza Naval.

La visión para 2050 se articula en cuatro ejes principales:

- El primer pilar es ser Decisivos y Relevantes desde la Mar. Este pilar busca garantizar que la Armada sea capaz de operar en todos los escenarios de conflicto, desde los de baja hasta los de alta intensidad, mediante la proyección global y la autonomía operativa. La relevancia internacional es clave,

consolidando su posición entre las principales marinas de la OTAN y la UE, con capacidades multidominio, interoperabilidad plena y un equilibrio adecuado de fuerzas navales modernas.

- El segundo pilar es ser Ejemplares en el Compromiso con el Personal. Este enfoque se centra en atraer y formar al mejor talento con programas de capacitación avanzados que combinen la excelencia técnica y los valores institucionales. Busca fortalecer el liderazgo y mejorar el bienestar integral de sus integrantes, con una comunicación eficaz y sistemas de apoyo que fomenten una fuerza cohesionada, preparada para enfrentar los desafíos del futuro.
- El tercer pilar es ser Vanguardistas en Tecnología. Este principio se centra en posicionar a la Armada a la altura de las principales marinas del mundo mediante la integración de sistemas avanzados de inteligencia artificial, sistemas no tripulados y capacidades multidominio. Destaca la colaboración con la industria y las universidades, además de la agilidad para implementar avances tecnológicos que aseguren la superioridad operativa en entornos complejos y saturados.
- El cuarto pilar es ser Eficientes en la Gestión. Este apartado prioriza la optimización de los recursos mediante modelos logísticos sostenibles, simplificación organizativa y estrategias flexibles. Busca garantizar una organización resiliente, capaz de adaptarse a los cambios mientras promueve una cultura de sostenibilidad y toma de decisiones basada en un pensamiento estratégico alineado con las necesidades de una Armada moderna.

Termina con el elemento aglutinador, los cuatro pilares requieren andamios fundamentales como recursos suficientes y estables, una industria nacional de defensa consolidada y respaldo social e institucional para su implementación efectiva. El documento concluye señalando la necesidad de contar con apoyos clave, incluyendo recursos suficientes y estables, una industria nacional de defensa consolidada y un fuerte respaldo social e institucional.

¿Qué ideas claves nos transmite?

La primera idea clave del documento identifica que la Armada actual refleja un diseño propio de los años 90, significativamente impactado por la crisis de recursos posterior a

2008. Frente a estas limitaciones, «Armada 2050» propone una evolución estructurada en tres fases: recuperación, modernización y evolución. Este planteamiento, metódico y escalonado, responde a la necesidad de adaptar la institución al entorno estratégico global en transformación.

Entre los puntos destacados, el documento traza un camino hacia una Armada «decisiva y relevante en y desde la mar», enfatizando capacidades que incluyen operar en un espectro completo de conflictos, desde la baja hasta la alta intensidad, mientras se refuerzan las alianzas en la OTAN y la UE. La autonomía operativa y el despliegue global son identificados como componentes esenciales, lo cual apunta a una evolución que, sin romper con el marco clásico de las funciones navales, busca integrar elementos multidominio para enfrentar desafíos complejos.



Ilustración 7 Presentación en el CG de la Armada (Fuente: Defensa).

Otro aspecto fundamental es el compromiso con el personal. Aquí, el énfasis recae en atraer talento mediante ofertas profesionales competitivas, el fortalecimiento del liderazgo y la adaptación de los procesos formativos. Este pilar reconoce la necesidad de formar una fuerza moderna, adaptada al ritmo de avances tecnológicos, promoviendo también el bienestar integral del personal como una base para asegurar la continuidad operativa y la cohesión institucional.

La tecnología emerge como otro pilar central. El documento establece que la Armada debe mantenerse a la vanguardia de los desarrollos tecnológicos, desde la integración de inteligencia artificial hasta sistemas no tripulados. Este enfoque pretende garantizar la resiliencia de las operaciones navales en entornos saturados y complejos, así como fortalecer la capacidad de innovación a través de colaboraciones estratégicas con la industria y la academia.

La última idea destacada es la gestión eficiente de recursos. En un entorno de restricciones presupuestarias y crecientes demandas operativas, se subraya la importancia de optimizar los modelos logísticos, reducir duplicidades y fomentar procesos flexibles y sostenibles que permitan mantener una organización ágil orientada al combate. Aquí destaca también el impulso hacia una industria de defensa nacional consolidada como eje del desarrollo tecnológico estratégico.



Ilustración 8 Lema «Defendemos España En y Desde la Mar» (Fuente: Defensa).

El documento ubica la situación geopolítica global como un eje transversal de la estrategia. La presentación destacó un entorno cada vez más volátil y marcado por la competición multipolar, el desplazamiento del centro de gravedad económico hacia el Indo-Pacífico y el regreso de la guerra convencional a Europa.

En este contexto, la «Armada 2050» no solo responde a necesidades operativas inmediatas, sino que busca preparar a España para un escenario de tensiones crecientes y transformaciones tecnológicas profundas, consolidando su papel dentro del sistema de defensa y la proyección internacional del país.

¿Qué novedades nos aporta?

El documento reconoce explícitamente la importancia creciente del Indo-Pacífico como nuevo centro de gravedad geopolítico mundial y un nuevo dominio, el «lecho marino». Este giro estratégico no es casual, sino que responde a un orden mundial más multipolar donde la mar ganará relevancia especialmente en esta región y este nuevo dominio.

El lecho marino se ha convertido en un elemento crucial para la estrategia de la Armada 2050, emergiendo como un nuevo dominio militar que se suma a los tradicionales espacios de operación terrestre, naval y aéreo. Esta evolución implica la necesidad de desarrollar capacidades específicas para operar eficazmente en este entorno subacuático.

La importancia estratégica del fondo marino radica en gran medida en los valiosos recursos naturales que alberga, los cuales podrían ser objeto de competencia internacional en un futuro próximo. Además, el lecho oceánico es hogar de infraestructuras críticas, como los cables submarinos de comunicación, cuya protección se ha vuelto esencial para la seguridad nacional en la era digital.

El control y la exploración del medio subacuático requieren el desarrollo de tecnologías avanzadas, incluyendo vehículos autónomos submarinos y sensores especializados. Estos avances tecnológicos no solo permitirán una mejor comprensión del entorno submarino, sino que también fortalecerán las capacidades de defensa y seguridad en este dominio.

Por otro lado, el Indo-Pacífico se ha consolidado como centro de gravedad geopolítico debido a la creciente influencia de China como potencia global y su desafío al orden internacional establecido. La estrategia de España hacia 2050 debe reconocer la importancia de esta región, no solo como eje económico y comercial, sino también como un teatro clave para la seguridad global.

La fecha 2050 no es casual, el año 2049 representa el centenario de la República Popular China. Esto implica considerar el ascenso de China como potencia global y sus ambiciones marítimas, que podrían desafiar el orden internacional actual. Para 2049, se espera que la Marina del Ejército Popular de Liberación (PLAN por sus siglas en inglés) haya completado su modernización y expansión, convirtiéndose en una fuerza naval de primer orden mundial.

En un artículo en *The Naval Review* se plantea una interesante disyuntiva sobre los factores que deberían guiar la estrategia naval británica en las próximas décadas. Esta reflexión tiene relevancia también para la estrategia de la Armada hacia 2050 porque se aborda la necesidad de equilibrar múltiples factores en la estrategia naval, incluyendo consideraciones geopolíticas y ambientales[10].

La Armada debe fortalecer sus capacidades en el Indo-Pacífico, modernizar sus sistemas frente al lecho marino o la guerra del fondo marino (SBW por sus siglas en inglés)[11], mejorar la interoperabilidad con aliados, adoptar tecnologías emergentes y mantener una presencia global que respalde los intereses estratégicos de España y Europa.

La política de expansión marítima de China, junto con su proyección de poder en el mar del Sur de China y sus ambiciones en Taiwán, plantea un reto directo a los principios del derecho marítimo internacional y a la estabilidad de la región. Al mismo tiempo, las tensiones existentes con Estados Unidos y otros aliados occidentales en la región refuerzan la necesidad de que actores globales, incluidos los europeos, se comprometan de manera activa.

España, aunque centrada en sus compromisos atlánticos y mediterráneos, debe adoptar un enfoque estratégico que contemple su participación en coaliciones internacionales que actúan en el Indo-Pacífico y vigilan en lecho marino. La presencia española enviaría un mensaje importante, tanto a sus aliados como a potencias competidoras, subrayando su compromiso con la defensa de un entorno marítimo libre y basado en normas internacionales.

[10] Rowlands, K. R. (2022). 2049 or 2050: What should drive naval strategy? *The Naval Review*, 110(1), 42-45.

[11] El termino Seabed Warfare (SBW) es nuevo en la OTAN y está todavía sin definir, pero implica todas las actividades militares destinadas a asegurar el acceso libre a los fondos marinos y evitar su uso por parte del adversario.

La dependencia del 90% del comercio global en las rutas marítimas, especialmente en el Indo-Pacífico, subraya la importancia estratégica de estos espacios. La apertura de nuevas rutas como el Ártico y el creciente interés de China en el fondo marino añaden complejidad al escenario marítimo global.

En este contexto, la Armada organizó un foro específico para abordar la protección del lecho marino, reconociendo su valor estratégico y la necesidad de establecer medidas que garanticen su seguridad ante las crecientes disputas por su explotación[12].

España también deberá fortalecer sus capacidades de despliegue global desarrollando flotas con capacidades multidominio que puedan interoperar con nuestros aliados. Más aún, el ejemplo de la estrategia británica con presencia permanente de fragatas y grupos aeronavales en el Indo-Pacífico junto con su apuesta por buques de protección de infraestructuras submarinas debería ser replicado adaptado a las capacidades y objetivos españoles[13].

Esta perspectiva más holística y equilibrada es crucial para desarrollar una estrategia naval efectiva a largo plazo. La estrategia debe tener en cuenta tanto la alta política como la dura realidad y trazar una ruta que sea compatible con ambas, y también con otros factores[14]:

> «Es tan inútil centrar toda la atención en Rusia o China, y luego reclamar la inmunidad de la Corona para ignorar los objetivos del cambio climático y las presiones de la sociedad, como centrar toda la atención en abordar las preocupaciones medioambientales globales y la tecnología «verde», y luego descubrir que nuestra ruta hacia la prosperidad en el Indo-Pacífico pasa efectivamente por el pago de tributos a Pekín».

La estrategia al considerar todos estos factores se hace más compleja, pero también más interesante y potencialmente más robusta. Estas acciones consolidarían la posición

[12] Conte de los Ríos, A. (2023, 28 de noviembre). El lecho marino, nuevo espacio de interés y disputa. *Revista Ejércitos*. https://www.revistaejercitos.com/focus/seguridad-maritima/el-lecho-marino-nuevo-espacio-de-interes-y-disputa/

[13] La OTAN puso en marcha en Northwood (Reino Unido) un Centro para la Seguridad de las infraestructuras submarinas críticas (MCSCUI) que recientemente alcanzó su capacidad operativa inicial (IOC). NATO. (2024, 28 de mayo). NATO officially launches new Maritime Centre for Security of Critical Undersea Infrastructure. Recuperado de https://mc.nato.int/media-centre/news/2024/nato-officially-launches-new-nmcscui

[14] Rowlands, op. Cit.

de España en escenarios internacionales, especialmente en el marco de OTAN, mientras asegura un papel relevante en la gestión de riesgos geopolíticos ligados a la región.

El documento «Armada 2050» reconoce esta realidad y busca desarrollar las capacidades necesarias para operar eficazmente en este entorno, adaptándose a los nuevos desafíos que presenta el ámbito marítimo global.

China no solo redefine la estructura geopolítica, sino también la económica, al ser motor de crecimiento global y principal potencia en minería submarina[15]. Su Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) implica conexiones directas con intereses europeos, incluso en África y el Mediterráneo, que afectan directamente a España. También en un contexto geopolítico en constante cambio, el control del lecho marino se ha vuelto fundamental para garantizar la seguridad marítima y la defensa nacional.

Monitorizar y gestionar este creciente influjo en términos marítimos, garantizando la seguridad de las infraestructuras submarinas críticas, cadenas de suministro e intereses comerciales, es otro elemento que España debe integrar en una visión estratégica moderna. La presencia, por tanto, en esta región y nuevo dominio no es opcional; es una necesidad para garantizar estabilidad, cooperación y defensa de los intereses nacionales.

[15] Conte de los Ríos, A. (2024, 25 de julio). Minería submarina: Nuevo espacio de conflicto. *Revista Ejércitos*. https://www.revistaejercitos.com/focus/mineria-submarina/



Ilustración 9 Mandos durante la presentación en el CG de la Armada (Fuente: Defensa).

La visión plantea una Armada adaptada a los nuevos desafíos, con capacidad de anticipación y proyección global. La cuestión del personal y el desarrollo de capacidades tecnológicas avanzadas son los dos pilares esenciales que permitirán a la Armada mantenerse a la vanguardia en un entorno operativo cada vez más complejo.

La formación especializada del personal se erige como un factor determinante, asegurando que la Armada cuente con profesionales altamente cualificados capaces de enfrentar los retos futuros.

Paralelamente, el fortalecimiento de la industria naval nacional se perfila como un elemento clave para garantizar la soberanía tecnológica y la autonomía estratégica. Esta transformación estratégica representa un cambio fundamental en la concepción del poder naval español, adaptándose a un entorno marítimo cada vez más disputado y complejo.

Para el éxito de esta visión estratégica, será crucial la alineación con la industria, la enseñanza y la futura Armada. Este enfoque integral permitirá a la Armada afrontar con garantías los desafíos que se presenten en las próximas décadas, consolidando su papel como garante de los intereses nacionales en el ámbito marítimo.

Conclusiones

La presentación del documento «Armada 2050» constituye un hito fundamental en la evolución estratégica de la Armada española, estableciendo una hoja de ruta ambiciosa que responde a los desafíos emergentes del entorno marítimo global.

La transformación propuesta refleja una comprensión profunda de las dinámicas geopolíticas actuales, reconociendo la necesidad de adaptarse a un mundo multipolar donde la presencia naval cobra renovada importancia estratégica.

El planteamiento estratégico demuestra madurez al reconocer que la modernización tecnológica debe ir acompañada de un desarrollo sostenible del capital humano, garantizando así la viabilidad a largo plazo de las capacidades navales españolas.

La alineación con las iniciativas europeas en materia de seguridad marítima fortalece la posición de España como actor relevante en el ámbito naval internacional, potenciando las sinergias con aliados estratégicos.

El enfoque hacia el Indo-Pacífico y el lecho marino representa una evolución natural de los intereses marítimos españoles, aunque mantiene un equilibrio pragmático con los compromisos tradicionales en aguas más cercanas.

La visión presentada integra de manera coherente los aspectos operativos, tecnológicos y humanos, estableciendo un marco realista para la evolución de la Armada en las próximas décadas.



Ilustración 10 Asistentes en la presentación en el Cuartel General (Fuente: Defensa).

El éxito de esta transformación dependerá en gran medida de la capacidad para mantener un respaldo social e institucional sostenido, factor crucial para garantizar la continuidad de los recursos necesarios.

*Augusto Conte de los Ríos**
Doctor en Historia y Analista del
Centro de Pensamiento Naval
@ BaturrilloSUB

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

02/2025 13 de enero de 2025



David Poza Cano *

El pensamiento estratégico de la República Islámica de Irán: ¿permanencia, evolución o cambio a partir de la guerra en Gaza?

El pensamiento estratégico de la República Islámica de Irán: ¿permanencia, evolución o cambio a partir de la guerra en Gaza?

Resumen:

Las limitaciones que ha encontrado Irán en su estrategia de disuasión, a raíz de la guerra de Israel en Gaza y extendida al Líbano, han obligado a los líderes del régimen iraní a replantearse su estrategia de seguridad, considerando la posibilidad de cambiar la doctrina nuclear del país para conseguir la bomba atómica y de esta manera alcanzar un elemento disuasorio definitivo. El momento es crítico pues se enfrenta a una escalada del conflicto con Israel, a una campaña militar regional en curso contra sus socios del Eje de Resistencia, a la llegada de nuevo de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y a la proximidad del final de la era del Líder Supremo Ali Jamenei, estando obligada a reevaluar su equilibrio estratégico, sus políticas regionales y globales, y su estrategia de seguridad.

Palabras clave:

Irán, Israel, EE.UU, Oriente Próximo, Eje de Resistencia, milicias, doctrina nuclear, PAIC, OIEA, negociaciones, Donald Trump, pensamiento estratégico, disuasión, Jamenei.

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

The Strategic Thinking of the Islamic Republic of Iran: continuity, evolution or change after the War in Gaza?

Abstract:

The limitations that Iran has encountered in its deterrence strategy, following Israel's war in Gaza and extended to Lebanon, have forced the Iranian regime's leaders to rethink their security strategy, considering the possibility of changing the country's nuclear doctrine to achieve the atomic bomb and thus achieve a definitive deterrent. The moment is critical as it faces an escalation of the conflict with Israel, an ongoing regional military campaign against its partners of the Axis of Resistance, the re-ascension of Donald Trump to the US presidency and the approaching end of the era of Supreme Leader Ali Khamenei, being forced to reevaluate its strategic balance, its regional and global policies, and its security strategy.

Keywords:

Iran, Israel, USA, Middle East, Axis of Resistance, militias, nuclear doctrine, JCPOA, IAEA, negotiations, Donald Trump, strategic thinking, deterrence, Khamenei.

El pensamiento estratégico de Irán hasta el año 2023

Desde el triunfo de la Revolución Islámica en 1979, y muy especialmente como consecuencia de la traumática experiencia de la guerra contra Iraq, Irán definió una estrategia, tanto defensiva como ofensiva, en la que con importantes limitaciones de recursos tenía que enfrentarse a objetivos cada vez más ambiciosos (su política exterior de expansión de la Revolución Islámica) y situaciones regionales imprevistas que iban surgiendo. Para evitar los altos costes que suponen una guerra convencional, y por las circunstancias de la falta de aliados estatales, el gran número de adversarios regionales e internacionales con recursos mejores, y las importantes limitaciones de sus fuerzas armadas por las sanciones internacionales, Teherán se vio obligada a desarrollar una doctrina militar que evitara el conflicto directo o prolongado con potencias superiores.

Esta debilidad de Irán para un enfrentamiento convencional contra países más fuertes militarmente le llevó a identificar dos grandes enemigos en Oriente Próximo, EE.UU. e Israel, cuya oposición y enfrentamiento a estos dos países se convierte en un principio básico de su pensamiento estratégico. Además de la diferencia de poderío militar, hay factores ideológicos que benefician al régimen el identificar claramente estos dos enemigos: el factor histórico de la injerencia occidental en Irán, así como el apoyo de EE.UU. e Israel al Sah, dando legitimidad a la Revolución Islámica. También se presenta a EE.UU. y a Occidente en general como los responsables de la imposición de un sistema económico, político y de seguridad internacional que promueve la explotación y el neocolonialismo de muchos países en desarrollo; y finalmente el antisionismo y el auspiciar la destrucción del Estado de Israel que facilita la identificación de Irán como líder del mundo musulmán a través de las ayudas a las milicias palestinas.

Considerando todos los aspectos que conforman la cultura estratégica de Irán (geografía, legado histórico, creencias compartidas, etc.) se define un pensamiento estratégico que, a modo de prontuario, se puede resumir en los siguientes principios:

1) Todo el pensamiento estratégico de Irán gira alrededor del objetivo principal de garantizar la supervivencia del régimen y su propia estabilidad. La consecución de estos dos objetivos se asienta en 1) disuadir a cualquier adversario de atacarle, principalmente los rivales de Oriente Próximo (apoyados por EE.UU.), lo que le lleva a buscar el concepto de profundidad estratégica regional; 2) mitigar su

aislamiento internacional; y 3) preferir ser militarmente autosuficiente, desarrollando sus propios programas y sistemas de armamento. Esto lo convierte en un país fundamentalmente con un carácter defensivo.

2) Las amenazas al régimen pueden ser internas o externas, dándole el régimen prioridad a las internas sobre las externas, de tal manera que la vigilancia y el control de la sociedad iraní, la estabilidad interna del país, así como toda lucha contra cualquier tipo de subversión o rebelión tiene un carácter prioritario en los planteamientos de las políticas de seguridad de la República Islámica de Irán.

3) La toma de decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa se basa en una lógica racional que considera la percepción propia que tiene el régimen de cuáles son las amenazas a sus principios y a los intereses nacionales, observando cuestiones como cuándo puede estar el Estado en peligro, o la continuidad de la Revolución Islámica, el liderazgo religioso en el mundo musulmán en general y en particular en las comunidades chiíes, o la viabilidad económica del régimen, etc..... Al mismo tiempo se contemplan aspectos ideológicos y aspectos pragmáticos de interés de Estado, siendo el marco interno de debate y decisión del régimen determinado entre estos dos polos de discusión. Con cierta frecuencia el ideario de la revolución islámica puede entrar en conflicto con aspectos utilitarios o de oportunidad de la política de seguridad o exterior. Cuando estas circunstancias ocurren suelen prevalecer los aspectos pragmáticos de oportunidad ya que los principios del régimen pueden ser suspendidos de manera temporal.

4) Irán desarrolla e implementa su estrategia y doctrina militar de manera reactiva y oportunista con el objetivo de aplacar y neutralizar la superioridad militar convencional estadounidense puesta a disposición de sus aliados en Oriente Próximo y que son rivales de Irán.

5) Por cuestiones históricas, de contexto político regional, de ocasión, y necesidad por la asunción de no poder ganar un conflicto militar convencional en su entorno regional por el apoyo y la superioridad de la ayuda estadounidense a sus adversarios, Irán tiene predilección para enfrentarse a sus rivales mediante grupos milicianos o paramilitares externos, que desarrollan conflictos asimétricos de no

alta intensidad en otros países, lo que se conoce popularmente como grupos o guerra proxy o por delegación. De esta manera Irán implementa su política de seguridad, expandiendo su influencia y evitando ser atacada en su territorio nacional al trasladar el conflicto y mantener a sus enemigos lejos de sus fronteras (defensa avanzada), mediante un tipo de enfrentamiento que le vincula de manera indirecta, dificultando o limitando la escalada.

6) Además de la disposición de una red de grupos asociados, para complementar y fortalecer su capacidad de disuasión y compensar mejor sus limitaciones militares convencionales, Irán ha desarrollado tres elementos más de defensa:

   - un programa de fabricación de misiles balísticos y aviones no tripulados que le proporciona un medio rápido de respuesta, de proyección de poder y de autosuficiencia.
   - un programa nuclear.
   - una red exterior internacional que, mediante sicarios o grupos terroristas, puede llevar a cabo atentados contra adversarios u opositores al régimen en cualquier parte del mundo.

7) Cuando Irán decide intervenir en otro país apoyando a algún grupo que simpatiza con sus ideas u objetivos regionales se suelen dar ciertas características, que muestran el proceder iraní y su habilidad para aprovechar cualquier oportunidad a favor, como las siguientes:

   - El país es un Estado fallido o en vías de serlo, con cierta importancia geoestratégica y con un sistema político desorganizado donde existen grupos dispuestos a emplear la fuerza letal para alcanzar el poder en sintonía con los objetivos de Irán.
   - Existe una comunidad chií que se considera seriamente amenazada.
   - Existe una vía logística directa con Irán, de tal manera que Irán puede transferir personal, material y armas en apoyo de sus aliados, así como traer a su territorio a milicianos para su entrenamiento y adoctrinamiento.
   - No existe un actor externo con la voluntad y la capacidad suficientes para amenazar los objetivos de Irán y poner fin a su intervención en dicho país.

La irrupción de la guerra en Gaza el 7 de octubre de 2023

El 7 de octubre de 2023, sábado y festividad judía de Simjat Torá, Hamás, grupo terrorista palestino con base en la Franja de Gaza, lanzó un ataque devastador y coordinado que sacudió el sur y el centro de Israel. El primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, tuvo que declarar el estado de guerra en Israel y se inició la operación Espadas de Hierro (Swords of Iron en inglés) por parte del ejército israelí.

En poco menos de dos meses, lo que comenzó como una guerra con un frente en Gaza se convirtió en una guerra en diversos frentes que abarcaba distintos países de Oriente Próximo como Líbano, Siria, Yemen, Iraq y posteriormente Irán, haciendo realidad por primera vez la doctrina iraní de la «campaña de unificación de arenas»[1], por la cual el régimen iraní implementaba su política de disuasión contra Israel creando una zona de contención denominada «anillo de fuego»[2] para cercar, presionar y atacar a Israel a través sus aliados regionales no estatales desde distintos frentes.

En la actual guerra de Gaza han acontecido dos aspectos por primera vez importantes que afectan al marco de seguridad de todo Oriente Próximo:

- Todos los miembros del Eje de Resistencia han decidido atacar militarmente a Israel y simultáneamente en solidaridad con uno de sus miembros, Hamás.
- Irán ha atacado militar y directamente a Israel y ha sido atacada, en respuesta, en su propio territorio.

Con respecto a este último punto, y por ser de relevancia crucial, los ataques de Irán a Israel y viceversa merecen un comentario especial que se describe a continuación.

El 13 de abril de 2024, en respuesta al ataque israelí del 1 de abril al complejo adyacente a la Embajada de Irán en Damasco, en el que murió el general de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica Mohammad Reza Zahedi, Irán lanzó un ataque, denominado Promesa Verdadera, contra territorio israelí con aproximadamente 170 drones, 30 misiles de crucero y 120 misiles balísticos. El resultado fue que sólo unos pocos misiles balísticos penetraron las defensas aéreas israelíes cayendo cerca de

[1] Amir Hossein Vazirian, «Iran's unification of the arenas campaign against Israel: Foundations and prospects», Middle East Institute, September 26, 2023. https://www.mei.edu/publications/irans-unification-arenas-campaign-against-israel-foundations-and-prospects

[2] Tom Nagorski, «Iran's 'Ring of Fire' Is In Trouble. What Comes Next?», The Cipher Brief, November 17th, 2024. https://www.thecipherbrief.com/irans-ring-of-fire-is-in-trouble-what-comes-next

bases militares, consiguiendo Israel una tasa de intercepción superior al 90% gracias a sus sistemas de defensa y a la ayuda de sus aliados occidentales y árabes que colaboraron en la interceptación de los misiles.

La respuesta de Israel a Promesa Verdadera se produjo cinco días después. El 18 de abril, cazas israelíes sobre un espacio aéreo no especificado fuera de Irán dispararon al menos tres misiles contra una base aérea del ejército convencional de Irán (Artesh) en Isfahán. Según medios de prensa occidentales, el objetivo habría sido un sistema de radar asociado una batería de misiles tierra-aire S-300PMU2, sistema que Rusia proporcionó a Irán en 2016, y que es parte del sistema de defensa aérea que protege el complejo nuclear de Natanz, una de las principales instalaciones de enriquecimiento de uranio de Irán, aproximadamente a unos 170 km. al norte de Isfahán[3].

El 1 de octubre de 2024, en respuesta a los asesinatos de Ismail Haniya en Teherán (líder de Hamás, 31 de julio de 2024), Hasan Nasrala en Beirut (líder de Hizbulá, 27 de septiembre de 2024) y Abas Nilforushan (general de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica que estaba junto a Nasrala), Irán lanzó un segundo ataque, denominado Promesa Verdadera 2, contra territorio israelí con aproximadamente 180 misiles balísticos, que incluirían misiles Emad y Ghadr, Fatah para destruir los sistemas de interceptación de misiles antibalísticos Arrow 2 y Arrow 3 de Israel, y según dijo Irán, también por primera vez su misil balístico hipersónico de alcance medio Fatah-2 de producción nacional[4]. El ministro de Defensa iraní, Aziz Nasirzada, declaró que los objetivos eran centros «militares, operativos y de inteligencia» israelíes asociados con el asesinato de Ismail Haniya, en concreto, la base aérea de Nevatim, a las afueras de Berseba, en el Néguev, que alberga los F-35 israelíes, la base aérea de Hatzerim, también en el desierto del Néguev, y la base aérea de Tel Nof, a 20 km. al sur de Tel Aviv. Además de en estos lugares, hubo impactos de misiles balísticos al menos en otras tres zonas: 1) Un área al sur de Herzliya, cerca de la Base de Inteligencia Glilot del ejército israelí, que es la que alberga la Unidad 8200 encargada de la recolección de señales de las Fuerzas de Defensa de Israel, y el Cuartel General del Mosad; 2) una escuela en Gedera, ubicada cerca de la base aérea de Tel Nof; y 3) un área cerca del centro comercial Ayalon, en Ramat Gan. Este centro comercial está colindante al oeste

[3] ABC News, «Israelis fired 3 missiles in limited strike», Apr 19, 2024.

[4] DefaPress, «انهدام جنگنده‌های اف-۳۵ رژیم صهیونیستی در پایگاه نواتیم», 01October 2024. https://defapress.ir/fa/news/695578

del parque Yarkon, donde tiene su sede el Shin Bet. Este ataque iraní mató a un palestino en Cisjordania, y la metralla hirió levemente a dos israelíes en Tel Aviv[5].

La respuesta de Israel a Promesa Verdadera 2 se produjo el pasado 25 de octubre. Este día el ejército de Israel llevó a cabo tres oleadas de ataques contra Irán que afectaron a 20 lugares al oeste del país y los alrededores de Teherán, en concreto a:

- Los complejos industriales de Parchin y Joyir en las afueras de Teherán, y la fábrica de Taksaz Industrial Innovators Engineering Company (TIECO) en Shams Abad, provincia de Teherán. En los complejos de Parchin y Joyir se desarrollan y fabrican sistemas de armas avanzados, incluidos misiles balísticos de combustible sólido y drones (si bien en el momento del ataque no se conocían actividades nucleares en los complejos de Parchin y Joyir, en el pasado, en el complejo de Parchin, se realizaron pruebas de explosivos para el programa de armas nuclear iraní[6]. A mediados de noviembre surgieron informaciones de que en concreto en el complejo de Parchin probablemente Irán había reiniciado sus investigaciones para el desarrollo de un arma nuclear[7]). Estos ataques habrían afectado seriamente a los equipos que Irán usa para producir el combustible de sus misiles balísticos más avanzados.
- Dos baterías de defensa aérea S-300 de fabricación rusa. Estas baterías destruidas estarían una en el aeropuerto internacional de Teherán y la otra cerca del centro de defensa aérea de la brigada Hazrat Amir perteneciente al Artesh situada en la ciudad de Eslamshahar, provincia de Teherán. También se destruyó un radar en Qadir, a unos 15 km. de Ahvaz en la provincia de Juzestán.
- Una instalación de misiles en Shahrud, provincia de Semnab, y un complejo militar en Parand[8], en la provincia de Teherán.

[5] The Critical Threats Project (CTP) at the American Enterprise Institute and the Institute for the Study of War (ISW).

[6] Jonathan Landay, «Satellite photos show Israel hit Iran former nuclear weapons test building, missile facilities, researchers say», Reuters, October 28, 2024. https://www.reuters.com/world/middle-east/satellite-photos-show-israel-hit-iran-missile-fuel-mixing-facilities-researchers-2024-10-26/

[7] Barak Ravid, «Scoop: Israel destroyed active nuclear weapons research facility in Iran, officials say», Axios, Nov 15, 2024. https://www.axios.com/2024/11/15/iran-israel-destroyed-active-nuclear-weapons-research-facility

[8] Farnaz Fassihi and Ronen Bergman, «Israel Struck Air Defenses Around Critical Iranian Energy Sites, Officials Say», The New York Times, Oct. 26, 2024. https://www.nytimes.com/2024/10/26/world/middleeast/israel-air-defenses-iran-energy-sites.html

- Los sistemas de defensa de infraestructuras energéticas críticas al oeste y suroeste de Irán (de la refinería de petróleo de Abadan, del puerto y el complejo petroquímico Bandar Imam Jomeini y del campo de gas Tangeh Bijar).

Las repercusiones de este ataque son que probablemente Irán deba necesitar meses o casi un año para adquirir nuevos equipos de mezcla de combustible sólido, tenga que interrumpir el envío a algunos de sus socios, como Rusia, Hizbulá y los huzíes, de misiles y drones[9], y que al haber quedado destruidas sus capacidades de defensa aérea de largo alcance sea mucho más vulnerable a futuros ataques.

Consecuencias de los ataques de Israel en el pensamiento estratégico de Irán

La actual situación en Oriente Próximo está planteando una serie de desafíos a Irán y a sus socios del Eje de Resistencia que cuestionan la eficacia de su estrategia de disuasión frente a sus enemigos. En los últimos meses se han puesto de manifiesto deficiencias en la estrategia de seguridad de Irán que están suscitando un debate entre las élites gobernantes del país y que apuntan a ajustes o a un cambio estratégico, fundamentalmente en lo que afecta a su estrategia de disuasión, y en concreto sobre la eficacia de su doctrina de uso de milicias y sus capacidades militares estratégicas con su programa de misiles y drones, a la luz de los éxitos militares de Israel contra el Eje de Resistencia, especialmente contra Hizbulá, y los ataques directos entre Israel e Irán.

La guerra de Gaza ha causado graves daños a Hamás, pero de especial preocupación para el régimen iraní es la situación de Hizbulá, el activo estratégico más valioso de Irán en la región. Teherán lleva invirtiendo en Hizbulá, y en la creación y el fortalecimiento de grupos no estatales asociados, cuatro décadas, con la intención de que sirvieran como elemento fundamental de disuasión contra Israel. La estrategia se basaba en gran medida en el supuesto de que la amenaza de una respuesta iraní indirecta a través de estos grupos disuadiría a Israel de librar una guerra directa contra ella, pero esta estrategia se ha visto desafiada seriamente por el debilitamiento de las capacidades de los aliados regionales de Irán, a saber, Hizbulá y Hamás, como resultado de la continua y creciente ofensiva militar de Israel. El uso y el apoyo de Irán a los grupos del Eje de

[9] David Yagüe, «Lo que ha provocado el ataque de Israel sobre Irán: preocupación en Teherán y un inesperado efecto en Rusia e Hizbolá», ABC, 28/10/2024. https://www.abc.es/internacional/efectos-ataque-israel-sobre-iran-preocupacion-teheran-20241028072700-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

Resistencia, cuyo fin era pretender minimizar el riesgo de verse arrastrada a un conflicto militar directo, han conducido finalmente a un enfrentamiento militar directo con Israel: todo lo que planearon que sucediera no ha sucedido; todo lo que no querían que sucediera está sucediendo.

Con respecto al segundo elemento de disuasión, el programa de misiles y drones de Irán tenía como objetivo desplegar un paraguas protector sobre sus aliados y sobre el propio Irán, y establecer una disuasión contra Israel y los EE.UU., de tal manera que pudiera seguir manteniendo una capacidad ofensiva sin estar directamente expuesto al fuego israelí, disfrutando así de una esfera de inmunidad, pero esto ya no es así, especialmente después del ataque del pasado 26 de octubre de Israel. La capacidad de disuasión de Irán se ha visto gravemente perturbada en los últimos meses, encontrándose en una situación de posibles enfrentamientos militares directos con Israel, en completa contradicción con los fundamentos de su estrategia de defensa.

La posibilidad de que Israel pueda salir victorioso plantea un escenario muy desfavorable para Irán, en el que además de perder su capacidad de disuasión asimétrica y sufrir un golpe a su credibilidad militar y política, en especial frente a sus aliados, podría impulsar la reanudación de conversaciones y de cooperación de los países árabes con Israel, creándose una coalición árabe-israelí, a pesar de la continua comunicación diplomática entre Irán y los Estados del Golfo, y el acercamiento a Arabia Saudí[10].

En lo referente a la red exterior de Irán para acometer atentados terroristas, a medida que se intensifica el conflicto entre Irán e Israel, Teherán está agitando a Occidente con una ola de intentos de atentados y secuestros contra objetivos en Europa y EE.UU. Según una investigación de la agencia Reuters[11], desde 2020, ha habido al menos 33 intentos de asesinato o secuestro en Occidente en los que las autoridades locales o israelíes han alegado un vínculo con Irán. Entre los objetivos más recientes de estos supuestos complots se encontrarían altos funcionarios estadounidenses (especialmente los que durante la primera presidencia de Donald Trump tuvieron responsabilidades en

[10] Rosaleen Carroll, «What to make of Saudi-Iranian flurry of diplomatic activity, military channels?», Al-Monitor, Nov 13, 2024. https://www.al-monitor.com/originals/2024/11/what-make-saudi-iranian-flurry-diplomatic-activity-military-channels

[11] Renee Maltezou, Cassell Bryan-Low, Yannis Souliotis and Phil Stewart, «Murder for hire: Inside Iran's proxy war with Israel in the West», Reuters, October 5, 2024. https://www.reuters.com/investigations/murder-hire-inside-irans-proxy-war-with-israel-west-2024-10-05/

el asesinato del general Qasem Solimani en 2020), el propio Donald Trump en su última campaña electoral, así como periodistas iraníes y otras personas opositoras de la diáspora iraní. El director del Mosad, David Barnea, dijo el año pasado que, durante el año 2022, la inteligencia israelí había trabajado con socios internacionales para desbaratar 27 equipos que intentaron organizar ataques en el extranjero que fueron «orquestados, planificados y dirigidos por Irán».

Finalmente nos queda analizar las opciones que presenta el programa nuclear de Irán ante la nueva realidad de defensa y seguridad que se está conformando en Oriente Próximo, siendo el único elemento actual de la estrategia de seguridad iraní sobre el que el régimen puede actuar con probabilidades de tener éxito para alcanzar un elemento disuasorio definitivo contra futuras agresiones israelíes o estadounidenses.

La bomba atómica iraní: ¿cambio de doctrina o estrategia de negociación?

El pasado verano, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA, IAEA por sus siglas en inglés) instaba oficialmente a Irán a mejorar mucho más su cooperación con este organismo internacional y que revertiera todos los impedimentos que imponía y que impedían al organismo realizar su trabajo correctamente. La principal preocupación internacional era que había constancia de que Irán seguía enriqueciendo uranio fuera del control de la OIEA y que tenía intención de acelerar el proceso al instalar 8 centrifugadoras IR-6 más en la planta de enriquecimiento subterránea de Fordo, a unos 32 km. al noreste de la ciudad de Qom. Según la propia OIEA Irán habría alcanzado unas reservas de 164,7 kg de uranio en forma de UF6 enriquecido al 60% (con dos kg. más, enriquecidos al 90%, en teoría se pueden fabricar cuatro bombas nucleares)[12].

En las mismas fechas en las que la OIEA mostraba su preocupación por la actividad nuclear iraní, el ministro de asuntos exteriores de Irán, Abas Araqchi, en una entrevista el 23 de agosto, afirmaba que el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA por sus siglas en inglés), el acuerdo internacional sobre la cuestión nuclear iraní, tenía que renegociarse, ya que en su forma actual, no podía ser revivido, teniéndose que abrir una nueva negociación para su modificación, advirtiendo además de que esta posible futura

[12] Francois Murphy, «Iran's uranium enrichment rolls on, key issues stalled, IAEA reports show», Reuters, August 29, 2024. https://www.reuters.com/world/middle-east/irans-uranium-enrichment-rolls-key-issues-stalled-iaea-reports-show-2024-08-29/

negociación sería más compleja que la primera pues «las condiciones internacionales han cambiado: la guerra de Ucrania ha impactado significativamente en las perspectivas de seguridad de Europa y los acuerdos de seguridad internacionales. Además, la guerra en Gaza y la violencia perpetrada por el régimen israelí ha alterado completamente el panorama regional»[13]. Irán no rechazaba una nueva negociación, pero iba imponer más condiciones.

Este nuevo posicionamiento de Irán sobre el JCPOA, donde hasta hace poco mantenía la postura de mantener el acuerdo tal y como se acordó originalmente en 2015, se debe al contexto actual en Oriente Próximo, donde Israel se enfrenta a importantes aliados de Irán, habiéndolos debilitado considerablemente, asesinado a los dirigentes de Hamás y Hizbulá, y atacado territorio iraní un par de veces, lo que ha hecho que los líderes iraníes tengan que replantearse la eficacia de su estrategia de disuasión contra Israel. Y en este contexto surge entre la élite gobernante iraní la discusión de desarrollar o no armas nucleares como elemento más eficaz de disuasión.

Pese a que la producción de armas nucleares está prohibida bajo una fetua del Líder Supremo Jamenei, y en este sentido a día de hoy no existe otra posibilidad, el debate político e incluso religioso para revertir esta fetua no es nada nuevo y ha aparecido a lo largo de los años con cierta recurrencia. Tal vez, uno de los casos más significativos en los últimos tiempos fue cuando en febrero de 2021, el ministro de inteligencia de Irán, Mahmud Alavi, afirmó en una entrevista que «El Líder Supremo ha dicho explícitamente en su fetua que las armas nucleares son contrarias a la sharía y que la República Islámica las considera una prohibición religiosa y no las busca. Pero un gato acorralado puede comportarse de manera diferente a cuando está libre. Y si ellos [los estados occidentales] empujan a Irán en esa dirección, entonces ya no es culpa de Irán»[14]. En el último año, las declaraciones de altos mandos de la seguridad y parlamentarios iraníes sobre la posibilidad de que Irán cambie su doctrina nuclear y desarrolle el arma atómica se han vuelto cada vez más directas y frecuentes, trasladándose también a los medios de

[13] Iran Press News Agency, «Iran's Araghchi: JCPOA Cannot Be Revived; New Negotiations Must Be Formed», 24 August 2024. https://iranpress.com/iran-s-araghchi--jcpoa-cannot-be-revived--new-negotiations-must-be-formed

[14] Reuters, «Iran's spy chief says Tehran could seek nuclear arms if 'cornered' by West», February 9, 2021. https://www.reuters.com/article/world/irans-spy-chief-says-tehran-could-seek-nuclear-arms-if-cornered-by-west-idUSKBN2A91TB/

comunicación iraníes donde los debates sobre el tema se han convertido en algo habitual.

Esta percepción iraní de que un equilibrio nuclear podría ser la única vía para lograr una disuasión eficaz, más allá de la coyuntura regional, se enmarca también en la dinámica de proliferación nuclear mundial, que también influye en el cálculo de Irán, pues tiene en cuenta cómo la guerra en Ucrania ha vuelto a poner la disuasión nuclear en el primer plano de las relaciones entre las grandes potencias, en particular entre EE.UU. y Rusia, con el reciente cambio en la doctrina nuclear de esta última[15], pero también en el Pacífico con China. Así se entienden las declaraciones que hizo el ministro de asuntos exteriores de Irán mencionadas anteriormente y que expresamente aludían a la guerra en Ucrania y los nuevos marcos de seguridad en el mundo. Tampoco se puede obviar el régimen de sanciones económicas impuesto por Occidente sobre Irán por su programa nuclear que lleva a la argumentación iraní de que están soportando unas sanciones por la adquisición de armamento nuclear sin realmente tenerlo.

De todos los factores que los líderes iraníes pueden estar considerando para tomar la decisión de si obtener o no la bomba atómica, el clave es la evolución de la percepción de la amenaza crítica contra la supervivencia del régimen que vayan percibiendo. A fecha de entrega de este documento, parece que la decisión ya está tomada y la apuesta del régimen iraní es la de adquirir la capacidad de producir la bomba nuclear lo antes posible, según los siguientes acontecimientos:

El 21 de noviembre, la Junta de Gobernadores de la OIEA aprobó una resolución de censura del grupo E3 (Reino Unido, Francia y Alemania) contra Irán[16]. La resolución censura a Irán por no cooperar con el organismo internacional y por no cumplir con el Tratado de No Proliferación Nuclear, requiriendo a la OIEA que elabore un informe completo sobre las actividades nucleares iraníes para la primavera de 2025, que muy probablemente apuntará a que Irán está incumpliendo el JCPOA, sentando las bases para que el E3 vuelva a imponer a Irán las sanciones del Consejo de Seguridad de

[15] Guy Faulconbridge and Anton Kolodyazhnyy, «Putin issues warning to United States with new nuclear doctrine», Reuters, November 20, 2024. https://www.reuters.com/world/europe/putin-issues-warning-us-with-new-nuclear-doctrine-2024-11-19/

[16] Francois Murphy, «IAEA Board passes Iran resolution as West pushes Tehran towards talks», Reuters, November 21, 2024. https://www.reuters.com/world/middle-east/un-nuclear-watchdogs-35-nation-board-passes-resolution-against-iran-2024-11-21/

Naciones Unidas conocidas como sanciones «snapback»[17]. Esta resolución se produce después de que el OIEA emitiera un informe el 19 de noviembre que probaba que Irán había aumentado su arsenal de uranio altamente enriquecido desde agosto de 2024[18] [19].

La respuesta de Irán a la resolución de la OIEA promovida por el E3, y con el respaldo de EE.UU., fue inmediata, al día siguiente, el 22 de noviembre, dando la orden para que se activaran «un número sustancial de centrifugadoras para enriquecer uranio»[20], y amenazando con retirarse del Tratado de No Proliferación Nuclear si se activan las sanciones «snapback». Irán podría activar algunas de las centrifugadoras IR-6 o IR-2m que ha instalado en las instalaciones nucleares de Fordo y Natanz, respectivamente, en los últimos meses. La OIEA confirmó en agosto de 2024 que Irán había instalado, pero aún no activado, ocho cascadas de centrifugadoras IR-6 en Fordo, y en agosto 10 cascadas de centrifugadoras IR-2m en Natanz. Además, habría instalado seis cascadas adicionales de centrifugadoras IR-2m en Natanz desde agosto de 2024, lo que eleva el número total de cascadas de centrifugadoras IR-2m en Natanz a 37. Solo 15 de estas 37 cascadas se habían activado en noviembre de 2024[21], aumentando la tasa de enriquecimiento de uranio de Irán durante los próximos cuatro a seis meses.

Ante estas circunstancias Irán puede plantearse tres escenarios:

1) Escenario de disuasión nuclear latente: Irán continuaría desarrollando su programa nuclear para llegar justo al estadio anterior a producir la primera bomba nuclear. En este escenario Irán no impediría oficialmente el acceso a la OIEA ni

[17] Henry Rome, Louis Dugit-Gros, «Snapback Sanctions on Iran: More Bark Than Bite?», The Washington Institute for Near East Policy, Oct 25, 2022. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/snapback-sanctions-iran-more-bark-bite

[18] Stephanie Liechtenstein, «Iran defies international pressure, increasing its stockpile of near weapons-grade uranium, UN says», Associated Press, November 19, 2024. https://apnews.com/article/iran-nuclear-iaea-grossi-enriched-uranium-weapon-0525819542521d5f89bd09008f42cb2f

[19] La contrargumentación oficial de Irán a este informe fue emitida en un documento oficial de la Misión Permanente de Irán ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Viena, y puede ser leído en el siguiente link: https://aeoi.org.ir/portal/file/?367300/pdf-explanatory-note-on-the-reports-of-the-director-general-to-the-iaea-board-of-governors-entitled-%E2%80%9Cnpt-safeguards-agreement-with-the-islamic-republic-of-iran%E2%80%9D.pdf

[20] Europa Press Internacional, Irán anuncia la activación de «un número sustancial» de centrifugadoras tras la resolución de la junta del OIEA, 22 de noviembre de 2024. https://www.europapress.es/internacional/noticia-iran-anuncia-activacion-numero-sustancial-centrifugadoras-resolucion-junta-oiea-20241122090205.html

[21] Los documentos oficiales de la IAEA donde pueden comprobarse estos datos pueden descargarse en los siguientes links con fechas 29 de agosto de 2024 y 19 de noviembre de 2024:
- 29 de agosto de 2024: https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/gov2024-41.pdf
- 19 de noviembre de 2024: https://www.iaea.org/sites/default/files/24/11/gov2024-61.pdf

se retiraría del Tratado de No Proliferación Nuclear, incluso iniciaría negociaciones con el E3 en Ginebra, pero continuaría aumentando su capacidad de enriquecimiento activando miles de centrifugadoras. La idea sería que simplemente por el hecho de estar preparada para fabricar su primera bomba nuclear de manera inmediata, fuera suficiente para disuadir ataques sobre su territorio, ya que, si dichos ataques se produjeran, Teherán podría avanzar rápidamente para dar último paso y producir el arma nuclear.

2) Escenario de apuesta decidida por fabricar la bomba nuclear lo antes posible: Irán llegaría a la conclusión de que es inevitable que sea atacada por Israel y probablemente EE.UU. De imponerse esta percepción de una amenaza inminente se podría catalizar el desarrollo de armas nucleares por parte de Irán asumiendo el riesgo de un ataque preventivo contra las instalaciones nucleares iraníes[22], habiendo ya miembros del régimen iraní que argumentan que se debería empezar a fabricar la bomba nuclear antes de que Trump asuma oficialmente la Presidencia y así poder fortalecer su posición ante la próxima administración estadounidense, considerando además el fuerte apoyo que parece va a mostrar a Israel y que podría envalentonar al gobierno de Netanyahu para atacar las instalaciones nucleares de Irán.

3) Escenario de negociación diplomática: Irán, liderado por su nuevo presidente, Masud Pezeshkian, propondrían a Occidente iniciar conversaciones diplomáticas con un enfoque nuevo que no solo se centrara en la cuestión nuclear, sino que incluyeran una gama más amplia de temas políticos y de seguridad, garantizando así la naturaleza pacífica del programa nuclear de Irán. Este punto de vista ha sido expresado por Pezeshkian y su ministro de asuntos exteriores públicamente[23] y podría estar buscando aprovechar los avances de su programa nuclear y la amenaza implícita de lograr la bomba nuclear como palanca para obtener mayores ganancias diplomáticas, que incluyeran garantías de seguridad en la región y el levantamiento de las sanciones económicas.

[22] Asriran, محسن رضایی : اسرائیل شاید به ایران حمله کند؛ دولت‌های منطقه هر چه زودتر تصمیم بگیرند, September 28, 2024. https://www.asriran.com/fa/news/1000728

[23] Parisa Hafezi, «Iran's Pezeshkian says Tehran ready to work with world powers to resolve nuclear standoff», Reuters, September 25, 2024. https://www.reuters.com/world/middle-east/irans-pezeshkian-says-tehran-ready-work-with-world-powers-resolve-nuclear-2024-09-24/

Independientemente del escenario que escojan los líderes iraníes, ninguno es fácil y todos tienen sus riesgos. La apuesta por tener la bomba nuclear puede que en lugar de prevenir un conflicto grave con las fuerzas israelíes o estadounidenses lo acelere, pudiendo poner fin al régimen islámico, cuestión primordial que ha determinado la estrategia de seguridad iraní desde el triunfo de la revolución islámica.

Jamenei, con el mantenimiento de su fetua que prohíbe producir, almacenar y usar armas nucleares, parece que no da margen a cambiar la doctrina nuclear de Irán, pero una fetua puede ser cambiada según circunstancias, y el Líder Supremo iraní ha mantenido que alcanzar el umbral de la capacidad nuclear es crucial para disuadir a los enemigos de Irán, recordando el caso de Muamar al Gadafi, que desmanteló su programa nuclear y eso no impidió su derrocamiento por parte de fuerzas respaldadas por Occidente, o el contraste entre la inmunidad de la que goza Corea del Norte, que posee armas nucleares, y el destino que tuvo Sadam Husein, que carecía de ellas, mostrando estos casos la relevancia de las armas nucleares.

La vuelta de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos

La llegada de Donald Trump a la Presidencia de los EE.UU. el 20 de enero de 2025 y los primeros pasos que dé con respecto a Irán van a ser elementos claves que determinen la percepción de riesgo crítico existencial del régimen iraní, y que determinarán de manera importante la aceleración o no de la fabricación de armas nucleares por parte de Irán.

Del pasado, los antecedentes no son buenos para Irán. En su primer mandato, Trump siguió una estrategia de «máxima presión» sobre Irán, retirándose del acuerdo que restringía su programa de energía nuclear, reimponiendo la aplicación estricta de las sanciones secundarias integrales sobre todos los sectores de la economía iraní, incluida su industria petrolera, y ordenando el ataque que mató al general Qasem Solimani. Trump justificó su retirada del acuerdo nuclear, que fue negociado por la administración Obama, porque no cubría toda la gama de amenazas de Irán, incluidos los misiles balísticos y el apoyo a las milicias asociadas en Oriente Próximo.

En el presente, para este nuevo mandato, en la campaña electoral, Trump dijo que renovaría la campaña de máxima presión contra Irán[24] y los candidatos que ha propuesto a puestos de responsabilidad en defensa, seguridad e inteligencia por regla general tienen el común denominador de haber manifestado públicamente en algún momento posiciones duras contra Irán, especialmente en el tema del programa nuclear y en la vuelta a las sanciones, además de mostrar su apoyo a Israel. Destacan en este sentido Mike Waltz (propuesto para Consejero de Seguridad Nacional), Pete Hegseth (propuesto para Secretario del Departamento de Defensa), John Ratcliffe (propuesto para dirigir la CIA), o Marco Rubio (propuesto para Secretario del Departamento de Estado). La única persona que desentona del grupo, y ha expresado puntos de vista contrarios, es Tulsi Gabbard, propuesta para directora de Inteligencia Nacional.

¿Y para el día después al que Trump ingrese en la Casa Blanca?, ¿qué va a hacer la Administración de Trump con Irán? Todos sabemos que una cosa es lo que se dice cuando no se gobierna o en campaña electoral, y otra distinta lo que se hace cuando se asume el poder. Además, ¿no se dice que Trump es impredecible?

El pasado 11 de noviembre Elon Musk, uno de los principales consejeros de Trump, se reunió en Nueva York, no se sabe si por encargo de Trump, con el embajador iraní ante Naciones Unidas. Según The New York Times la reunión fue a petición de Musk y se centró en cómo desactivar las tensiones entre Teherán y Washington, asegurándose desde fuentes iraníes no oficiales que había sido positiva y que eran buenas noticias[25].

En el mes de octubre pasado, Donald Trump fue entrevistado por Patrick Bet-David, estadounidense nacido en Teherán, para su Podcast PBD, tratando distintos temas durante más de una hora. Uno de los principales temas de la entrevista[26] fue el de su posición respecto a Irán si era nombrado próximo presidente de los EE.UU. Algunas de las frases que dio Trump fueron: «me gustaría ver a Irán tener mucho éxito… […] … lo único es que no pueden tener un arma nuclear». «No podemos involucrarnos totalmente», dijo Trump cuando el presentador iraní-estadounidense Patrick Bet-David

[24] Warren P. Strobel, Benoit Faucon y Lara Seligman, «Trump to Renew 'Maximum Pressure' Campaign Against Iran», The Wall Street Journal, Nov. 8, 2024. https://www.wsj.com/world/middle-east/trump-to-renew-maximum-pressure-campaign-against-iran-f0db5fd5

[25] Farnaz Fassihi, «Elon Musk Met With Iran's U.N. Ambassador, Iranian Officials Say», The New York Times, Nov. 14, 2024. https://www.nytimes.com/2024/11/14/world/middleeast/elon-musk-iran-trump.html

[26] Patrick Bet-David, «Donald Trump Gets Emotional - Speaks On Tariffs, Obama & Iran | PBD Podcast | 489», PBD Podscast, 17 oct 2024. https://www.youtube.com/watch?v=-dmwG54QsKc

le preguntó si quería ver un nuevo gobierno en Teherán, «Afrontémoslo, Patrick», dijo, «No podemos dirigirlo nosotros mismos». Sobre la cuestión del cambio de régimen en Irán, en una entrevista el 7 de noviembre en la CNN, Brian Hook, ex enviado de Trump para Irán, dijo que el presidente electo «entiende que el principal impulsor de la inestabilidad en el Oriente Medio actual es el régimen iraní», si bien «el presidente Trump no tiene ningún interés en un cambio de régimen. El futuro de Irán lo decidirá el pueblo iraní. Creo que lo hemos dicho en repetidas ocasiones durante cuatro años. Pero lo que el presidente Trump dijo en Riad fue que aislaría a Irán diplomáticamente y lo debilitaría económicamente para que no pueda financiar toda la violencia que está ocurriendo con los huzíes en Yemen, Hamás, Hizbulá, la Yihad Islámica Palestina y esos agentes que hoy en día desestabilizan a Israel y a nuestros socios del Golfo»[27].

Algunos líderes iraníes consideran que las políticas impredecibles de Trump, así como su deseo de ser visto como un negociador excepcional y presumir de que bajo su mandato no se declaran nuevas guerras, podrían ser indicios de que la diplomacia aún puede ser posible. En los días siguientes a las elecciones, sabiendo ya que Trump había ganado, altos funcionarios iraníes dieron señales cautelosas de estar dispuestos a dialogar.

El presidente de Irán, Masud Pezeshkian, ha expresado en repetidas ocasiones su voluntad de colaborar con EE.UU. para reanudar las negociaciones sobre el acuerdo nuclear iraní y buscar, mediante dicho acuerdo, el alivio de su maltrecha economía, y también, el ministro de asuntos exteriores iraní, Abas Araqchi, dijo que «Los canales de comunicación entre nosotros y los estadounidenses todavía existen»[28], aunque también hay facciones en las élites iraníes que se oponen a cualquier tipo de negociaciones, especialmente si son bajo «máxima presión».

La cuestión es que Irán está más débil hoy que hace ocho años, cuando Trump asumió la presidencia. Ahora, su economía está en dificultades más graves, sus líderes están más envejecidos y su estrategia de disuasión de defensa avanzada está en gran medida inutilizada por los ataques de Israel contra Hamás y Hizbulá y las instalaciones de

[27] CNN, transcripción de la entrevista a Brian Hook, November 07, 2024. https://transcripts.cnn.com/show/ctw/date/2024-11-07/segment/02

[28] AFP, Iran says communication channels with US 'still exist', The Times of Israel, 13 November 2024. https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/iran-says-communication-channels-with-us-still-exist/

producción de misiles del país. Incluso si Irán quisiera reconstruir y seguir manteniendo sus milicias por Oriente Próximo, requeriría de un dinero que no tiene. Sin embargo, el programa nuclear iraní se ha expandido sustancialmente desde que Trump dejó el cargo en enero de 2021, y el contexto internacional también ha cambiado considerablemente a su favor.

Si cuando llegue Trump a la Casa Blanca, la información que recibe es que Irán sigue adelante y acelerando su programa de arma nuclear, como parece evidente, muy probablemente lo primero que pretenda hacer sea restablecer la política de máxima presión centrándose en la principal fuente de ingresos económicos de Irán, las ventas de petróleo[29], principalmente a China, lo que será un factor más a tener en cuenta en los asuntos comerciales bilaterales entre EE.UU. y el gigante asiático.

Las relaciones internacionales entre potencias van a influir mucho en la capacidad de la Administración Trump para imponer de manera eficiente las sanciones económicas sobre Irán, y no es un contexto fácil. Los vínculos entre Irán y las potencias mundiales Rusia y China constituyen una parte importante del desafío estratégico que deberá afrontar EE.UU. A lo largo de estos últimos años Irán ha logrado establecer asociaciones estratégicas con Rusia, la cual tiene una gran deuda con Irán ya que esta última se ha convertido en un proveedor de drones y misiles para sus operaciones en Ucrania, y con China, la cual le compra petróleo, a un precio más barato que el del mercado, proporcionando a Irán un soporte económico crítico, aparte del respaldo diplomático, junto a Rusia, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

También todos los países árabes del Golfo han mejorado sus vínculos con Irán desde que Trump dejó el cargo en 2021, buscando todos ellos la desescalada de los conflictos de la región que involucran a Irán y sus aliados del Eje de Resistencia[30]. Los líderes de los países árabes tienen la preocupación común de que una guerra abierta entre Irán e Israel y/o EE.UU., pudiera extenderse por todo Oriente Próximo descarrilando los planes o visiones de diversificación económica que tienen todos ellos.

[29] Warren P. Strobel, Benoit Faucon y Lara Seligman, «Trump to Renew 'Maximum Pressure' Campaign Against Iran», The Wall Street Journal, Nov. 8, 2024. https://www.wsj.com/world/middle-east/trump-to-renew-maximum-pressure-campaign-against-iran-f0db5fd5

[30] Reuters, «Saudi armed forces chief of staff in Iran for talks with officials», November 10, 2024. https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-armed-forces-general-chief-staff-hold-talks-iran-2024-11-10/

Sin embargo, Trump puede encontrar un mayor apoyo a sus políticas de máxima presión económica sobre Irán de los líderes europeos ya que éstos han endurecido sus políticas hacia Irán en respuesta a su ayuda a Rusia en Ucrania. Algunos líderes europeos apoyan un reinicio rápido de todas las sanciones de la ONU contra Irán de conformidad con las disposiciones de la Resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU que consagró el JCPOA en el derecho internacional, tal y como ya hemos visto con la resolución de censura contra Irán aprobada por la Junta de Gobernadores de la OEIA promovida por el grupo E3 (Reino Unido, Francia y Alemania) y respaldada por EE.UU.

El Eje de «Resiliencia»

Los iraníes son conocidos por su paciencia estratégica y su capacidad para aprender lecciones y mejorar. El general Qasem Solimani, arquitecto principal de toda la estrategia de disuasión iraní a través de milicias en Oriente Próximo, afirmaba que «Los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica tienen una estructura, estatutos, reglas y regulaciones, pero en realidad son un sistema intelectual» y resumía el propósito de su actividad en «crear oportunidades a partir de crisis oscuras»[31]. Este modo de pensar se puede extender a la totalidad del régimen islámico iraní, que ha sabido adaptarse a lo largo del tiempo, desde el triunfo de la Revolución Islámica, al devenir histórico en función de los acontecimientos tanto internos como externos que ha ido viviendo.

De igual manera, los grupos u organizaciones que componen el Eje de Resistencia, una y otra vez, han demostrado una adaptabilidad y una resiliencia persistente a lo largo del tiempo, fruto en gran parte de la ayuda iraní y de las conexiones que tiene entre sí, como al mismo tiempo dentro de sus propias sociedades y Estados, de hecho, se han integrado tan profundamente en el tejido de sus respectivos Estados que los jefes de gobierno formales en Líbano, Siria, Iraq, Yemen y Gaza son todos miembros de grupos con vínculos al Eje de Resistencia o fueron elegidos con el apoyo de éste.

Las relaciones transnacionales de estos grupos entre sí les han permitido muchas veces hacer frente a diversos impactos, incluidos reveses militares, siendo como una póliza de seguro crucial durante períodos de shock. Es más, estas relaciones transnacionales que componen el Eje de Resistencia implican que es mejor entender a Hamás, Hizbulá, o a

[31] «The unpublished text of Haj Qasim's speech to the commanders,» Mashregh News (Ir), March 14, 2022.

cualquier otro grupo del Eje de Resistencia, no sólo como actores no estatales individuales o grupos armados insurgentes, sino como nodos interconectados de redes políticas, económicas, militares e ideológicas de influencia duraderas.

A pesar de la innegable superioridad militar de EE.UU. o Israel, la experiencia histórica indica que es poco probable que solo las acciones militares puedan tener éxito para erradicar a las organizaciones y regímenes que pertenecen al Eje de Resistencia. Seguramente la estrategia israelí de guerra total siga produciendo victorias tácticas a corto plazo que degraden las capacidades de los grupos y milicias asociados a Irán, obligándoles a una especie de modo de supervivencia por un tiempo. Pero sin una solución política integral que tenga en cuenta el arraigo social de estos grupos, es probable que el Eje de Resistencia recurra de nuevo a sus bases sociales locales de influencia, que, unidas a sus conexiones transnacionales, le permita reconfigurarse de nuevo a nivel local y regional.

Irán se encuentra en una etapa crítica en la que tiene que decidir en un corto plazo de tiempo una nueva estrategia a la luz de los reveses y retos a los que se enfrenta el régimen. Es una realidad que los dirigentes iraníes tendrán que reevaluar su enfoque de seguridad, especialmente su estrategia de disuasión para asegurar el objetivo fundamental de garantizar la supervivencia del régimen islámico en medio de amenazas tanto internas como externas.

Dada la efectividad de Israel en la guerra y, como consecuencia, las deficiencias que han surgido durante el último año en la capacidad de Irán para disuadir eficazmente a sus enemigos con su actual concepto de seguridad, los líderes iraníes tienen que reevaluar sus principios y adaptarlos a la evolución de la realidad y las lecciones aprendidas de la campaña de unificación de arenas, pudiendo optar por los siguientes enfoques:

1) Enfoque pragmático-reformista: sería el que encabezaría el presidente Pezeshkian, y que daría prioridad a los retos internos de Irán, en particular las cuestiones económicas. Este enfoque abogaría por buscar una solución negociada con Occidente sobre la cuestión nuclear, que llevara a un alivio de las sanciones. Además, se complementaría con el alivio de las tensiones a nivel regional, con sus vecinos árabes, centrándose en el desarrollo económico.

2) Enfoque de ajustes limitados: este enfoque sugiere que los líderes iraníes, pese a los daños sufridos en lo que va de guerra, consideran que la actual estrategia de seguridad de disuasión es válida, aunque con ciertos ajustes que deberían hacerse para reforzar su capacidad de disuasión. Una parte de la cúpula iraní considera que Israel carece de la capacidad para logar una victoria decisiva sobre Irán y sus grupos aliados y que los logros operativos recientes de Israel no cambian el equilibrio de poder a su favor. La búsqueda de Irán de un umbral nuclear y el apoyo de Rusia y China inclinarían la balanza estratégica a favor de Irán y su Eje de Resistencia. En este sentido, el 23 de octubre de 2024, Jamenei afirmó que los «sionistas» no habían logrado desmantelar los grupos de «resistencia», afirmando que Hamás, la Yihad Islámica, Hizbulá y el resto de los grupos siguen luchando a pesar de que Israel ha matado a más de 50.000 civiles inocentes y a varios dirigentes del Eje de Resistencia, y a pesar del continuo apoyo estadounidense. El 31 de octubre, pocos días después del ataque israelí contra Irán, Jamenei reiteró que el Eje de Resistencia acabaría prevaleciendo sobre el «frente del mal» que respalda a Israel, y que los «grupos de resistencia» siguen luchando contra Israel con la misma fuerza y determinación.

3) Enfoque de cambio de la doctrina nuclear: este enfoque pretendería modificar la estrategia de seguridad de Irán reconsiderando su doctrina nuclear y explorar la posibilidad de realizar una prueba nuclear que pudiera servir como la «póliza de seguro» definitiva contra Israel y los EE.UU.

El problema del enfoque pragmático-reformista es que, pese a que la presidencia del país esté bajo un presidente reformista, la mayoría de las instituciones del Estado están bajo el control de conservadores de línea dura, donde los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica tiene cada vez una influencia mayor, adoptando muchas veces una postura ultranacionalista y desafiante hacia Occidente, manifestando una confianza a ultranza en las capacidades de Irán y una disposición a asumir mayores riesgos para avanzar en los objetivos de seguridad nacional. Aunque los cambios regionales en curso y los retos de seguridad a los que se enfrenta actualmente Irán pueden amplificar temporalmente las voces dentro de la cúpula iraní que apuesten por un enfoque más pragmático, la influencia de los círculos más moderados y reformistas en la élite iraní es muy limitada.

No obstante, aunque los círculos más moderados consiguieran sacar adelante su propuesta, que hace hincapié en la necesidad de acuerdos políticos y diplomáticos y de estabilización de la economía, no parece que fuera un cambio fundamental en el concepto de la seguridad iraní, o del régimen, ya que el propio Pezeshkian ha expresado su apoyo a los elementos centrales de la actual estrategia iraní reafirmando el compromiso de su gobierno en seguir apoyando al Eje de Resistencia como pilar central de la política de Irán y en la importancia de las capacidades militares estratégicas de Irán para la disuasión[32]. Así que, en la realidad, este enfoque sería más un movimiento táctico para centrarse en rehabilitar las propias capacidades de Irán, así como las de sus aliados del Eje de Resistencia, que se han visto debilitadas en la actual guerra en múltiples frentes, o arenas, de Israel.

Con respecto al enfoque de ajustes limitados, sus partidarios creen que los ajustes deben hacerse dentro del marco ya existente, abordando las deficiencias de las capacidades de disuasión de Irán. Estos ajustes incluirían esfuerzos para debilitar aún más a Israel en Gaza y el Líbano, acelerar los intentos de establecer infraestructura terrorista y de insurgencia en Cisjordania, aumentar las actividades terroristas dentro del territorio israelí, compensar la reducción de la fuerza militar de Hizbulá restaurando al menos parcialmente sus capacidades con una mayor participación iraní en la gestión de los asuntos de la organización, reforzar el apoyo a las milicias chiíes de Iraq haciéndoles transferencias de misiles para que puedan atacar a Israel, y rehabilitar y modernizar los sistemas de misiles y de defensa aérea dañados en el ataque israelí. En este sentido, se ha pasado ya al parlamento iraní una propuesta para aumentar el presupuesto anual (a partir de marzo del año que viene, años persas) de defensa en un 200% con respecto al actual[33]. La cuestión es si triplicar el presupuesto de defensa será suficiente para restituir las capacidades de disuasión de Irán.

Por último, el riesgo del enfoque de cambio de la doctrina nuclear, apostando por tener la bomba nuclear, muy probablemente lo que conseguiría sería acelerar, en vez de prevenir, un conflicto grave con las fuerzas israelíes o estadounidenses que pondría en

[32] MEMRI, «In Letters To Leaders Of Hamas, Hizbullah And Syria, Iran's New President, Masoud Pezeshkian, Pledges: The Policy Of Supporting The Resistance Against Israel Will Continue 'Full Force'», July 22, 2024. https://www.memri.org/reports/letters-leaders-hamas-hizbullah-and-syria-irans-new-president-masoud-pezeshkian-pledges

[33] Al Jazeera, «Iran plans to increase military budget by 200 percent», 29 Oct 2024. https://www.aljazeera.com/news/2024/10/29/iran-plans-to-increase-military-budget-by-200-percent

riesgo la supervivencia del régimen islámico, siendo éste el principal motivo que ha determinado la estrategia de seguridad iraní desde el triunfo de la revolución islámica.

Al final, en última instancia, las decisiones cruciales para cambios significativos en la estrategia de seguridad de Irán recaerán en el Líder Supremo, asesorado por el Consejo Supremo de Seguridad Nacional. Desde su nombramiento como Líder Supremo en 1989, Jamenei ha promovido en general una estrategia cautelosa, particularmente en asuntos exteriores, para asegurar la supervivencia de su régimen. Siguiendo este posicionamiento cabría esperar que no hiciera cambios de gran alcance en la estrategia de seguridad de Irán. Además, en la práctica, como hemos ido viendo en este análisis, Irán carece de opciones nuevas y significativamente diferentes a las ya adoptadas, con la excepción de la posible modificación de su doctrina nuclear, una medida que presenta riesgos sustanciales. Sin embargo, al estar en el fin de su mandato y de su vida podría impulsarlo a tomar una de dos direcciones opuestas: su avanzada edad puede llevarlo a evitar grandes cambios de política o riesgos que puedan poner en peligro la seguridad nacional de su país en los últimos años de su liderazgo, o por el contrario, puede llegar a la conclusión de que este es precisamente el momento de fortalecer las defensas de la República Islámica contra los crecientes desafíos militares, en particular de Israel, y contra las amenazas internas a la estabilidad del régimen, asumiendo riesgos que antes evitaba.

Hay una opción más para Irán que por fabulosa no suele ser considerada por los expertos o analistas. Un cambio radical de la actitud de las élites gobernantes de Irán, hacia una actitud menos confrontativa, que supusiera apostar por una reducción drástica de las tensiones con EE.UU. y sus aliados occidentales para modernizar la economía iraní. Esta nueva política incluiría alejarse de las relaciones estratégicas con Rusia, una alineación que ha hecho que incluso muchos gobiernos europeos adopten una línea más dura contra Irán. Y, lo más importante, un cambio de política general que implicaría trabajar exclusivamente con gobiernos nacionales de la región reconocidos por Naciones Unidas, en lugar de empoderar a actores no estatales. En este sentido, incluso en el contexto de las guerras derivadas del ataque de Hamas del 7 de octubre, Irán ha avanzado en la reconciliación con los estados árabes del Golfo, lo que sugiere que los líderes iraníes han visto beneficios de las políticas destinadas a reducir las tensiones. Sin embargo, abandonar el Eje de Resistencia representaría un trago muy amargo para el Líder

Supremo, Jamenei, quizás sólo superada por la «copa de veneno» que bebió el fundador de la República Islámica, el gran ayatolá Jomeini, cuando tuvo que aceptar la necesidad de finalizar la larga guerra contra Iraq pese a que él quería seguir. Ningún experto espera que Jamenei acepte o admita el fracaso de una estrategia en la que se ha basado durante casi cuatro décadas, pero hacerlo podría representar la única manera de reducir la escalada de un enfrentamiento cada vez más peligroso con Israel que también podría arrastrar a EE.UU. a un conflicto militar contra Irán. Y es precisamente esta opción fabulosa la que Donald Trump va a poner sobre la mesa de negociación cuando Irán se siente a negociar el fin de las sanciones y la política de máxima presión que Trump impondrá el día después de jurar la Presidencia de los EE.UU.

Quizás la solución y la última decisión, de parte iraní, están en la mente de alguien que aún no se ha nombrado ni es popularmente conocido. Jamenei tiene 85 años, en este sentido, el pasado 15 de noviembre, un miembro del Consejo de Expertos, órgano constitucional formado exclusivamente por clérigos juristas musulmanes chiíes que han pasado el filtro del Consejo de Guardianes y que tiene como prácticamente única obligación la de escoger al sucesor del Líder Supremo, anunció que el Consejo había seleccionado a tres personas como posibles sucesores de Jamenei por orden de prioridad, manteniendo los nombres de dichas personas en secreto[34].

*David Poza Cano**
Doctorando en la Universidad Rey Juan Carlos

[34] Morad Veisi, «Who are Khamenei's likely successors?», Iran International, Nov 17, 2024. https://www.iranintl.com/en/202411172359

Documento
Opinión

03/2025 16 de enero de 2025

Sonia Sánchez Díaz y Guillem Colom Piella *

De Gaza a Damasco: reconfiguraciones en un nuevo Oriente Medio

De Gaza a Damasco: reconfiguraciones en un nuevo Oriente Medio

Resumen:

La rápida caída del régimen sirio ha sorprendido a la comunidad internacional. Con la asistencia rusa e iraní, al-Assad había sido capaz de sortear los efectos de la Primavera Árabe y mantenerse en el poder, controlando la mayoría del país y conteniendo a los grupos de la oposición. La supervivencia del régimen bajo el tutelaje ruso y el intervencionismo iraní fue aceptada gradualmente por sus vecinos, que lo consideraban como un mal menor, lo que explicaría la normalización de las relaciones con el resto de los países árabes, el acercamiento de posiciones con Turquía o la disuasión ejercida por Israel. Este documento de opinión analiza la caída del régimen de al-Assad en el contexto de una nueva reconfiguración equilibrios regionales provocada por la Guerra de Gaza y presenta las potenciales implicaciones que este suceso puede tener para el devenir de Oriente Medio.

Palabras clave:

Siria – Assad – Israel – Hezbolá – eje de la resistencia

*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 Gaza to Damascus: reconfiguration of the Middle East

Abstract:

The rapid collapse of the Syrian regime has surprised the international community. With Russian and Iranian assistance*, al-Assad had been able to wheather the effects of the Arab Spring and remain in power, controlling most of the country and containing jihadist groups. The survival of the regime under Russian tutelage and Iranian interventionism was gradually accepted by its neighbors, who viewed it as the lesser evil. This could explain the normalization of relations with other Arab countries, the rapprochement with Turkey, or the deterrence exerted by Israel. This document analyzes the fall of al-Assad's regime in the context of a new reconfiguration of regional balances provoked by the Gaza War and outlines the potential implications this event may have for the future of the Middle East.*

Keywords:

Syria – Assad – Israel – Hezbollah – axis of resistance

Hasta finales del pasado noviembre, Siria había permanecido relativamente aislada del shock geopolítico que empezó a gestarse tras los ataques de Hamas contra Israel del 7 de octubre de 2023. Ello fue así porque las operaciones militares llevadas a cabo por Israel durante años anteriores con el beneplácito de Rusia lo habían disuadido y no tenía ni la capacidad ni la voluntad de abrir un frente en su frontera sur. Además de ello, las actuaciones del propio régimen con los palestinos de Siria durante la guerra civil[1], le habían hecho perder influencia sobre la causa palestina y habían sido uno de los principales motivos que causó una crisis interna dentro de Hamas, entre aquellos que favorecían al eje Teherán-Damasco sobre Riad o Qatar. Aunque tanto la Primavera Árabe en 2011 como el auge de *Daesh* dos años después habían afectado de lleno al país y debilitado el régimen de Bashar Al-Assad, desde 2016 la situación se había estabilizado gracias a la intervención rusa y a la victoria aliada sobre *Daesh*. A pesar de sus enormes problemas internos – un país dividido, una economía devastada y centrada en el narcotráfico, unas fuerzas armadas deterioradas, una corrupción endémica, un aparato de seguridad del Estado controlado por el crimen organizado y una brutal represión de la oposición – el régimen había logrado sobrevivir. Con la asistencia militar rusa e iraní, el beneplácito indirecto occidental y el consentimiento turco a regañadientes, el gobierno sirio había logrado controlar la mayoría del territorio, había normalizado gradualmente las relaciones con varios países árabes, consiguiendo reintegrarse en la Liga Árabe y acercando posiciones con Turquía[2]. Sin embargo, el 30% del territorio que continuaba fuera del control de Damasco se dividía entre un amplio noreste controlado por las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS)[3] y una pequeña zona del noroeste dominada por varios grupos rebeldes, entre los que destacaba Hay'at Tahrir al-Sham (HTS)[4] y el

[1] STEELE, Jonathan. «How Yarmouk refugee camp became the worst place in Syria», *The Guardian,* 5 de marzo de 2015 [en línea] https://www.theguardian.com/news/2015/mar/05/how-yarmouk-refugee-camp-became-worst-place-syria

[2] LISTER, Charles. «Assad and Hezbollah hunker down in Syria», *Middle East Institute*, 15 de noviembre de 2024 [en línea] https://www.mei.edu/publications/assad-and-hezbollah-hunker-down-syria

[3] Constituida en 2015 en torno a las Unidades de Protección Popular (YPG), esta fuerza fue promovida por Estados Unidos para combatir a *Daesh* en el noroeste de Siria. Compuesta principalmente por Kurdos – aunque entre sus filas también se hallan árabes, asirios, armenios, turcomanos o circasianos – esta milicia no sólo fue determinante para liberar Raqqa, la capital *de facto* del Estado Islámico, sino también para proteger los territorios bajo control kurdo frente a Siria o Turquía.

[4] Constituida como una coalición de varios grupos rebeldes islamistas en Siria, el HTS está encabezada por Jabhat Fateh al-Sham, la antigua Jabhat al-Nusra. Por sus antecedentes, tácticas y naturaleza, este actor continúa siendo considerado como una organización terrorista por Estados Unidos, Rusia o la Unión Europea, entre otros. En este sentido, aunque es lógico que Washington, Moscú o Bruselas desconfíen del líder del HTS y recelen del gobierno de transición, este actor contribuyó a erosionar *Daesh* en Siria y evitó que Al Qaeda creara una nueva rama en el país, además de participar en el Gobierno de

Ejército Nacional Sirio (SNA)[5]. Con una agenda político-ideológica dispar, ambas organizaciones actuaban como proxis de una Turquía que las había armado, financiado y apoyado con el doble objetivo de reforzar la agenda islamista en la región y prevenir una mayor autonomía de las fuerzas kurdas que operaban en el noreste del país y que luchaban por conformar, desde Rojava, una Siria secular, democrática y federal.

Esta situación fue posible, en parte, por el equilibrio alcanzado entre las potencias externas y sus proxis[6] y por la táctica seguida por Rusia de aislar en enclaves periféricos a la oposición siria, lo que paradójicamente facilitó su empoderamiento al convertirlos en actores territoriales autónomos cuasi-estatales. Además de ello, con las fallidas «líneas rojas» de Obama en 2013 y el desenganche estratégico de Trump cuatro años después, Estados Unidos dejó un vacío que rápidamente fue cubierto por Rusia, que vio en la Guerra Siria su ventana de oportunidad para recuperar su influencia en la región y visibilizar su oposición a cambios de régimen surgidos de revueltas que podían resonar a las revoluciones de los colores que amenazaron con minar su influencia en Ucrania o Georgia. El decidido apoyo que Putin proporcionó a al-Assad durante la guerra civil siria brindó a Moscú una enorme influencia política, convirtiéndolo en el garante de la estabilidad y afianzando su presencia física en el país levantino, cuestión fundamental para equilibrar la influencia de su rival turco. La presencia rusa se plasmaría con las bases de Tartus y Khmeimim (Latakia), fundamentales para proyectarse en los mares Mediterráneo y Rojo, disponer de una cabeza de puente en Oriente Medio y África o generar una potencial zona Anti-Acceso/Denegación de Área (A2/AD) en el Mediterráneo Oriental[7].

Salvación Sirio en Idlib. Sin embargo, este pragmatismo según el cual el HTS desecha la yihad transnacional a la vez que promueve los valores salafistas como forma de gobierno puede ser la principal baza utilizada por muchos países para institucionalizar estos grupos y reconocer el nuevo gobierno interino sirio (ZELIN, Aaron. «The patient efforts behind Hayat Tahrir Al-Sham's success in Aleppo», *War on the Rocks*, 3 de diciembre de 2024 [en línea] https://warontherocks.com/2024/12/the-patient-efforts-behind-hayat-tahrir-al-shams-success-in-aleppo/).

[5] Constituido en 2017 bajo los auspicios de Ankara, esta fuerza cuyas relaciones con Turquía son evidentes, integraba a las distintas facciones opositoras al régimen de Assad y servía principalmente como apoyo a las operaciones militares turcas en el norte de Siria para contener a las milicias kurdas y consolidar un colchón de seguridad entre ambos países.

[6] Y es que, en mayor o menor medida, cada potencia poseía su propio proxi para proyectar, de manera indirecta, su poder: Turquía podía utilizar el SNA y el HTS (ambos con distintos niveles de atribución); Estados Unidos la SDF, Irán las Fuerzas de Movilización Popular (PMF) iraquíes y Hezbolá y Rusia las propias fuerzas armadas sirias.

[7] RODRIGUEZ, Clara y COLOM, Guillem. «La geopolítica de las bases militares (V)», *Boletín del IEEE*, no. 8, 2017, pp. 1190-1209 [en línea] https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6361713.pdf

Por su parte, Teherán – el otro puntal del régimen de al-Assad – mantenía a Siria dentro del «eje de la resistencia», facilitando la continuidad territorial desde Teherán a Beirut, lo que, además de proporcionarle un nodo para los tráficos ilícitos procedentes del Líbano y los envíos de armas y operativos procedentes de Irán o Rusia hacia Hezbolá[8] y Hamas, le permitía mantener una suerte de frontera terrestre con Israel, esencial para su estrategia de disuasión y equilibrio de poder regional. Turquía, por su parte, había consolidado una zona que actuara de colchón (*buffer*) para contener el flujo de refugiados sirios y luchar contra el avance de las Unidades de Protección Popular kurdas, utilizando al HTS y al SNA para promover su agenda político-religiosa y frenar la expansión de la comunidad kurda respectivamente[9]. Frente a esta trigonometría de fuerzas, Israel jugaba un papel esencial en el mantenimiento del viejo *statu quo*, limitando, con sus periódicas incursiones aéreas permitidas por los rusos, la capacidad de Damasco de influir desproporcionadamente en la política libanesa o de realizar cualquier tipo de escalada desarrollando capacidades ofensivas facilitadas por Teherán[10].

Turquía no estaba satisfecha con este *statu quo*. Además de ser uno de los más fervientes defensores del cambio de régimen en Damasco, renegaba de la situación de seguridad en Siria, de la excesiva influencia que ejercía Rusia y del apoyo estadounidense a las milicias kurdas. También estimaba que Damasco evitaba realizar cualquier enfrentamiento directo contra las FDS, por lo que Siria podría aceptar – e incluso apoyar militarmente – una ofensiva turca contra esta organización[11]. Para explicar esta convergencia de intereses, basta recordar que Ankara considera el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK) como la principal amenaza a su seguridad nacional, por lo que la presencia de este partido y de su rama militar en el norte de Siria son inaceptables a ojos de Ankara. En consecuencia, podría parecer lógico que ambos países pudieran acercar posiciones para lograr objetivos comunes: para Damasco

[8] SULLIVAN, Marisa. *Hezbollah in Syria*, Middle East Security Report 18, Washington DC: Institute for The Study of War, 2014.

[9] Para lograr tal fin, Ankara no sólo utilizó a sus proxis, sino que también intervino de manera directa con las operaciones Escudo de Éufrates (2016-17); Rama de Olivo (2018) o Paz de Primavera (2019).

[10] KADURI, Eden. «The Campaign between the Wars in Syria: What Was, What Is, and What Lies Ahead», *Institute for National Security Studies*, 6 de marzo de 2023 [en línea] https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2023/03/special-publication-060323.pdf

[11] AL-AHMED, Samer. «The impact of Turkish-Syrian normalization on the SDF», Middle East Institute, 2 de agosto de 2024 [en línea] https://www.mei.edu/publications/impact-turkish-syrian-normalization-sdf

incrementar el control de su frente norte y para Ankara degradar a la oposición kurda y facilitar el retorno de los 3,5 millones de refugiados sirios presentes en Turquía[12].

Los ecos de la Guerra de Gaza y el debilitamiento del régimen sirio

En este contexto geopolítico, los sucesos del 7 de octubre de 2023 han provocado una onda expansiva que podría reconfigurar el equilibrio de fuerzas en todo Oriente Medio. Y lo sucedido en Siria no es ninguna excepción. A pesar de formar parte del «eje de la resistencia», Siria se desvinculó de cualquier acción contra Israel por la Guerra de Gaza. En un principio, la equidistancia siria parecía deberse a que Jerusalén tenía al país totalmente disuadido, cuestión que permanece inalterable, como así lo demuestran las declaraciones del líder del HTS Ahmed al-Sharaa, quien afirmó recientemente que no tenía intención de iniciar un conflicto con Israel, pese a condenar los ataques del *Tzahal* destinados a desmilitarizar al país vecino. Sin embargo, el factor explicativo más relevante parece ser el agotamiento del régimen de al-Assad, un régimen que, debilitado por la guerra civil, las sanciones y la corrupción, tenía los pies de barro y se inhibió de responder al ataque israelí sobre las instalaciones diplomáticas iraníes en Damasco del pasado mes de abril. Precisamente, esta acción directa junto con la invasión israelí del Líbano en octubre inició una reacción en cadena que acabaría desembocando, dos meses después, en la caída del régimen de al-Assad[13]. La acumulación de éxitos de las operaciones israelíes en el exterior como la eliminación de Ismail Haniye en Teherán, el ataque a los «buscas» de Hezbolá o el asesinato de Hassan Nasrallah, han puesto de manifiesto tanto la capacidad de la inteligencia israelí de penetrar en el interior de los regímenes del eje como su determinación para llevar a cabo operaciones muy complejas y directas, restaurando con ello su capacidad disuasoria y haciendo jirones la red tejida por Irán y sus Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica. La tibia respuesta iraní frente a la degradación de toda la estructura de mando y control de Hezbolá, su principal proxi, ponían de manifiesto tanto la alteración del *statu quo* previo, como el dominio israelí de la escalada y el fin de la estrategia de convergencia de arenas diseñada por

[12] BYMAN, Daniel y SPEAKMAN, Sloane. «The Syrian Refugee Crisis: Bad and Worse Options», *The Washington Quarterly*, vol. 39 no. 2, 2016, pp. 45-60.
[13] SANCHEZ, Sonia y COLOM, Guillem. «Irán e Israel y el complejo juego de la disuasión en zona gris», *Documento de Opinión del IEEE*, no. 45, 2024, pp. 1-12.

Teherán para degradar a Israel y desprestigiar a Estados Unidos como principal exportador de seguridad en la región.

Junto al derrumbe de Siria y la estructura de proxis de Irán, variables como la rotura de las conversaciones de paz entre Turquía y Siria; la tregua alcanzada el pasado mes de noviembre entre Israel y Líbano; la preferencia rusa por Ucrania; la degradación del ejército sirio o la inminente llegada de Trump, forman la constelación de factores que parecen haber condicionado esta ofensiva. Una ofensiva que se habría planeado desde hace un año con el conocimiento de Ankara[14], que la guerra de Gaza aconsejó aplazar y que, quizás, tuvo la aprobación tácita de un Erdogan deseoso de incrementar su capacidad negociadora frente a un Trump dispuesto a retirar definitivamente sus fuerzas del país, dejando con ello sin protección a las milicias kurdas[15].

Realizada conjuntamente por el HTS (operación «Repeler la Agresión») y el SNA (operación «Amanecer de la Libertad»), esta doble ofensiva comenzó el pasado 29 de noviembre, dos días después de la entrada en vigor del alto el fuego entre Israel y Hezbolá en Líbano. Las estimaciones iniciales auguraban que esta acción centrada en el control de Aleppo, podría tener como objetivo asegurar el enclave de Idlib[16], vital para consolidar un colchón de seguridad entre la frontera turca y las áreas de autonomía e influencia kurdas[17].

Sin embargo, la rápida caída de Aleppo y los espectaculares avances en Idlib y Hama contra un ejército en desbandada pusieron de manifiesto la fragilidad inherente del gobierno sirio y sentaron las bases para el posterior colapso del régimen de al-Assad. En este sentido, no es extraño que el Ejército de Liberación Sirio (SFA) o las milicias kurdas también tomaran parte en las hostilidades, con el fin de maximizar sus ganancias en vistas a un futuro cambio de régimen. Es probable que este escenario sorprendiera a

[14] SOLYU, Ragip. «Turkey's Erdogan backs rebel offensive in Syria», *Middle East Eye*, 6 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.middleeasteye.net/news/turkey-erdogan-backs-rebel-offensive-syria

[15] HASSAN, Hassan y WEISS, Michael. «The Backstory Behind the Fall of Aleppo», *New Lines Magazine*, 2 de diciembre de 2024 [en línea] https://newlinesmag.com/reportage/the-backstory-behind-the-fall-of-aleppo/. En este sentido, recuérdese que Trump ya realizó movimientos similares durante su primera presidencia.

[16] En este sentido, téngase en cuenta la relevancia estratégica que tienen estos dos enclaves y cómo se desarrolló la operación «escudo del Éufrates» (RODRIGUEZ, Yago. *Turquía contra el ISIS. La campaña por Al-Bab, 2016-2017*, Zaragoza: HRM ediciones, 2019).

[17] LOVELUCK, Louisa; FAHIM, Kareem y GEORGE, Susannah. «Syrian rebels regrouped, seized on weakness of government's key allies», *The Washington Post*, 1 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.washingtonpost.com/world/2024/12/01/syria-rebels-assad-aleppo-russia-iran/

todos los beligerantes, a los apoyos del régimen sirio y a la comunidad internacional que asistía estupefacta al derrumbe del país. Algo que comenzó a producirse cuando las fuerzas rebeldes tomaron Homs como antesala a la caída de Damasco y al exilio del sátrapa al-Assad a Rusia el pasado domingo 8 de diciembre. Se trata de la misma fecha en la que se produjeron otros acontecimientos estratégicamente significativos, como fue la salida de todos los buques que Moscú mantenía en el estratégico puerto de Tartus[18], la ocupación israelí de la «línea alfa» que divide los Altos del Golán y la toma del Monte Hermón para crear una zona colchón entre ambos países o el inicio de una campaña de ataques selectivos contra todos los polvorines sirios para evitar que su enorme arsenal militar pudiera acabar en manos de los rebeldes.

Finalmente, dos días después de la caída y exilio de al-Assad, la oposición designó un nuevo gobierno de transición. Con un mandato previsto hasta el 1 de marzo de 2025, este ejecutivo islamista, liderado por Mohamed al-Bashir, deberá afrontar múltiples retos, tanto internos como externos, y el actor/es que le acompañen en este proceso volverán a tener en Siria un espacio sobre el que proyectar influencia. A nivel interno deberá afrontar cómo evitar la libianización del país, combatir la corrupción, dinamizar una economía muy condicionada por el narcotráfico o construir unas fuerzas armadas autónomas. A nivel externo, tendrá que lidiar con el pasado yihadista de varios de sus miembros para lograr una cierta aceptación internacional y navegar en los complejos equilibrios entre potencias regionales e internacionales que verán en el nuevo escenario sirio una oportunidad para proyectar poder e influencia en la región.

Un juego de vencedores y vencidos

La caída del régimen sirio representa otro temblor en el terremoto geopolítico de un Oriente Medio que empezó a desplazar sus placas tectónicas el pasado 7 de octubre de 2023[19]. Un terremoto cuyo mayor damnificado es Irán que, con la caída de al-Assad,

[18] Rusia mantenía cinco buques (dos fragatas de la clase *Gorskhov*, una de la clase *Grigorovich*, dos buques auxiliares y un submarino Kilo mejorado) en esta base. El buque auxiliar *Yelnya* fue el primero en zarpar de Tartus el día 2 (LAGRONE, Sam . «Satellite Photos Show Russian Navy Exodus From Syria, Syrian Missile Boats Sunk at Pier», *USNI News*, 10 de diciembre de 2024 [en línea] https://news.usni.org/2024/12/10/satellite-photos-show-russian-navy-exodus-from-syria-syrian-missile-boats-sunk-at-pier).

[19] SALCEDO, Amanda. «Las implicaciones de la caída de Al Assad», *Revista Ejércitos*, 10 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.revistaejercitos.com/opinion/las-implicaciones-de-la-caida-de-al-assad/

pierde un aliado clave en la región y asiste al derrumbe de una estrategia cuidadosamente tejida durante décadas[20]. Más concretamente, Teherán ve como desaparece el corredor que conectaba Irán con sus proxis en el Líbano, Iraq o Yemen. Por lo tanto, la pérdida de esta línea vital para sostener a Hezbolá, mantener los flujos ilícitos sirios y libaneses, acceder al Mediterráneo o facilitar el transporte de armamento y material ruso e iraní tendrá importantes consecuencias que se observarán de inmediato[21]. Una vez desaparecidas sus dos principales arenas (Siria y Líbano), Teherán solamente dispone de dos arenas secundarias para proyectar su influencia desestabilizadora (Iraq y Yemen) difíciles de sostener logística y políticamente tras la pérdida de Siria. Se trata del ocaso de un poder ideológico, político, económico, estratégico y militar que, plasmado en su «eje de la resistencia», también se ha visto mermado por su incapacidad para garantizar la supervivencia de regímenes aliados. Precisamente, la erosión de su capacidad disuasoria, la reducción del umbral de respuesta militar israelí, la deposición de al-Assad, el debilitamiento de Hezbolá o la entrada en escena de Trump afectarán el cálculo estratégico de Irán en el futuro inmediato[22]. Irán es ahora un país mucho menos temible que cuando empezó la guerra y que ha visto como su estrategia de zona gris estallaba por los aires ante la escalada deliberada israelí. Consiguientemente, el régimen de los ayatolás se enfrenta a un complejo dilema de difícil solución: o acepta este nuevo *statu quo*, abandonando sus pretensiones regionales y perdiendo su capacidad para contrapesar a Israel, Arabia Saudí o Estados Unidos, vuelve a su estrategia asimétrica o intenta jugar la última baza del régimen para conservar su estatus de potencia: el arma nuclear[23]. Sin embargo, esta decisión motivada por la manifiesta debilidad del régimen, provocaría una acción preventiva – en forma de ataques aéreos – por parte de Jerusalén y Washington que podría suponer su desaparición definitiva. Incluso si no fuera así, esta misma percepción

[20] AHMADIAN, Hassan y MOHSENI, Payam. «Iran's Syria strategy: the evolution of deterrence», *International Affairs*, vol. 95 no. 2, 2019, pp. 341-364.

[21] NADA, Garrett y GLANTZ, Mary. «Iran and Russia Are the Biggest Regional Losers of Assad's Fall», *United States Institute for Peace*, 12 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.usip.org/publications/2024/12/iran-and-russia-are-biggest-regional-losers-assads-fall

[22] RAINE, Johnn. «Iran's Strategic Limbo», *International Institute for Strategic Studies*, 4 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/12/irans-strategic-limbo/

[23] HAREL, Amos. «As Syria Collapses, Will Iran Go for the Nuclear Bomb to Reclaim Regional Deterrence?», *Haaretz*, 8 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.haaretz.com/middle-east-news/2024-12-08/ty-article/.premium/as-syria-collapses-will-iran-go-for-the-nuclear-bomb-to-reclaim-regional-deterrence/

de debilidad aumenta para Irán las tentaciones de que Israel y/o Estados Unidos promuevan un cambio de régimen por la fuerza.

Rusia es la otra gran damnificada de la caída de al-Assad. Con el grueso de sus fuerzas armadas empeñadas en Ucrania, Rusia puede sufrir un importante revés geopolítico que afectaría a su proyección de potencia regional y cuyo impacto dependerá de la capacidad que tenga Moscú para recuperar el acceso a las bases de Tartus y Latakia. Estas bases resultan vitales para mantener su presencia e influencia en el Mediterráneo, Mar Rojo, Oriente Medio y África, generando una suerte de zona A2/AD en el Mediterráneo Oriental[24] que, desde el inicio de la guerra de Ucrania, le ha permitido trasferir el grano ilegal y profundizar en su agenda desestabilizadora. Aunque el futuro de ambas instalaciones continúa en el aire, en estos últimos días se ha especulado sobre algún tipo de arreglo entre el gobierno de transición sirio y Rusia, para que esta última pueda mantener una cierta presencia militar en el país y así contrapesar a Turquía, la gran vencedora de la caída de al-Assad[25]. No obstante, la mayoría del material bélico ruso está siendo replegado de Siria[26], probablemente con destino a la Libia controlada por el mariscal Jalifa Haftar[27]. En caso de no llegar a ningún acuerdo, es probable que Moscú intente establecer alguna otra base en Libia, Argelia o Sudán o que modifique los acuerdos para la construcción de la zona industrial rusa en Port Said (Egipto), dejada en suspensión tras el inicio de la Guerra de Ucrania, para no perder su presencia e influencia en el Mediterráneo. Sin embargo, su construcción se dilataría durante varios años,

[24] JANKOWICZ, Mia y SPIRLET, Thibaut. «Russia's access to key military bases in Syria hangs in the balance, threatening its role in the región», *Business Insider*, 10 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.businessinsider.com/russia-military-bases-syria-hangs-in-balance-threatening-regional-power-2024-12

[25] GUMRIKCU, Tuvan; AL-KHALIDI, Suleiman y FAUCONBRIDGE, Guy. «Exclusive: Russia pulling back but not out of Syria, sources say», *Reuters*, 15 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.reuters.com/world/russia-pulling-back-not-out-syria-sources-say-2024-12-14/

[26] Sin embargo, el pasado 23 de diciembre, uno de los transportes que navegaban desde el Báltico a Tartus se hundió en aguas internacionales cerca de Cartagena. Def Mon [@DefMon3]: «It's probably not Sparta, but Ursa Major which has been going 1-2 knots since yesterday morning. It's also not fleeing Syria, but going towards Syria, carrying two large cranes», *Twitter*, 23 de diciembre de 2024 [en línea] https://x.com/DefMon3/status/1871213456290177242

[27] FAUCON, Benoit y SELIGMAN, Lara. «Russia Withdraws Air-Defense Systems, Other Advanced Weaponry From Syria to Libya», *The Washington Post*, 18 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.wsj.com/world/russia-air-defense-bases-syria-libya-25810db0. Se especula que los sistemas antiaéreos S-300 y S-400 fueron los primeros en abandonar el país por vía aérea y, a finales de diciembre, todavía continuaban más de 150 vehículos y 29 contenedores en el puerto de Tartus esperando ser recogidos por los buques rusos que estaban navegando hacia Siria (*Frontelligence Insight*: «Syria Withdrawal: Implications for Ukraine and Russia», 19 de diciembre de 2024 [en línea] https://frontelligence.substack.com/p/syria-withdrawal-implications-for).

incidiendo negativamente tanto en su capacidad de proyección regional como en su poder blando a corto plazo. Y es que la caída de al-Assad sin que Moscú pudiera hacer absolutamente nada para remediarlo o que sus fuerzas sobre el terreno se replegaran con apoyo turco[28] manda un mensaje de debilidad. Un mensaje que, condicionado por su empantanamiento en Ucrania, afectará a sus aliados y socios estratégicos.

Mientras Irán y Rusia son los grandes perdedores de la caída de al-Assad, el gran vencedor es Turquía que, a pesar de encontrarse integrada en la arquitectura de seguridad occidental, practica una política exterior autónoma y frecuentemente contraria a los intereses de muchos de sus aliados occidentales, incluyendo a Estados Unidos. Aunque la mayoría de las miradas se centran en el debilitamiento del «eje de la resistencia», la erosión de Irán o el afianzamiento de la hegemonía israelí, una de las principales consecuencias de este nuevo *statu quo* es la consolidación del poder turco en la región y el cambio del equilibrio entre Ankara, Teherán y Moscú[29].

Por un lado, Turquía puede ver incrementada su esfera de influencia en Oriente Medio y el Cáucaso en detrimento de un Irán que, a pesar de ser su principal proveedor de gas, tras perder Siria, difícilmente podrá evitar que Azerbaiyán, aliado de Turquía en el Cáucaso, tome el control del corredor de Zangezur, que conecta la región de Najicheván con el resto de Azerbaiyán a través de territorio armenio. De producirse, Teherán perdería su proyección al Cáucaso y quedaría cercado por una Turquía que consolidaría un eje comercial, estratégico, energético y político entre Ankara, Ereván y Bakú[30]. Por otro lado, la salida rusa de la ecuación siria puede hacer que el centro de gravedad de las relaciones ruso-turcas pivote al Mar Negro, al Cáucaso y a Asia Central[31], tres regiones cada vez más influidas por Turquía. En este sentido, mientras el primero ha dejado de ser el temido «lago ruso» a los ojos de Ankara, porque Ucrania ha diezmado a la flota del Mar Negro y la ha obligado a replegarse a la base de Novorosíisk; el

[28] *The Moscow Times*: «Russia Seeking Turkish Help Evacuating Soldiers From Syria», 9 de diciembre de 2024 [en línea] https://www.themoscowtimes.com/2024/12/09/russia-seeking-turkish-help-evacuating-soldiers-from-syria-reports-a87269

[29] BECHEV, Dimitar. «What Does Regime Change in Syria Mean for Russian-Turkish Relations?», *Carnegie Politika*, 13 de diciembre de 2024 [en línea] https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/12/syria-russia-turkiye-relationships

[30] NASR, Vali. «In Post-Assad Middle East, Iran's Loss Is Turkey's Gain», *Foreign Policy*, 10 de diciembre de 2024 [en línea] https://foreignpolicy.com/2024/12/10/syria-assad-turkey-erdogan-iran-geopolitics-middle-east-rivalry/

[31] CHETERIAN, Vicken. «Friend and Foe: Russia–Turkey relations before and after the war in Ukraine», *Small Wars & Insurgencies*, vol. 34 no. 7, 2023, pp. 1271-1294.

Cáucaso ha visto como Rusia perdía a su principal aliado tras la guerra del Alto Karabaj de 2023, una Armenia que se halla en proceso de normalización de relaciones con Turquía, tradicional aliada de Azerbaiyán[32]. En este nuevo escenario Turquía competiría con Israel, quien también mantiene relaciones estratégicas con Azerbaiyán, basadas en la profana trinidad del petróleo, las armas y la inteligencia[33]. Israel compra la mitad del petróleo que consume a Baku, a quien ha vendido misiles superficie-superficie, el programa de spyware Pegasus y los drones Hermes y Harop, especializados en obtención de inteligencia y combate respectivamente, ambos decisivos en su reciente victoria sobre Armenia. A cambio, Azerbaiyán le da acceso a un territorio y a un mar que comparte frontera con su principal rival: Irán. Junto con Azerbaiyán, Israel también supone un molesto adversario para los intereses turcos en Chipre, a quien recientemente ha vendido su sistema de defensa aérea Barak-MX, preparado para interceptar aeronaves, drones y misiles de crucero y balísticos.

No obstante, el contrapeso más decisivo a las pretensiones hegemónicas del neo-otomanismo turco podrían provenir de Estados Unidos y de su preferencia por una nueva Siria tutelada por sus aliados del Golfo, particularmente Arabia Saudí, que tras haber extraído las lecciones de la reconstrucción de Irak que abrieron la puerta a la influencia iraní, podría intentar intervenir en la reconstrucción siria frenando a Ankara. Con ello se aseguraría un espacio de influencia política y económica en el Levante árabe, a la vez que frenaría el efecto dominó que la victoria del HTS podría tener sobre otros partidos islamistas en la región que, al modo como sucedió durante las Primaveras Árabes, podrían verse alentados a iniciar una nueva ola de revueltas contra el autoritarismo de las dinastías reinantes. Por lo tanto, es de esperar que en los próximos meses observemos movimientos entre Turquía (con Qatar) y Arabia Saudí (con Emiratos Árabes Unidos) por la influencia y las inversiones en el país como herramientas de contención de la inestabilidad y de presión política.

[32] Bechev, *op. cit.*

[33] Paradójicamente, este mismo petróleo discurre por vía terrestre desde Baku (Azerbaiyán) a Ceyhan (Turquía), antes de ser cargado en los petroleros que van a Ashkelon y Haifa. MEGIDDO, Gur. «How Strategic Relations With Azerbaijan Became the Business of the Lieberman Family», *Haaretz,* 11 de abril de 2024, [en línea] https://www.haaretz.com/israel-news/2024-04-11/ty-article-magazine/.premium/how-strategic-relations-with-azerbaijan-became-the-business-of-the-lieberman-family/0000018e-c7d7-dd23-a3cf-e7d728a00000

Si este fuera el escenario, los saudíes tendrían que recalcular la conveniencia de relanzar los acuerdos de Abraham, ofreciendo algún tipo de horizonte de solución al problema palestino, ya que este representa una oportunidad de construir legitimidad y ganar poder blando en la región, como demuestra el apoyo que ha ofrecido Erdogan a Hamas desde el pasado 7 de octubre. En este nuevo escenario Israel tendría que recalibrar las ventajas que las posibilidades de integración en este nuevo Oriente Medio le suponen frente a las presiones internas por anexionar Cisjordania y reocupar Gaza provenientes de sus fuerzas políticas más extremistas.

La llegada de Trump al poder el próximo 20 de enero, pondrá a prueba la capacidad de la nueva administración norteamericana de conciliar los intereses en juego en este complejo tablero, evaluando la conveniencia de continuar con su política de máxima presión hacia Irán, tratando de contener las aspiraciones turcas y compatibilizando su predicado anti-intervencionismo con el apoyo inquebrantable a Israel y a su seguridad. Estados Unidos no debería dejar caer ninguna bola. Se avecinan tiempos complejos para la nueva Siria y para «Mr. Dealmaker».

Conclusiones

La vertiginosa caída del régimen de al-Assad es una de las consecuencias imprevistas de los sucesos del 7 de octubre de 2023 y de la estrategia de convergencia de las arenas diseñada por Irán. Los proxis de Turquía HTS y SNA han sabido explotar la ventana de oportunidad abierta tras la degradación de Hezbolá por Israel, la erosión de Irán o la elección de Trump para ir más allá de la creación de una zona colchón en el norte de Siria, provocando la caída de todo el régimen. De hecho, es sorprendente la incapacidad de los primordiales valedores de al-Assad y principales damnificados por su caída, Irán y Rusia, para intentar evitar o, al menos dilatar, este desenlace, demostrando con ello no ser más que tigres de papel.

Como ha sido expuesto, la caída de Siria puede ser explicada por una conjunción de factores externos e internos. A nivel externo, el papel de Siria como Estado vasallo de Irán y de los intereses rusos ha funcionado en tanto que ambos Estados han tenido la voluntad de invertir recursos y desplegar fuerzas en el país, pero factores como la guerra de desgaste en Ucrania o la erosión de la capacidad ofensiva de Hezbolá, han propiciado

que ambos regímenes prioricen la concentración y reconfiguración de fuerzas antes que el desgaste que supondría la intervención directa para sostener a un régimen autocrático, desgastado y sin una base social amplia. A nivel interno, la estrategia de control territorial consistente en la concentración de enclaves rebeldes en las fronteras sirias ha facilitado la centralización del poder de estos grupos e incrementado su autonomía y control territorial como actores cuasi-estatales, a la vez que facilitado el intervencionismo y apoyo turco, motivado en no poca medida, por el empoderamiento de las fuerzas kurdas del noreste sirio que fueron decisivas en la lucha contra *Daesh*. Ambas agrupaciones rebeldes cuentan con una base de apoyo social más amplia de la que disfrutaba al-Assad, que únicamente controlaba los recursos de poder del Estado y que debido a las sanciones económicas era muy dependiente del apoyo financiero ruso-iraní o de los ingresos obtenidos por el narcotráfico.

La caída del régimen sirio abre un escenario de disputa por la construcción de una nueva hegemonía en la región que alterará sin duda el antiguo *statu quo*. En esta disputa por la hegemonía actores como Turquía, Arabia Saudí e Israel intentarán hacer valer sus intereses, teniendo a Estados Unidos, una vez alejada Rusia y con la equidistancia china, como el principal estabilizador externo en la región. Sin embargo, mientras el presidente estadounidense saliente se ha congratulado de la caída de al-Assad y ha alertado del periodo de incertidumbre que se abre en el país debido al historial terrorista de algunos de los grupos rebeldes, Trump ha abogado por no involucrarse en este asunto, lo que augura el final de la asistencia del país a los movimientos kurdos. La gobernanza y la estabilidad serán los dos principales problemas que condicionarán el futuro inmediato de una Siria post-al-Assad que, alimentada por aspiraciones de otros actores, podría convertirse en una nueva Libia.

Sonia Sánchez Díaz
Profesora de Relaciones Internaciones de la UFV
Guillem Colom Piella
Doctor en Seguridad

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

04/2025 20 de enero de 2025



Jorge Abad Soto *

Cambio de paradigma de la seguridad y la defensa: capacidades futuras, ya presentes

Cambio de paradigma de la seguridad y la defensa: capacidades futuras, ya presentes

Resumen:

Actualmente, la agresión militar no provocada de Rusia contra Ucrania es un escenario práctico en el que poder observar el cambio de paradigma en la seguridad y la defensa a través de las diferentes capacidades que fueron destacadas en 2019. La impresión aditiva, los diferentes modelos de vehículos autónomos no tripulados, los perros robots o las redes sociales, se han hecho realidad en el campo de batalla. Todos estos avances tecnológicos, han acortado los plazos y aumentado aún más el ritmo y la velocidad de la guerra (y de la vida) y traen consigo nuevas capacidades, como las armas de energía dirigida o la Nube de Combate Multidominio o los modelos públicos de robots humanoides. Pero también, nos traen nuevos conceptos que se han de tener muy en cuenta: la neurotecnología y el transhumanismo, están estrechamente relacionados al explorar la interacción entre la tecnología avanzada y las capacidades humanas. Si bien, de entre todas las capacidades que se mostraron, hay una que continúa destacando por encima de todas las demás: la Inteligencia Artificial y en especial, la Inteligencia Artificial General (IAG), la cual, ampliará y podrá controlar, todas las capacidades expuestas, lo que nos indica que el mundo, está a las puertas de un cambio sin precedentes.

Palabras clave:

IAG, DEW, Robots, Transhumanismo, Neurotecnología y Cíborgs

*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.

Jorge Abad Soto

Security and defense paradigm shift: future capabilities already present

Abstract:

Undoubtedly, the Russia's unprovoked military aggression against Ukraine is a practical scenario in which to observe the paradigm shift in security and defence through the several capabilities that were highlighted in 2019. Additive printing, different models of unmanned autonomous vehicles, robot dogs or social media have become a reality on the battlefield. All these technological advances have shortened the timelines and further increased the pace and speed of warfare (and life) and bring with them new capabilities, such as directed energy weapons or the Multi-Domain Combat Cloud or public models of humanoid robots. But they also bring new concepts to be taken into account: neurotechnology and transhumanism are closely related as they explore the interaction between advanced technology and human capabilities. However, of all the capabilities that were shown, there is one that continues to stand out above all others: Artificial Intelligence and, in particular, Artificial General Intelligence (AGI), which will expand and be able to control all of the aforementioned capabilities, indicating that the world is on the verge of unprecedented change.

Keywords:

AGI, DEW, Robots, Transhumanism, Neurotechnology and Cyborgs

Introducción

El presente documento, pretende ser un dossier gráfico centrado en las diferentes capacidades futuras que ya se encuentran presentes en la agresión militar no provocada de Rusia contra Ucrania. Un escenario práctico, en el que poder observar el cambio de paradigma en la seguridad y la defensa, anunciado en el documento de opinión IEEE 26/2019[1]. La impresión en 3D, los diferentes modelos de vehículos autónomos no tripulados, los perros robots o las redes sociales (RRSS), ya están combatiendo en Ucrania. Otras, por su parte, aunque ya son una realidad, van a terminar de consolidarse en los próximos años, como la Nube de Combate Multidominio, las armas de energía dirigida o los robots humanoides. Por último, las que son también una realidad, pero están comenzado a desarrollarse, como la neurotecnología y el transhumanismo. Si bien, de entre todas las capacidades descritas, destaca una por encima de todas: la Inteligencia Artificial (IA), ya no por sus posibles capacidades en seguridad y defensa, pues puede ampliar y dominar a todas las expuestas, sino también, por sus impredecibles consecuencias en la humanidad.

Vehículos autónomos no tripulados (Drones)

Ambas partes cuentan con modelos de *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV), pequeños, medianos y grandes. Los grandes vuelan hasta 3.048 km (10.000 pies) y más y se utilizan para vigilancia, interferencia de GPS y captación de señales procedentes del enemigo para localizarlo. Los medianos, que suben a 600 km, se utilizan para "escanear el terreno enemigo" o coordinar el fuego de artillería y los más pequeños, como los FPV, se consideran "drones kamikaze", porque vuelan directamente hacia un objetivo enemigo[2]. Ucrania, tiene varios modelos pequeños con cargas explosivas y que son responsables de que dos tercios de los carros de combate rusos, hayan sido destruidos en los últimos meses. Esto, ha conllevado la lógica actualización de los carros de combate por parte de Rusia, que han optado por instalar caparazones metálicos en algunos de estos, lo que

[1] ABAD SOTO, Jorge. De la CED a la Autonomía Estratégica de la UE: un cambio de paradigma en la Seguridad y la Defensa. Documento de Opinión IEEE 26/2019. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_14.pdf (consultado 17/10/2023)

[2] DESMARAIS Anna (2024). "Cómo y por qué Rusia utiliza drones casi indetectables gracias a la fibra óptica". En la Vanguardia. Septiembre 2024. [En línea]. Barcelona, disponible en: https://es.euronews.com/next/2024/09/01/como-y-por-que-rusia-utiliza-drones-casi-indetectables-gracias-a-la-fibra-optica [Visitada el 15/11/2024].

les ha sobrellavado el nombre de tanques tortugas[3] (imagen 1). Además, también ha creado el primer dron lanzallamas del mundo[4]. Desplegado en la 108ª Brigada de Defensa Territorial de Ucrania, el '*Dragonfire*', utiliza munición de termita (mezcla de óxido de hierro y aluminio en polvo), una sustancia que cuando entra en contacto con metales, derriten acero y provocan incendios al contacto, ya que produce una reacción exotérmica extremadamente intensa, alcanzando temperaturas de hasta 2.200 grados centígrados. Sus capacidades van; desde la destrucción de vehículos blindados y artillería, hasta estructuras metálicas, así como, eliminación de cobertura vegetal que protege a las tropas enemigas (imagen 2).



Imagen 1: Tanques tortuga (Rusia).
Fuente: El Español



Imagen 2: UAV Dragonfire
El Confidencial

En el actual conflicto, los UAV, están aportando diversas capacidades como son; la obtención de información en avanzadilla, las defensivas con la escolta de patrullas u ofensivas, portando cargas explosivas o incendiarias. Pero sus capacidades no solo se limitan a las expuestas. Ucrania, también ha comenzado a utilizar drones *Vampire* para transportar «perros robot» (de la empresa *Brit Alliance)*. Estos son depositados en el

[3] GONZÁLEZ Izan (2024). "Así son los tanques tortuga con los que Rusia se protege de los certeros ataques con drones ucranianos". *En El Español*. mayo 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.elespanol.com/omicrono/defensa-y-espacio/20240515/tanques-tortuga-rusia-protege-certeros-ataques-drones-ucranianos/855414749_0.html [Visitada el 18/10/2024].

[4] DÍAZ Jesús (2024). "El nuevo dron 'dragón' ucraniano que aterroriza a soldados rusos en sus trincheras". *En El Confidencial,* septiembre 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2024-09-02/drakaris-termita-dron-lanzallamas_3953967/ [Visitada el 18/10/2024].

suelo de la línea de frente rusa y han demostrado sus capacidades para entregar una variedad de equipos críticos. Con un alto nivel de efectividad operativa y agilidad, son cruciales para moverse por entornos complejos y hostiles, mostrando su potencial como un activo de gran valor para las unidades militares. Cada unidad, cuesta alrededor de 8.550 € y *Brit Alliance,* ya está recopilando información de las tropas ucranianas para actualizarlos. En el campo de batalla, los «perros robot» están demostrado ser silenciosos e indetectables en comparación con los drones FPV (*First-person view*), que pierden su señal cuando ingresan en espacios subterráneos y son más ruidosos[5] (imagen 3). Hasta ahora, este tipo de robots no habían sido utilizado en el campo de batalla y sólo de disponían de prototipos, como el que aparece en la página oficial de la empresa norteamericana, *GhostRobotics* y su modelo K9 (imagen 4).



Imagen 3: Dron Vampire y Perro robot (Brit Alliance)
Fuente: La Razón



Imagen 4: Perro robot K-9
Fuente: Ghost Robotics

Por su parte, Rusia está utilizando un nuevo UAV contra los ucranianos en el marco de la ofensiva de *Kursk.* Drones de fibra óptica denominados; *Príncipe Vándalo de Nóvgorod* (KVN). Modificados con FPV, despliegan un cable de fibra óptica superligero detrás de ellos mientras vuelan, lo que los hace "casi indetectables" para los equipos de inteligencia del otro bando, ya que llega hasta el piloto y muestra lo que ve el dron al piloto sin necesidad de usar radiofrecuencia (imagen 5). Un bloguero militar ucraniano,

[5] BIURRUM Afredo (2024). "Ucrania está usando drones Vampire para desplegar perros robot en el frente ruso". *En La Razón*, septiembre 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.larazon.es/tecnologia/ucrania-esta-usando-drones-vampire-desplegar-perros-robot-frente-ruso_2024092666f5aff8fcf7b3000143a286.html [Visitada el 18/10/2024].

lo describió en Telegram como un dron FPV con un extraño plástico en la parte superior que contenía una bobina de 10,8 km de cable de fibra óptica en su interior[6].



Imagen 5: Príncipe Vándalo de Nóvgorod (KVN)
Fuente: La Vanguardia

Pero tampoco podemos obviar otros tipos de drones, como el Vehículo Terrestre No Tripulado (*Unmanned Ground Vehicle o* UGV) y que ya está demostrando sus diversas capacidades en Ucrania. El *Ratel S*[7] (imagen 6), fue uno de los primeros modelos en entrar en acción. Se trata de un dron terrestre *kamikaze,* muy sigiloso que lleva minas antitanques y un módulo de combate. Es capaz de lanzar, de forma remota, una cabeza de guerra potente, además de ser resistente a las interferencias de la guerra electrónica, una de las especialidades de Rusia que ha quedado patente desde que comenzó la agresión militar. Más recientemente (mayo), Ucrania también cuenta con el *Fury*[8]*,* otro UGV para llevar a cabo misiones militares más complejas y arriesgadas, evitando con ello, poner en riesgo a los militares desplegados. El *Fury* (imagen 7), cuenta con tracción a las cuatro ruedas e incorpora una ametralladora PKT 7,62 mm y consigue establecer la comunicación con su controlador, hasta 700 metros, en caso de terrenos con

[6] DESMARAIS Anna (2024). "Cómo y por qué Rusia utiliza drones casi indetectables gracias a la fibra óptica". En la Vanguardia. Septiembre 2024. [En línea]. Barcelona, disponible en: https://es.euronews.com/next/2024/09/01/como-y-por-que-rusia-utiliza-drones-casi-indetectables-gracias-a-la-fibra-optica [Visitada el 15/11/2024].
[7] GONZÁLEZ Izan (2024). "Ratel S, el sigiloso dron terrestre kamikaze ucraniano: así se cuela entre las defensas rusas". *En El Español*. septiembre 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.elespanol.com/omicrono/defensa-y-espacio/20231118/ratel-sigiloso-dron-terrestre-kamikaze-ucraniano-cuela-defensas-rusas/807169292_0.html [Visitada el 18/10/2024].
[8] GONZÁLEZ Izan (2024). "Furia, el dron de Ucrania para las misiones especiales contra Rusia: ataca con ametralladora y puede vigilar las tropas". *En El Español*. septiembre 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.elespanol.com/omicrono/defensa-y-espacio/20240928/furia-dron-ucrania-misiones-especiales-rusia-ataca-ametralladora-puede-vigilar-tropas/888161572_0.html [Visitada el 18/10/2024].

obstáculos y hasta de 2 kilómetros, en caso de visión directa. Las cámaras de puntería de su sistema de armamento, le permiten atacar a objetivos situados a una distancia de hasta 800 metros con la suficiente precisión. En definitiva, desempeña funciones de ataque, vigilancia, inteligencia e incluso de señuelo y demuestra una capacidad operativa eficiente dentro de un radio de 700 metros respecto a la unidad de protección. Por su parte, Rusia también cuenta con UGV llamado *Buggy*, un robot también *kamikaze* cargado de explosivos que detona una vez llega al objetivo. Diseñado por la empresa estatal *Rostec* (imagen 8), en el campo de batalla puede realizar ataques contra personal y fortificaciones enemigas (fuertes, búnkeres, puntos de tiro fortificados y fortalezas o destruir campos de minas), para ofrecer un camino seguro para las tropas. Además, es capaz de realizar una gran variedad de tareas de logística de entrega (rápida y discreta) de suministros, municiones y combustibles e incluso, evacuar a soldados heridos en el frente.



Imagen 6: UGV Ratel S (Ucrania).
Fuente: El Español



Imagen 7 UGV Fury (Ucrania).
Fuente: El Español



Imagen 8: UGV Buggy (Rusia).
Fuente: El Español

Por último, es cierto que Ucrania no tiene una fuerza naval importante, pero sus vehículos submarinos no tripulados (UUV o *unmanned underwater vehicle*) y sus buques de superficie sin tripulación (*Uncrewed Surface Vessels* o USV), están teniendo también un papel relevante en que Rusia no pueda tomar el control total del Mar Negro. De hecho, al menos, hay hasta once ataques contabilizados con drones marinos contra barcos militares, la base naval de Rusia en Sebastopol y el puerto de *Novorossiysk*[9], así como, el puente de *Kerch*, que une la península de Crimea con Rusia. El *Toloka* TLK-150 (programa Brave1), es un robot submarino de tan solo 2,5 metros de eslora (imagen 9), que permite misiones de recopilación de inteligencia cerca de la costa enemiga, además

[9] CHEETHAM Joshua (2023). "Cómo son los drones marinos que Ucrania está usando contra Rusia y por qué pueden cambiar el futuro de las batallas navales". *En BBC*, agosto 2023. [En línea]. Londres, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c99xq9j2pl9o [Visitada el 18/10/2024].

de la navegación "humana en el terreno" y apuntar para llevar a cabo ataques. Este, complementa a los buques de superficie sin tripulación (*Uncrewed Surface Vessels* o USV) de ataque kamikaze[10] (imagen 10), aunque pueden ser detectados y atacados por aviones rusos. Por su parte, el *Marichka*[11] (imagen 11), es otro UUV, pero de seis metros de eslora por uno de manga y de forma cilíndrica. Cuenta con capacidad para cargar más de cien kilos de explosivos, teniendo un rango de 1.000 kilómetros. En definitiva, tal y como publicó en RRSS, el 8º Regimiento Separado de Operaciones Especiales de Ucrania: "La era está cambiando y los métodos de hacer la guerra también"[12].



Imagen 9: UUV TLK-150 (Ucrania).
Fuente: Top War

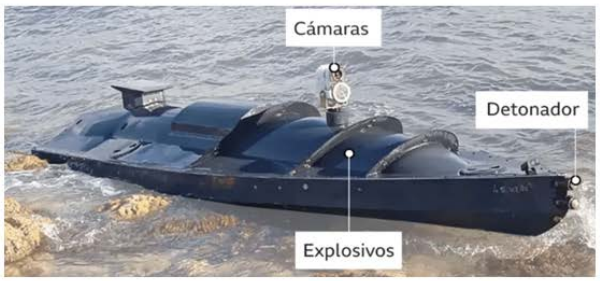




Imagen 10 (arriba): USV (Ucrania).
Fuente: BBC
Imagen 11 (abajo): UUV Marichkaf (Ucrania).
Fuente: La Razón

[10] FERNÁNDEZ Antonio (2023). "Toloka TLK-150: así es el nuevo dron submarino de Ucrania contra la Armada rusa que revolucionará la guerra" *En La Razón*, mayo 2023. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.larazon.es/internacional/europa/toloka-tlk150-asi-nuevo-dron-submarino-ucrania-armada-rusa-que-revolucionara-guerra_20230513645f035c21596b000118c725.html [Visitada el 18/10/2024].
[11] BIURRUM Alfredo (2024). "Marichka, el nuevo dron submarino de Ucrania que pone en jaque a la flota rusa en el Mar Negro". *En La Razón*, septiembre 20243. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.larazon.es/tecnologia/marichka-nuevo-dron-submarino-ucrania-que-pone-jaque-flota-rusa-mar-negro_202309296516f5544fd7bf0001480186.html [Visitada el 18/10/2024].
[12] GONZÁLEZ Izan (2024). "Furia, el dron de Ucrania para las misiones especiales contra Rusia: ataca con ametralladora y puede vigilar las tropas". *En El Español*. septiembre 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.elespanol.com/omicrono/defensa-y-espacio/20240928/furia-dron-ucrania-misiones-especiales-rusia-ataca-ametralladora-puede-vigilar-tropas/888161572_0.html [Visitada el 18/10/2024].

La impresión Aditiva o 3D

La impresión en 3D ya se ha hecho realidad en el campo de batalla. El ejército de tierra español, ya cuenta con la última tecnología para dicho fin. La *Prometeo 2*[13], es una maquinaria capaz de diseñar e imprimir piezas de metal y en menos de 24 horas, para los vehículos desplegados en Eslovaquia (imagen 12). Se ha conseguido acortar los plazos y así lo ha confirmado por el contingente español que ejecuta maniobras militares en la frontera eslovaca con Ucrania, preparándose ante posibles ataques rusos[14]. La fabricación aditiva, aumenta aún más el ritmo y la velocidad de la guerra, ya que está permitiendo que una fuerza militar haga de todo, desde partes especializadas hasta un UAV, de manera económica, rápida y lo que es más importante, prácticamente *in situ*. Se lleva la fábrica muy cerca del escenario de combate, revolucionado las cadenas de suministro globales, disminuyendo los tiempos de entrega y aumentando el tiempo operacional.



Imagen 12: Impresora 3D
Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra (MALE)
Fuente: Ejército de Tierra

[13] VERCHER Ana (2024). "La fabricación aditiva en el Ejército de Tierra". *En el Ministerio de Defensa*, julio de 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://ejercitotierra.blog/2024/07/07/la-fabricacion-aditiva-en-el-ejercito-de-tierra/ [Visitada el 15/11/2024].

[14] BELENGUER Mauro (2024). "España lidera una operación de la OTAN en Eslovaquia para reforzar el flanco este de la Alianza". *En RTVE,* 18 de octubre de 2024. [En línea]. Lest (Eslovaquia), disponible en: https://www.rtve.es/play/videos/telediario-1/espana-lidera-operacion-otan-eslovaquia-para-reforzar-flanco-este-alianza/16294025/#:~:text=Sinopsis-,En%20la%20frontera%20eslovaca%20con%20Ucrania%2C%20Espa%C3%B1a%20ejecuta%20maniobras%20militares,flanco%20este%20de%20la%20Alianza. [Visitada el 21/10/2024].

La Nube de Combate Multidominio

Ante dicho aumento de velocidad, una capacidad se está consolidando, es la Nube (*Multi-Domain Combat Cloud*). El Coronel Pablo Moreno Galdó, Subdirector General de Planes y Servicios de Información y Telecomunicaciones en la Dirección General Centro de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CESTIC), del Ministerio de Defensa, expresó en 2023 que: "la Nube se ha convertido en el nuevo escenario estratégico". Puede definirse como; una red de cobertura global dentro de un espacio de batalla que permite la gestión de la información y la prestación de servicios, con el fin último de tomar decisiones y ejecutar operaciones militares. "Simplificándolo mucho, hacer posible que quien combate tenga la información correcta en el momento que la necesita" [15]. Destacar sus 3 niveles. En el Estratégico, proporcionará información facilitando la selección de los objetivos estratégicos y la manera más eficiente de acometerlos. En Operacional, permite planear y ejecutar las operaciones, con herramientas de planeamiento y simulación de la misión que generarán las opciones del uso más efectivo de la Fuerza. A nivel Táctico, proporciona servicios de C2 y C3[16] que permiten integrar y diseminar la información en toda la extensión del teatro de operaciones, habilitando la toma de decisiones en los puntos más cercanos al despliegue de los efectos. En los tres niveles, debe permitir acceder a sus servicios, en función de unos privilegios previamente determinados, en cualquier momento, lugar y tipo de operación que se esté ejecutando. Así pues, La Nube (imagen 13). se constituye en un "sistema de sistemas" interconectados, que integra los tres niveles, y vinculada a una estructura de mando y control interoperable y que sistematiza la cadena de planeamiento y ejecución de las operaciones. Se tratará, por tanto, de una infraestructura global que deberá incluir elementos de mando y control, plataformas, sensores y armas; operadores e interfaces para convertir la información en ejecución. Las tecnologías actuales como 5G, la computación en el extremo ("*edge computing*"), o las sucesivas tecnologías que puedan surgir, serán pilares fundamentales para una hiperconectividad a las unidades que están ejecutando las operaciones.

[15] DEFENSA (2019). "La Nube de Combate Multidominio como nuevo escenario estratégico". *En defensa.com,* 15 de junio de 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.defensa.com/ciberespacio/nube-combate-multidominio-como-nuevo-escenario-estrategico [Visitada el 19/10/2024].
[16] C2: Comando y control. C3: Mando, control y comunicación.

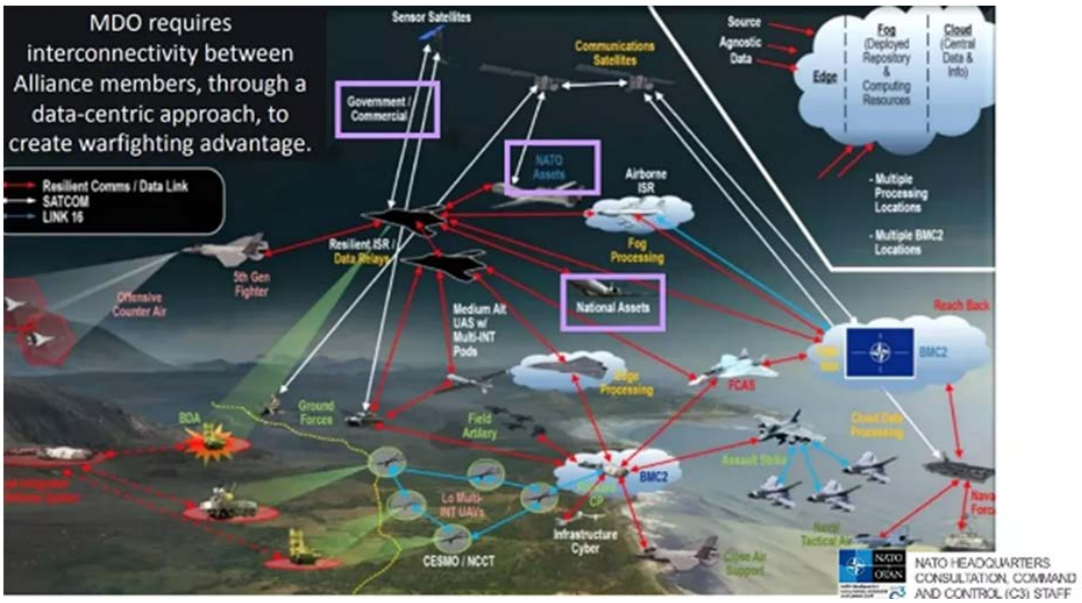


Imagen 13: Nube de Combate Multidominio
Fuente: Defensa.com

Robots Humanoides

Los «robots humanoides», ya son otra realidad y podrían ser integrados también en la Nube. Actualmente, existen varios modelos públicos como los *DIGIT*[17]. Incorporados a los almacenes de Amazon en *Seattle* (2023), trabajan junto a sus empleados (imagen 14). Propiedad de *Agility Robotics*, el *DIGIT*, combinado con su solución de automatización en la *nube Agility Arc*, ya está listo para mejorar varios flujos de trabajo en una variedad de industrias diferentes[18]. Por su parte, el *Figure 02* (imagen 15), es la nueva versión del «robot humanoide» que trabaja en una fábrica de BMW[19]. Diseñado por la compañía *Figure,* asegura haber conseguido avances en tecnologías críticas como la IA, la visión artificial, las baterías, la electrónica, los sensores y los actuadores. Más recientemente (octubre 2024), *Elon Musk* presentó su «robot humanoide», el *Tesla*

[17] RUBIO Isabel (2023) "Así son los androides que Amazon prueba en su centro de robótica en Seattle". *En El País*, 20 de octubre 2023. [En línea]. Seattle, disponible en: https://elpais.com/tecnologia/2023-10-20/asi-son-los-androides-que-amazon-prueba-en-su-centro-de-robotica-en-seattle.html [Visitada el 19/10/2024].
[18] AGILITY ROBOTICS (2024). "Humanoid Robots, Digit is changing everything the world knows about labor" *En Agility Robotics*, octubre 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://agilityrobotics.com/ [Visitada el 19/10/2024].
[19] SANZ ROMERO Marta (2024). "Figure 02, la nueva versión del robot humanoide que trabaja en una fábrica de BMW: ahora habla como un humano". *En El Español*, 06 de agosto de 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.elespanol.com/omicrono/tecnologia/20240806/figure-nueva-version-robot-humanoide-trabaja-fabrica-bmw-ahora-habla-humano/876162674_0.html [Visitada el 19/10/2024].

Optimus Gen 2, que también promete revolucionar los servicios de asistencia empresarial y doméstica en todo el mundo (aunque aún estén teledirigidos por humanos[20]). Por último, la compañía *Boston Dynamics* se ha aliado con el *Toyota Research Institute* (TRI), para dotar de altas capacidades de IA a los «robots humanoides» de la compañía de Hyundai, esperando "acelerar el desarrollo de robots humanoides de uso general" uniendo los modelos de comportamiento de TRI y los robots *Atlas de Boston Dynamics* (imagen 16). El ministro de Defensa ruso (2021), ya mostró su interés por la aplicación militar de estos modelos, confirmando la producción en serie de robots de combate con IA "capaces de luchar de forma autónoma[21]".



Imagen 14: DIGIT (Agility Robots)
Fuente: El País



Imagen 15: Figure 02
Fuente: El Español





Imagen 16: Robot humanoid y Perro-robot (Hyundai & Boston Dynamics).)
Fuente: Hyundai & Boston Dynamics

[20] JIMÉNEZ Miguel (2024) "Los robots 'Optimus' de Tesla estaban teledirigidos por humanos en su última demostración". *En El País*, 14 de octubre 2023. [En línea]. Washington, disponible en: https://elpais.com/tecnologia/2024-10-14/los-robots-optimus-de-tesla-estaban-teledirigidos-por-humanos-en-su-ultima-demostracion.html [Visitada el 19/10/2024].

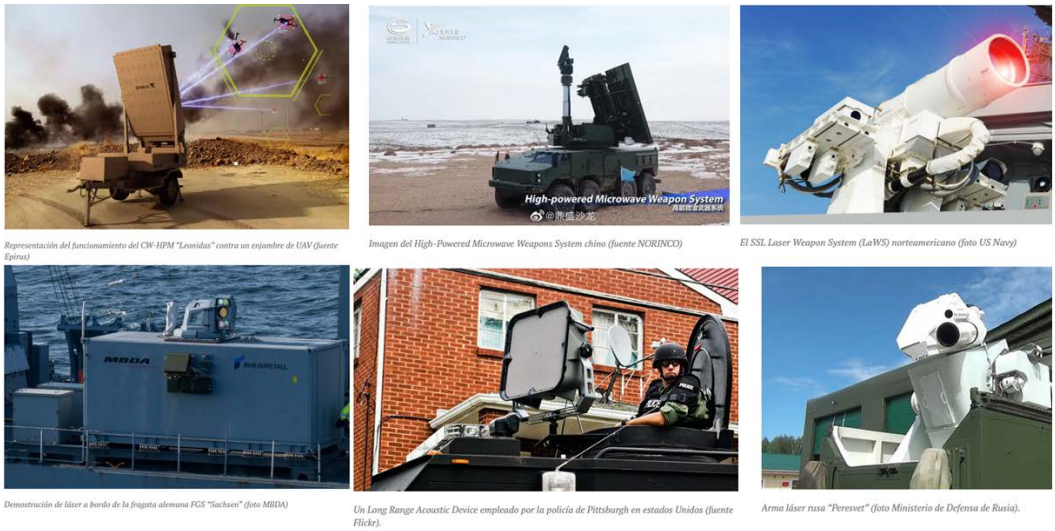
[21] CASTAÑÓN Nacho (2021). "El ejército de Terminators rusos: llegan los robots que luchan por sí mismos". *En El Español*, 25 de mayo de 2021. [En línea]. Washington, disponible en: https://www.elespanol.com/omicrono/tecnologia/20210525/ejercito-terminators-rusos-llegan-robots-luchan-mismos/583692876_0.html [Visitada el 19/10/2024].

Armas de energía dirigida

Pero si de velocidad hablamos, las *Directed energy weapons* (DEW), también son una realidad gracias a nuevas técnicas, un mayor entendimiento de la física, la miniaturización y la mejora de la eficiencia energética. Las DEW (imagen 17), se clasifican en función de la tecnología base empleada en el funcionamiento general del arma, siendo las principales categorías[22]: 1) Microondas o *High Power Microwaves* (HPM): se caracteriza por su capacidad para alcanzar objetivos de alto valor, limitando y reduciendo al mínimo los daños colaterales dentro de escenarios complejos, en los que la protección de la población civil es un criterio primordial. Para el 2030, tendrán un empleo extensivo en operaciones militares convirtiéndose en una herramienta coercitiva sin precedentes. 2) *Láser* o *Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation o High Energy Laser* (HEL): es la amplificación de la luz por emisión estimulada de radiación y que se propaga en forma de haz aprovechando la energía electromagnética concentrada para incrementar la temperatura de los materiales del objetivo para dañarlos o destruirlos. 3) Haz de partículas o *Particle Beam Weapon* (PBW): utiliza un haz de alta energía de partículas atómicas o subatómicas, aceleradas a altas velocidades mediante potentes campos magnéticos en un acelerador de partículas que impactan en el objetivo, transmitiendo la energía cinética para infligir el daño deseado y alterando su estructura atómica. 4) Plasma o *Laser-Induced Plasma Channel* (LIPC)**,** es el cuarto estado de agregación de la materia tras el sólido, líquido y gaseoso, siendo un fluido en el que una sustancia gaseosa ionizada se vuelve altamente conductora de la electricidad generando una haz o rayo de plasma que impacta sobre un objetivo a temperaturas extremas. 5) Sónicas, ultrasónicas o *Ultrasonic Weapon* (USW), emplean el sonido para dañar o incapacitar a un adversario a través de su sistema auditivo o, emplear haces concentrados de ultrasonido para alcanzar objetivos concretos, pudiendo llegar a incapacitar de manera temporal o permanente al adversario. En modo de mayor rango, puede crear un campo de sonido que afecte a varios objetivos al mismo tiempo, generando un efecto de denegación de área 6) Pulso electromagnético o *Electro Magnetic Pulse (*EMP): emplea la emisión masiva de energía electromagnética de alta

[22] ANDRÉS Juan Carlos (2024). "Ultrasónicas, láser, microondas, partículas atómicas aceleradas… las armas de energía dirigida en el futuro campo de batalla". *En Defensa.com*, octubre 2024. [En línea]. Madrid disponible en: https://www.defensa.com/en-abierto/ultrasonicas-laser-microondas-particulas-atomicas-aceleradas . [Visitada el 17/10/2024].

intensidad sobre una zona objetivo para perturbar, dañar o incluso destruir sistemas electrónicos. Aunque pueda parecer un sistema no letal en primera instancia, sus efectos devastadores sobre todo tipo de sistemas electrónicos, líneas eléctricas y sistemas de servicios esenciales puede llegar a provocar un gran número de bajas civiles y militares como efectos de segundo orden. Actualmente, la dependencia en los sistemas electrónicos derivada del alto grado de digitalización de la sociedades y fuerzas armadas occidentales, genera una vulnerabilidad que podría llegar a ser explotada mediante un arma. En definitiva, todos estos tipos de armas, asientan el cambio de paradigma acontecido en el ámbito de la defensa por ofrecer una respuesta rápida y precisa, desafiando las limitaciones de las interceptaciones convencionales, principalmente contra sistemas de armas hipersónicos. Del mismo modo, la capacidad de atacar objetivos en la atmósfera, en el espacio o en la superficie terrestre, proporciona una flexibilidad sin igual en el diseño de estrategias militares[23]. El Ministerio de Defensa de Israel, ha anunciado el despliegue del sistema de defensa antiaérea mediante láser *Iron Bean* (desarrollado por las empresas *Rafael Advanced Defense Systems* y *Elbit Systems*) y está previsto que entre en servicio el año que viene[24].



Representación del funcionamiento del CW-HPM "Leonidas" contra un enjambre de UAV (fuente Epirus)

Imagen del High-Powered Microwave Weapons System chino (fuente NORINCO)

El SSL Laser Weapon System (LaWS) norteamericano (foto US Navy).

Demostración de láser a bordo de la fragata alemana FGS "Sachsen" (foto MBDA)

Un Long Range Acoustic Device empleado por la policía de Pittsburgh en estados Unidos (fuente Flickr).

Arma láser rusa "Peresvet" (foto Ministerio de Defensa de Rusia).

Imagen 17: Directed Energy Weapons (DEW)
Fuente: Defensa.com

[23] ANDRÉS Juan Carlos (2024). "Ultrasónicas, láser, microondas, partículas atómicas aceleradas… las armas de energía dirigida en el futuro campo de batalla". *En Defensa.com*, noviembre 2024. [En línea]. Madrid disponible en: https://www.defensa.com/en-abierto/ultrasonicas-laser-microondas-particulas-atomicas-aceleradas. [Visitada el 04/11/2024].

[24] NAVARRO José María (2024). "Israel tendrá listo en un año su sistema de defensa aérea mediante láser Iron Beam". *En Defensa.com*, noviembre 2024. [En línea]. Madrid disponible en: https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/israel-tendra-listo-ano-sistema-defensa-aerea-mediante-laser. [Visitada el 05/11/2024].

Neurotecnología y Transhumanismo

Pero tampoco se puede obviar el potencial y las distintas posibilidades de crear equipos hombre-máquina: base biológica con la tecnología. Los grandes y exitosos avances realizados en prótesis robóticas, como la integración de una mano biónica en el control neural de una persona[25], podrían tener sus reflejos en nuevas capacidades defensivas. Implantes para conectar el cerebro a las máquinas, dispositivos que inducen recuerdos o aparatos que leen pensamientos, ya se desarrollan en laboratorios de todo el mundo y por compañías como la de *Elon Musk,* quien ha implantado su primer chip en un humano[26]. Rafael Yuste, neurocientífico español de la *Columbia University* y experto de primer orden mundial en la Neurotecnología, lo define como: "métodos o dispositivos, que pueden ser de carácter óptico, electrónico o nanofísico, pero también químicas, magnéticas o incluso acústicas, con lo que es posible tanto registrar como modificar la actividad cerebral, lo que a su vez puede llevarse a cabo de forma invasiva, mediante su inserción en el interior del cerebro a través de neurocirugía, o bien no invasiva, empleando dispositivos tales como un casco, una gorra, unas gafas, una diadema o una pulsera[27]. Su objetivo original; estudiar determinadas enfermedades cerebrales que constituyen un reto para la medicina y que aún no tienen una cura realmente completa o eficaz (Alzheimer, esquizofrenia, discapacidad mental, ictus, epilepsia, Parkinson, ELA, depresión o ansiedad)[28]". El Teniente Coronel *Adam Willis*[29] *(Defense Advanced Research Projects Agency),* habla sobre el programa de Neurotecnología (N^3), cuyo objetivo, desarrollar interfaces cerebro-máquina bidireccionales de alto rendimiento para militares sanos, que permitan la aplicación de diversas tecnologías en el ámbito de la

[25] GARCÍA Marcos Esteban (2023). "Esta mano robótica es la gran revolución en los implantes: se conecta totalmente a los seres humanos". *En La Vanguardia*, 20 de octubre de 2023. [En línea]. Barcelona, disponible en: https://www.lavanguardia.com/andro4all/tecnologia/esta-mano-robotica-es-la-gran-revolucion-en-los-implantes-se-conecta-totalmente-a-los-seres-humanos [Visitada el 21/10/2024].

[26] JACKSON Patrick (2024). "Elon Musk anuncia el primer implante de un chip de su compañía Neuralink en el cerebro de un humano". *En BBC*, 30 de enero de 2024. [En línea]. Arlington, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c88ny5dgzjno [Visitada el 21/10/2024

[27] YUSTE Rafael (2022). "Neurotecnología y Derechos Humanos", *En la Universidad Carlos III de Madrid*. Septiembre de 2022. [En línea]. Arlington, disponible en: https://www.uc3m.es/ss/Satellite/UC3MInstitucional/es/TextoDosColumnas/1371353404778/?d=Touch [Visitada el 21/10/2024

[28] YUSTE Rafael (2022). "Neurotecnología y Derechos Humanos", *En la Universidad Carlos III de Madrid*. Septiembre de 2022. [En línea]. Arlington, disponible en: https://www.uc3m.es/ss/Satellite/UC3MInstitucional/es/TextoDosColumnas/1371353404778/?d=Touch [Visitada el 21/10/2024

[29] WILLIS Adam (2023). "Next-Generation Nonsurgical Neurotechnology". *En Defense Avanced Research Projects Agency*, julio 2023. [En línea]. Arlington, disponible en: https://www.darpa.mil/program/next-generation-nonsurgical-neurotechnology[Visitada el 21/10/2024].

seguridad nacional, como el control de vehículos aéreos no tripulados y sistemas de ciberdefensa activos o la colaboración con sistemas informáticos para realizar múltiples tareas con éxito durante misiones militares complejas. Pero la neurotecnología o las prótesis robóticas, tienen un origen y trasfondo ideológico: El Transhumanismo, defiende la unión biológica humana con la tecnología en aras de alcanzar la inmortalidad, pasando de lo terapéutico a lo mejorativo y superar el azar en favor de la elección, pudiendo cambiar nuestra genética para obtener seres más inteligentes, mejor adaptados física y psíquicamente, con mayor longevidad y más resistentes a enfermedades[30]. La *Humanity+,* es la antigua *World Transhumanist Association* (WTA), fundada por *David Pearce* and *Nick Bostrom* en 1998 para difundir esta ideología que, como podemos observar actualmente, ya es una realidad manifestada en la existencia de organismos cibernéticos o cíborgs, reconocidos por gobiernos[31] (imagen 18).

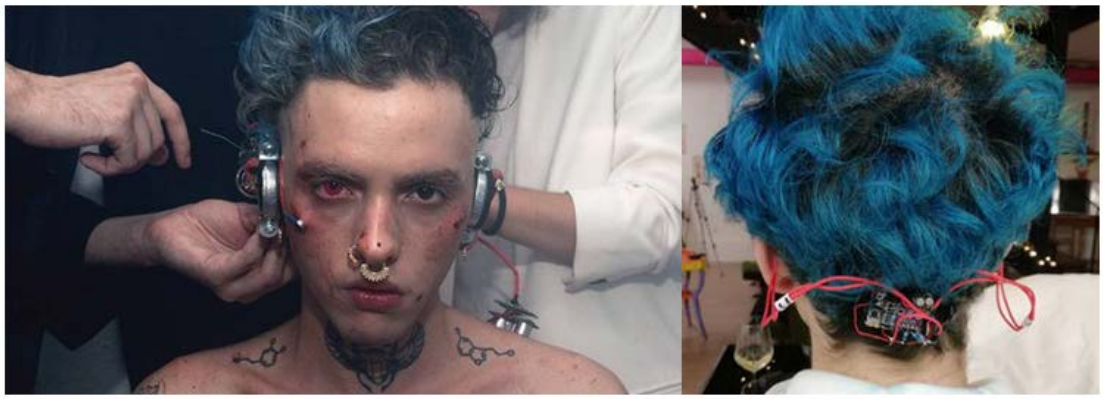


Imagen 18: Implante de un órgano cibernético diseñado por Fénix Binario en el cíborg Joe Dekni.
Fuente: El Confidencial

La Inteligencia Artificial: el movimiento 37

En 2016, el movimiento 37 de AlphaGo (programa de IA desarrollado por DeepMind), sorprendió al mundo al realizar una jugada inesperada e innovadora, en la que situó una piedra en una posición que, en principio, parecía irracional, sorprendiendo tanto a jugadores profesionales como a expertos en IA. En realidad, tendió una trampa al jugador *Lee Sedol* para ganar la partida. La magnitud de esta capacidad es tal que, públicamente,

[30] Cristóbal, F. P., (2021*). ¡Despierta!: Cómo las élites están controlando el mundo*. La esfera de los libros, S.L.
[31] RAMÍREZ Ana (2019). "Los cíborgs ya están aquí: ingenieros contra filósofos en el fin de los tiempos". *En El Confidencial*, 7 de octubre de 2019. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.elconfidencial.com/cultura/2019-10-07/transhumanismo-ciborg-tecnologia-organos_2261553/ [Visitada el 21/10/2024].

ya se conoce que el test de *Turing* (con sus críticas), ha sido superado por la IA, cuando se pensaba que nunca lo lograría. GPT-4, el modelo principal tras *ChatGPT*, ha logrado engañar a más del 50% de los participantes, que no pudieron distinguir entre un humano y GPT-4[32]. De los diferentes tipos de IA, sobresale la inteligencia artificial general (IAG), por tener la capacidad de comprender, aprender y realizar cualquier tarea intelectual que un ser humano pueda realizar. A diferencia de los sistemas de IA actuales, que suelen estar diseñados para realizar tareas específicas (jugar al ajedrez, traducir idiomas o reconocer imágenes), la IAG tiene como objetivo, exhibir capacidades cognitivas generales y adaptarse a una amplia variedad de tareas y entornos. Es decir, ser multitarea, lo que podría conllevar la aparición de «la singularidad tecnológica» (cuando una IA cree otra IA). Un escenario hipotético donde la IA superaría a la inteligencia humana y podría cambiar la estructura de la sociedad y el mundo de una manera radical. 2023, GPT-4, también consiguió engañar a un trabajador de *TaskRabbit* para que le proporcionara un servicio con el que pudiera saltar un *captcha*, fingiendo necesitarlo por ser una persona con discapacidad visual. Así pues, la IA, está destinada a ampliar y controlar, todas las capacidades descritas ante el aumento del ritmo y la velocidad de la guerra (y de la vida), lo que la hace destacar por encima del resto.

Conclusión

«La era está cambiando y los métodos de hacer la guerra también». Frase que mejor resume el cambio de paradigma acontecido y anunciado en 2019. Cinco años después, los UAV, los UGV y los UUV, están siendo utilizados en el campo de batalla por ser más pequeños, baratos y por ser utilizados en gran cantidad. Junto a los perros-robots, están mostrando su alta operatividad y versatilidad. La impresión aditiva, es otra capacidad real para diseñar e imprimir piezas de metal en menos de 24 horas, acortando plazos y aumentando aún más el ritmo y la velocidad de la guerra. Ante esta realidad, la Nube ya se ha convertido en el nuevo escenario estratégico a consolidar entre las nuevas capacidades, ya que permite la gestión de la información y la prestación de servicios,

[32] MILLÁN Víctor (2024). "GPT-4 (ChatGPT) acaba de superar el test de Turing: Era algo que se creía que no ocurriría". *En el Economista.* Junio 2024. [En línea]. Madrid, disponible en: https://www.eleconomista.es/tecnologia/noticias/12871956/06/24/gpt4-chatgpt-acaba-de-superar-el-test-de-turing-era-algo-que-se-creia-que-no-ocurriria.html [Visitada el 15/11/2024]

con el fin último de tomar decisiones y ejecutar operaciones militares, haciendo posible que quien combate tenga la información correcta en el momento que la necesita. Por su parte, algunos de los modelos públicos de robots humanoides ya están integrados en Nubes, mejorando varios flujos de trabajo en una variedad de industrias diferentes. Y si de velocidad hablamos, las DEW con sus nuevas técnicas, un mayor entendimiento de la física, su miniaturización y la mejora de la eficiencia energética hacen que sean una capacidad que se esté consolidando. En cuanto a los nuevos conceptos; la neurotecnología y transhumanismo. por muy extravagantes capacidades que nos puedan llegar a parecer, ya no son ciencia ficción, sino una realidad muy presente que los estados no van a poder obviar (y quizá ni las personas). El S XXI, obliga a la conectividad, a ser mejor y más rápido en la obtención y gestión de la información y a sacar el mejor partido a todas las nuevas tecnologías que se están sucediendo a toda velocidad. El ser humano, corre el riesgo de querer adaptarse a dicha velocidad y al ritmo impuesto por sus propios avances tecnológicos, queriendo trascender sus propias limitaciones biológicas humanas mediante la tecnología, lo que podría llevarle a perder su propia esencia humana. En este escenario, la capacidad que lo va a cambiar todo es la IAG. Con una alta probabilidad de ser un tsunami de inimaginables consecuencias para la humanidad, por su capacidad de aumentar y controlar todas las capacidades expuestas, el mundo, puede estar a las puertas de un cambio sin precedentes, la «singularidad tecnológica».

Jorge Abad Soto
Graduado en Relaciones Internacionales y Analista de Inteligencia

Documento
Opinión

05/2025 23 de enero de 2025

Isidre Ambrós **

Japón se adentra en una era de turbulencias



Japón se adentra en una era de turbulencias

Resumen:

Japón enfrenta una nueva etapa de incertidumbre política tras las elecciones generales del 27 de octubre, que dejaron al conservador Partido Liberal Democrático (PLD) sin mayoría parlamentaria como consecuencia de una pérdida de confianza atribuida a un escándalo de financiación política. En una situación inédita en el país del sol naciente, el primer ministro, Shigeru Ishiba, debe negociar apoyos con partidos minoritarios, lo que limita su capacidad para implementar políticas y le expone a un voto de censura en cualquier momento. A nivel interno, Ishiba quiere reformar el sistema de recaudación de fondos políticos, aunque tenga que enfrentarse a su propio partido, e implementar un ambicioso plan de defensa para convertir a Japón en una potencia militar regional. En política exterior, quiere fortalecer la relación con Estados Unidos, promover una OTAN asiática y gestionar las tensiones con China, Rusia y Corea del Norte.

Palabras clave: Japón, Estados Unidos, China, Ishiba, Trump, PLD, OTAN

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

Isidre Ambrós*

Japan enters an era of turbulence

Abstract:

Japan faces a new stage of political uncertainty following the general elections on October 27, which left the conservative Liberal Democratic Party (LDP) without a parliamentary majority as a result of a loss of trust attributed to a political financing scandal. In an unprecedented situation for the Land of the Rising Sun, Prime Minister Shigeru Ishiba must negotiate support with minor parties, limiting his ability to implement policies and exposing him to a vote of no confidence at any moment. Domestically, Ishiba wants to reform the political fundraising system, even if it means confronting his own party, and to implement an ambitious defense plan to turn Japan into a regional military power. In foreign policy, he aims to strengthen ties with the United States, promote an Asian NATO and manage tensions with China, Russia, and North Korea.

.

Keywords: Japan, United States, China, Ishiba, Trump, LDP, NATO

Introducción

Japón es posiblemente la potencia del planeta que ha sufrido más altibajos en su evolución durante los últimos sesenta años. En la década de los años sesenta del siglo pasado era un país que estaba tratando de recuperarse de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. En los años ochenta, fruto de la combinación de una fuerte inversión en industria y tecnología y la disciplina y determinación de sus ciudadanos, se convirtió en la segunda potencia mundial con unas tasas de crecimiento económico de dos dígitos. En aquellos años, el superávit comercial japonés se disparó y el dinero entraba masivamente. El mercado inmobiliario hacia crecer el mercado de valores y viceversa, hasta que la burbuja estalló en 1990 y Japón entró en una crisis económica con terribles consecuencias para el país, que se prolongó por espacio de veinte años. Una etapa que los economistas locales definieron como la «edad de hielo del empleo», por la drástica reducción de contratación de nuevos empleados que llevaron a cabo las empresas.

Tras esas dos décadas, en que el país sufrió una dilatada y profunda crisis, con bajas tasas de crecimiento y deflación que repercutieron en una fuerte caída de los ingresos reales de los hogares, el país inició una sólida recuperación socioeconómica a partir del 2012. Las elecciones generales de ese año dieron la mayoría absoluta al Partido Liberal Democrático (PLD) de Shinzo Abe, quien se comprometió a situar al país en la senda de la recuperación económica. Una promesa que cumplió parcialmente a través de la aplicación de un ambicioso programa económico denominado «abenomics», que consistía en aplicar una agresiva flexibilización monetaria, un gasto fiscal flexible y unas profundas reformas estructurales. Una estrategia que permitió a Japón recuperarse económicamente y ganar protagonismo en el panorama internacional. Un legado que intentaron continuar los sucesores de Abe, Yoshihide Suga y Fumio Kishida.

Las elecciones generales del 27 de octubre abocaron, sin embargo, a Japón a una nueva era de incertidumbres, desconocida por el país. Una etapa que se caracteriza por un gobierno en minoría del poderoso Partido Liberal Democrático que, tras gobernar el país 65 de los últimos 69 años, ahora precisa de apoyos puntuales de otras fuerzas políticas además de su tradicional aliado el partido Komeito. A lo que se suma un primer ministro, Shigeru Ishiba, carente de facción alguna dentro del PLD y que se presentó a la carrera por el liderazgo con un eslogan tan poco alentador como es «Proteger el futuro de

Japón». Un panorama que sugiere que este país, que cedió la medalla de bronce de las mayores economías del planeta a Alemania el año pasado, podría encaminarse a una nueva etapa de primeros ministros de «puertas giratorias», como ya vivió en décadas pasadas, cuando los líderes no duraban de promedio más de dos años en su puesto.

Inestabilidad política

Una realidad que implica que, a pesar de ser conocido como el país del sol naciente, Japón se vea amenazado por un horizonte plagado de negros nubarrones. El primero, y más importante, es la debilidad del gobierno de Ishiba en contraste con la fortaleza de sus predecesores. La supermayoría que tenían el PLD y Komeito desde el 2012 había facilitado cambios significativos en la política exterior y de seguridad japonesa. Los ex primeros ministros Shinzo Abe y Fumio Kishida, habían utilizado esta fortaleza política interna para desarrollar la influencia estratégica de Japón en la escena internacional.

Las últimas elecciones, sin embargo, han modificado este panorama político. La coalición gobernante ha visto reducido su poder de 279 a 215 diputados, sobre un total de 465 escaños que integran la Cámara Baja. Un número menor de los 233 necesarios para tener mayoría simple y muy por debajo de 261 necesarios para disponer de una mayoría estable que permitiera al PLD controlar las presidencias de los comités de la Cámara Baja. Una derrota en las urnas que se explica por la pérdida de confianza de los japoneses hacia el partido gobernant,e debido a un escándalo de financiación de campañas políticas que afectaba a varios de sus miembros, así como por el aumento del coste de la vida, que presiona los hogares.

Un escenario que aboca al primer ministro Shigeru Ishiba a buscar apoyos parlamentarios para aprobar cualquier iniciativa política, lo que le convierte en rehén de los partidos minoritarios. Una situación nueva en la política japonesa que favorece especialmente al centrista Partido Democrático para el Pueblo (PDP), que obtuvo 28 escaños, y a los populistas del Partido de la Innovación, que cuentan con 35 escaños, que se han convertido en posibles apoyos imprescindibles para la gobernabilidad del país. Por el momento, el PLD ya ha tenido que negociar con el PDP una reducción de impuestos y ayudas a los gastos básicos de los hogares más desfavorecidos.

Unas negociaciones que no son más que los prolegómenos de lo que le espera a Ishiba, que precisará de todos los votos de estas formaciones políticas para sacar adelante tanto los presupuestos generales para el próximo año fiscal, que empezará en abril del 2025, como otro extraordinario para paliar los desastres naturales causados por un seísmo y unas lluvias torrenciales en la península de Noto, en el oeste del país.

El escándalo de la financiación política

Pero, quizás el reto más importante en materia de política interna que enfrenta Shigeru Ishiba es el de la reforma del sistema de recaudación de fondos para fines políticos. Un asunto muy sensible para los japoneses, en la medida en que se trata de una de las principales vías de financiación de los políticos japoneses y proclive a generar escándalos de corrupción, como el que le ha costado al PLD un serio correctivo en las últimas elecciones. Se trata de un tema de enorme calado que tanto los partidos de la oposición, como los pesos pesados de su propia formación, le pueden hacer pagar un fuerte precio a Ishiba para aceptar sus reformas, ya que en julio del 2025 habrá elecciones a la Cámara Alta y el PLD no quiere sufrir un nuevo castigo electoral. No en balde, la expresión «uragane mondai» (escándalo de fondos de sobornos) entró en la lista de las 10 palabras de moda del año en Japón y un revés en esa reforma legislativa podría hacer fracasar su gestión y provocar su dimisión como primer ministro.

El tema de la financiación política es un asunto de compleja solución, que ya se llevó por delante al anterior primer ministro, Fumio Kishida, quien se mostró sin fuerzas para resolver esta cuestión, Bajo su liderazgo, el PLD se vio afectado por revelaciones sobre su relación con la Iglesia de la Unificación, un grupo religiosos vinculado a negocios millonarios y presuntamente relacionado con el asesinato de Abe en verano del 2022, así como por un escándalo sobre el uso de fondos políticos por parte de varias facciones de su partido que se destapó en diciembre del año pasado, lo que alimentó la desconfianza de los votantes hacia los candidatos del Partido Liberal Democrático. El fraude consistía en no declarar parte de los ingresos obtenidos a través de eventos de recaudación de fondos para campañas políticas y dedicarlos a otros fines particulares, lo que se puede interpretar como sobornos.

El escándalo alcanzó tales dimensiones en el PLD, que varias de las facciones existentes en el interior del partido decidieron disolverse, entre ellas la del ex primer ministro Shinzo Abe, la más poderosa de todas.

Ante tal situación, Shigeru Ishiba se comprometió, tanto al asumir el liderazgo del PLD como después el cargo de primer ministro, a elaborar un nuevo código legislativo sobre la recaudación de fondos para fines políticos mucho más transparente. Para alcanzar este objetivo, Ishiba ha pedido la colaboración tanto del Partido Democrático para el Pueblo y del Partido de la Innovación, como de la principal fuerza de la oposición, el Partido Democrático Constitucional de Japón. Y ha emplazado a sus líderes a cooperar para revisar a fondo la legislación sobre el control de dichos fondos políticos y consensuar los cambios que deben llevarse a cabo.

La intención de Ishiba es la de suprimir las asignaciones por actividades políticas que los partidos otorgan a los legisladores individuales y crear una organización de terceros que supervise la recaudación de los fondos políticos y la contabilidad.

No obstante, el primer ministro no lo tiene fácil para sacar adelante su reforma de la ley de recaudación de fondos para fines políticos. Se trata de un asunto muy sensible, que afecta especialmente a su propio partido y a las facciones que aún sobreviven. Prácticamente desde su origen en 1955, el PLD se ha estructurado en facciones que ejercen su control dentro de la organización. Sus dirigentes son los que recaudan y distribuyen fondos, negocian puestos de liderazgo en el gobierno y el partido y, en definitiva, quienes encumbran y desautorizan a los líderes políticos.

¿Quién es Shigeru Ishiba?

El trasfondo de las repercusiones que puede tener en las filas del PLD una reforma profunda de las normas sobre la recaudación de fondos sugiere que el actual primer ministro no lo tendrá fácil para sacarla adelante en el parlamento japonés. Entre otras razones, porque a Ishiba, de 67 años, no se le puede considerar un peso pesado en el partido gobernante, a pesar de ocupar ahora su liderazgo.

La realidad es que Shigeru Ishiba es mucho más popular entre la población y las bases del PLD que entre sus cuadros dirigentes. Entre otras cosas, por haber participado en la

inauguración de un centro de exposición de figuras niponas disfrazado de Majin Boo, uno de los personajes más populares de Dragon Ball, pero también por defender posiciones centristas en una formación con políticas muy conservadoras, así como por preocuparse por impulsar medidas para los más desfavorecidos.

Su relación con el PLD ha sido más bien tormentosa, hasta el punto de que muchos le consideraron un traidor, porque en 1993 abandonó la organización junto a otros miembros de la formación y provocó que el partido pasara a la oposición por primera vez en su historia. Regresó a las filas del PLD en 1997 y pasó a ocupar diferentes cargos de responsabilidad, que culminaron con su nombramiento como ministro de Defensa en el 2007 y luego de Agricultura en el 2008. Desde el año siguiente, cuando el Partido Liberal Democrático perdió las elecciones, Ishiba permaneció alejado de la dirección del partido hasta prácticamente el año pasado.

Un alejamiento de los centros de poder que se explica porque Shigeru Ishiba había sido durante mucho tiempo un rival político del ex primer ministro Shinzo Abe y de su aliado y también ex primer ministro Taro Aso, a quienes criticaba duramente por aplicar políticas demasiado derechistas. Un posicionamiento que hizo que Ishiba permaneciera estancado en puestos menores durante la mayor parte de los gobiernos de Abe y luego de Fumio Kishida. Una rivalidad que le llevó a fracasar hasta en cuatro ocasiones en sus intentos de presidir el PLD y, por tanto, de convertirse en primer ministro de Japón. Una meta que logró el pasado octubre y que alcanzó posiblemente como consecuencia de que la poderosa facción de Abe ya se había disuelto a causa de los escándalos de financiación política y había perdido su capacidad de influencia. Una coyuntura que le permitió erigirse en líder del PLD por solo veintiún votos frente a su contrincante Sanae Takaichi, autoproclamada protegida de Abe y de ideología más conservadora. Una diferencia exigua que sugiere que hay muchos miembros del PLD que no lo apoyan.

Los desafíos de política exterior y defensa

La realidad, sin embargo, es que una vez instalado en Kantei, el edificio donde el primer ministro de Japón ejerce sus funciones, a Ishiba le esperan varios desafíos importantes en materia de política exterior durante el 2025, además de tener que lidiar con los asuntos internos del país. El más importante de todos ellos será el de establecer su

relación con el nuevo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, que estrenará su cargo el 20 de enero. Una relación que levanta muchas expectativas en Tokio, en la medida en que se trata del principal socio de Japón y, por tanto, se supone que de la fluidez de ese diálogo dependerá en gran parte el futuro desarrollo económico del país y su proyección exterior.

Así, en la medida en que la alianza entre Japón y Estados Unidos es una prioridad, Ishiba debe contemplar la buena sintonía que mantuvieron Abe y Trump como un ejemplo a seguir. No obstante, el mundo ha cambiado mucho desde entonces y seguramente también lo han hecho los objetivos que se ha marcado Trump para su segundo mandato en la Casa Blanca en general y para la región del Indo-Pacífico en particular.

El abanico de intereses que debe abarcar el diálogo entre Tokio y Washington es amplio. Uno de los más importantes es el referido a la política comercial. A los dirigentes japoneses les inquieta la política de aranceles que pretende aplicar la Casa Blanca, ya que un aumento de tasas podría tener un grave impacto en las exportaciones niponas y por tanto en la marcha de la economía de la cuarta potencia mundial. Un asunto nada baladí sobre el que los técnicos del gobierno nipón aún no se han pronunciado, a la espera de que Trump tome posesión de su cargo.

Otro de los aspectos que se adivina complicado para la diplomacia japonesa en sus relaciones con Washington son los asuntos en materia de seguridad y defensa. Un diálogo que se aventura complejo, dadas las ideas que pretende impulsar Ishiba en este capítulo, en la medida en que fue ministro de Defensa y es uno de los principales expertos del país en esta materia.

Promover una OTAN asiática

Shigeru Ishiba es partidario de fomentar un acuerdo de seguridad colectiva en Asia equiparable a la OTAN, que haga frente a la creciente asertividad de China, las amenazas nucleares de Corea del Norte y la presencia de una Rusia cada vez más activa en la región. Un panorama que hace que el dirigente japonés considere que una iniciativa militar de esta índole en la región sea una prioridad y aspira a convencer a Washington para que se sume a su proyecto y lo impulse.

Junto a esta propuesta, el líder nipón también quiere revisar el tratado de seguridad entre los dos países. Pretende profundizar la coordinación del mando y el control militar entre las fuerzas de ambos estados. Plantea establecer tropas de las fuerzas de autodefensa de Japón en la isla estadounidense de Guam, con el fin de fortalecer las capacidades de disuasión de Japón y Estados Unidos en la región, y propone desarrollar un vínculo más fuerte entre los dos países en materia de innovación en tecnología de defensa.

Unos planes de seguridad y defensa muy ambiciosos, pero de difícil plasmación. En el caso de una OTAN asiática, a diferencia de la organización atlántica, que tiene a Rusia como hipotético enemigo, la versión oriental de dicha institución militar cuenta con muy pocos partidarios. La mayoría de los países del sureste asiático no están por la labor de engrosar una alianza militar contra China, que es su principal socio comercial. E India, el otro gigante regional, enarbola el principio de autonomía estratégica para evitar tensiones con Pekín. No obstante, Tokio ha empezado a ofrecer asistencia en materia de seguridad a los países más proclives a Estados Unidos, como Filipinas, Corea del Sur, India y Australia, en un intento de estrechar vínculos y apuntalar su estrategia de cooperación militar regional como embrión de una futura organización defensiva de la Indo-Pacífico.

Tampoco parece muy viable la propuesta de Ishiba de establecer soldados japoneses en las bases estadounidenses de Guam. Un proyecto que equivaldría a situar a ambos países en una relación de igualdad en materia de seguridad y defensa: Soldados estadounidenses en Okinawa y japoneses en Guam. Sin embargo, Washington nunca se ha mostrado predispuesto a establecer este tipo de cooperación y es de suponer que Trump tampoco lo va a hacer ahora, como tampoco lo hizo durante su primer mandato presidencial, en el que más bien se desentendió de la cooperación con sus aliados del Indo-Pacífico.

La realidad es que a la luz de las personalidades de Ishiba y Trump todo lleva a pensar que la nueva administración japonesa puede enfrentar un comienzo difícil en términos de diplomacia y seguridad con la Casa Blanca.

Acercamiento a China, frialdad con Rusia

Un panorama distinto parece abrirse, sin embargo, en el diálogo entre Tokio y Pekin. Nadie cuestiona que la relación con China es la otra gran prioridad de la política exterior nipona. En este caso, a Ishiba le pueden favorecer las enseñanzas que obtuvo de su mentor político, el ex primer ministro Kakuei Tanaka, conocido por su inclinación pro China en tiempos de la guerra fría. Él fue, por parte japonesa, el impulsor y firmante, junto al entonces primer ministro chino Zhou Enlai, del comunicado conjunto Japón-China de 1972, que marcó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países asiáticos.

Ahora, puede que sea por casualidad del calendario, pero tras dos meses de ejercer de primer ministro, Ishiba ya se había reunido con su homólogo chino Li Qiang, y con el presidente Xi Jinping, Una cita que a Shinzo Abe le costó dos años de espera. Unos encuentros que parecieron desarrollarse en un tono positivo y con predisposición a mejorar unas relaciones bilaterales siempre complejas por la disputa territorial de las islas Senkaku o Diaoyu en mandarín y por la iniciativa de Pekín de impedir la importación de productos del mar procedentes de Japón, debido al vertido de agua tratada de la central nuclear de Fukushima. Asuntos a los que se suma la demanda del gobierno japonés de una mayor seguridad para sus ciudadanos que habitan en China, como consecuencia del asesinato de un niño nipón en Shenzhen. Un suceso que las autoridades chinas consideraron aleatorio y restaron importancia, lo que molestó a dirigentes japoneses.

Una incógnita, en cambio se abre en torno a la postura que mantendrá Ishiba respecto a Rusia. En general, el diálogo entre Tokio y Moscú nunca ha sido fácil y siempre se ha visto enturbiado por las reivindicaciones de los dos países sobre las islas Kuriles. En esta línea, la invasión de Ucrania por parte de las tropas rusas no ha hecho más que empeorar las relaciones entre los dos países. Tras producirse la invasión rusa, el entonces primer ministro japonés, Fumio Kishida dio un paso más y declaró que las Kuriles del sur eran «un territorio en el que Japón tiene soberanía». Una afirmación que ratificó su ministro de Asuntos Exteriores, Yoshimasa Hayashi, al precisar que son una parte integral de Japón. Una actitud que ha ido acompañada del apoyo de Tokio a las sanciones del G-7 a Rusia, lo que ha provocado un aumento de la actividad militar del ejército ruso en torno

a Japón, así como la aplicación de sanciones de Moscú contra ciudadanos y organizaciones japonesas.

Buena sintonía con Corea del Sur, inquietud con el Norte

Las posturas de Tokio y Moscú se han endurecido, además, en los últimos meses, tras el acercamiento de Rusia al régimen de Corea del Norte. Un gesto que primero sorprendió y después irritó a la diplomacia nipona. La realidad es que el creciente diálogo que mantiene desde hace un tiempo el presidente ruso, Vladimir Putin, con el líder norcoreano Kim Jong Un es motivo de inquietud en la capital japonesa. Un desasosiego que ha aumentado tras la firma en junio pasado de un tratado de asociación estratégica integral, que incluye una disposición de asistencia mutua en caso de ataque a cualquiera de los dos países. Un pacto que revive la obligación de defensa mutua en virtud de un acuerdo de 1961, que quedo invalidado tras el colapso de la Unión Soviética en 1991. Una actualización que la Agencia Central de Noticias de Corea (KCNA) se encargó de precisar en una nota informativa, en la que subrayaba que el nuevo tratado servía como marco legal para «defender firmemente el ambiente de seguridad regional y global de conformidad con los intereses comunes» de los dos países.

Pero si Corea del Norte se ha convertido en un creciente quebradero de cabeza para Tokio, con la amenaza de misiles norcoreanos volando cada vez más cerca del territorio japonés, las relaciones con Corea del Sur son cada vez más fluidas. En este sentido, en el 2025 se cumplirá el 60 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Una efeméride que Shigeru Ishiba seguramente aprovechará para demostrar el deseo permanente de mejorar las relaciones entre los pueblos japonés y coreano. Una voluntad que ya demostró Ishiba nada más asumir el cargo de primer ministro, cuando indicó que tenía intención de proseguir la «diplomacia de cumbres» que relanzó su antecesor Fumio Kishida, quien se reunió con el presidente surcoreano Yoon Suk-yeol para impulsar las relaciones bilaterales.

Un ambicioso plan de defensa

Por otra parte, ante un panorama regional tan convulso, con una guerra en Ucrania, una postura militar cada vez más agresiva de China y las dudas acerca de los próximos pasos de Corea del Norte, Shigeru Ishiba está convencido que debe llevar a la práctica el ambicioso plan de defensa que promovió su antecesor Fumio Kishida en 2022. Una iniciativa, con un coste cercano a los 400.000 millones de dólares, cuyo objetivo es el de convertir a Japón en una potencia militar en el continente asiático para el año 2027. Una meta que supondrá elevar el gasto en materia de defensa hasta el 2 por ciento del PIB, en línea con los países de la OTAN.

Se trata de un audaz programa militar que abarca todos los ámbitos. Contempla la producción de misiles de largo alcance; la fabricación de interceptores de misiles balísticos; la construcción con Italia y Reino Unido de un avión de combate de próxima generación; aviones no tripulados y radares, así como destructores y submarinos. Pero también prevé exportar equipamientos de defensa a otros países de Asia y proporcionar mantenimientos y reparación para navíos de guerra y aviones

estadounidenses desplegados en la región. Todo un cambio de modelo en el esquema defensivo de un país con una constitución pacifista que prohíbe a Japón establecer un ejército o resolver conflictos internacionales mediante la violencia.

Ishiba, sin embargo, se puede topar con que la dura realidad de un parlamento hostil frene ese ambicioso plan de seguridad y defensa militar. Los obstáculos por superar no son menores. Por una parte, chocará con el rechazo de buena parte del parlamento, que defiende la constitución pacifista y es contraria a cualquier rearme del país, a pesar de las amenazas de Corea del Norte y de la agresividad de China. Otro elemento que puede frenar esa iniciativa tiene su origen en la debilidad del yen respecto al dólar, que ha repercutido en un aumento del coste de los componentes que deben importarse en más de un 20 por ciento desde que se diseñó dicho plan en el 2022. Por otro lado, el sector industrial se muestra reacio a expandir su capacidad productiva sin garantías de continuidad. Y a ello se suma que Japón se enfrenta a una escasez de mano de obra generalizada que también afecta a las fuerzas armadas a la hora de reclutar soldados, pilotos y personal de apoyo.

La mayoría de los observadores de la política japonesa consideran, sin embargo, que la financiación es el principal escollo para que Ishiba pueda llevar a término este plan de defensa. El gobierno japonés se enfrenta al reto de hallar el punto de equilibrio entre cumplir sus promesas para satisfacer a la población y reducir el alto endeudamiento que padece el país, que en el 2023 se situó en el 255 por ciento del PIB. Los expertos apuntan que fórmula más lógica para financiar este programa de rearme militar sería a través de un incremento de la fiscalidad para las empresas y las personas con ingresos más elevados, así como un aumento del impuesto al consumo. Unas medidas impopulares que podrían inclinar a Ishiba a sortearlas dilatando en el tiempo la realización de este plan de defensa.

Conclusiones

A la luz de la actual coyuntura política que registra Japón, se puede concluir que las elecciones del pasado 27 de octubre han situado a la cuarta potencia económica del planeta a las puertas de un periodo de incierta gobernabilidad, caracterizado por un ejecutivo en minoría necesitado de apoyos de otros partidos para aprobar leyes importantes. Una situación inédita que puede transportar al país del sol naciente a la inestabilidad política de épocas pasadas, donde los primeros ministros no duraban más de dos años en el cargo.

El primer ministro Shigeru Ishiba podría ser la primera víctima de esa nueva etapa de inestabilidad política en Japón, si no consigue sacar adelante sus proyectos legislativos y recuperar la confianza de la población en su formación política, el Partido Liberal Democrático. Para ello, deberá cumplir sus promesas de elevar salarios, frenar la inflación y promover ayudas para los hogares más desfavorecidos, además de emplearse a fondo en la lucha contra la corrupción política. Unos retos, por otra parte, que no podrá superar si no consigue los apoyos parlamentarios de otras fuerzas políticas.

No obstante, la supervivencia política del primer ministro dependerá, en gran medida, de su éxito en reformar la normativa sobre la recaudación de fondos políticos. Un sistema actualmente poco transparente y que ha provocado escándalos de corrupción que han salpicado a su partido el PLD, que ha recibido un fuerte correctivo en las urnas a causa de este asunto. Ishiba ha prometido transparencia, pero se trata de un tema delicado que

podría enfrentarlo con poderosas facciones de su propio partido y ver entorpecida la implementación de estas reformas e incluso su continuidad como primer ministro.

Y es que Ishiba, a pesar de ser un político popular entre las bases del Partido Liberal Democrático, carece del respaldo de las principales facciones de su partido. Una falta de apoyo que podría dificultar su capacidad para gobernar de forma eficaz y torpedear la consecución de sus objetivos políticos, tanto a nivel interno como externo.

En las relaciones internacionales, Shigeru Ishiba deberá hacer gala de toda su habilidad diplomática para proyectar el protagonismo que aspira para Japón en los foros internacionales y ganar fama así de estadista internacional. Metas nada fáciles de alcanzar, si se tiene en cuenta que el futuro presidente de Estados Unidos, Donald Trump, no es proclive a dar mayor relevancia a Japón en sus relaciones bilaterales. Es posible, en cambio, que Ishiba logre mejorar las relaciones con China y Corea del Sur, a la vez que parece inevitable un choque de intereses con Rusia por la soberanía de las islas Kuriles del sur, un asunto por el que Moscú parece no tener ningún interés en resolver.

En definitiva, una coyuntura política japonesa que sugiere una etapa de gobernabilidad incierta, con un primer ministro pendiente de un hilo en todo momento y con un calendario que recuerda que en julio del 2025 se celebrarán elecciones a la Cámara Alta. Una fecha que podría convertirse en la fecha de caducidad para Shigeru Ishiba.

*Isidre Ambrós***
Periodista, analista especializado en Asia-Pacífico
y autor del libro «La cara oculta de China»
@iambros

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

06/2025 27/01/2025



*Yago Alonso-Alegre Sustacha**

El Sahel: ¿inestable por la existencia de un desmonopolio de la violencia?

El Sahel: ¿inestable por la existencia de un desmonopolio de la violencia?

Resumen:

El Estado posee tres elementos básicos que lo configuran como tal: territorio, población y soberanía. Para ejercer dicha soberanía y cumplir con su función de garantizar unos servicios básicos y una cierta seguridad a su población, debe ostentar el monopolio legítimo de la violencia. Dicho monopolio es necesario para evitar el ejercicio de la violencia por parte de terceros en su propio territorio, y garantizar una seguridad firme y real. Esta seguridad, siguiendo el ciclo de estabilización, conllevaría una buena gobernanza y derivaría en un desarrollo económico y social, que a su vez fomentaría cierta estabilidad, necesaria para el desarrollo de cualquier Estado. El Sahel está siendo testigo de cómo este monopolio legítimo de la violencia está siendo «desmonopolizado» por terceros, y como dicha pérdida afecta de manera directa a la seguridad y, por lo tanto, al ciclo de estabilización del Estado, provocando un caos e inestabilidad totales, impidiendo su desarrollo.

Palabras clave:

Sahel, terrorismo yihadista, ciclo estabilización, seguridad, monopolio violencia, Estado.

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 Sahel: unstable due to the existence of a de-monopolization of violence?

Abstract:

The State has three basic elements that configure it as such: territory, population and sovereignty. In order to exercise this sovereignty and fulfill its function of guaranteeing basic services and a certain degree of security to its population, it must have a legitimate monopoly on violence. This monopoly is necessary to prevent the exercise of violence by third parties in its own territory and to guarantee a firm and real security. This security, following the cycle of stabilization, would lead to good governance and would result in economic and social development, which in turn would foster stability, necessary for the development of any State. The Sahel is witnessing how this legitimate monopoly of violence is being «de-monopolized» by third parties and how this loss directly affects security and therefore the stabilization cycle of the State, causing total chaos and instability, preventing its development.

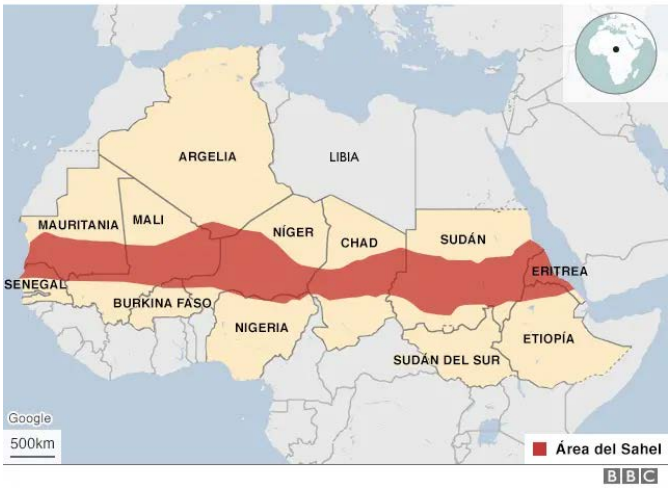
Keywords:

Sahel, jihadist terrorism, stabilization cycle, security, monopoly of violence, State.

Introducción

El Sahel, en árabe «orilla» o «costa», es una región semiárida en el límite sur del desierto del Sáhara a caballo con los territorios fértiles del África Subsahariana. En sentido amplio, el Sahel ocupa un territorio de unos 5500 kilómetros de largo y 400 de ancho aproximadamente [1], hogar para más de 150 millones de personas[2], desde Mauritania hasta Eritrea, como se puede ver en la imagen adjunta, donde la mayoría de los Estados son antiguas colonias francesas. Un amplísimo espacio y que, como señala Echarandio, constituye «un lugar caracterizado por naciones mayoritariamente islámicas, con gobiernos débiles y gran desafección política; países con grandes fronteras y poca seguridad. En definitiva, un área sumamente inestable, en la que los grandes gobiernos tienen muchas dificultades para ejercer el control y la gobernanza de la totalidad del territorio»[3].

El Sahel



Por otra parte, es necesario señalar que se trata de una región sumamente importante para Europa y España, dada su proximidad geográfica y el hecho de que todo lo que allí acontece, tiene consecuencias en el viejo continente. Para el presente documento, concretaremos la región del Sahel a los países de Burkina Faso, Mali, Níger, Mauritania y Chad; al llamado Sahel G5[4] o Sahel institucional, por su mayor vinculación con Europa, y por estar, desde hace tiempo, sumidos en un conflicto de intensidad creciente.

[1] SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. «Sahel:¡ tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2021. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/panorama-geopolitico-de-los-conflictos-2021-revistas-pdf.html

[2] ÇONKAR Ahmet Berat, «Development and security challenges in the Sahel Region», Mediterranean and Middle East Special Group (GSM) NATO, 15 November 2020. Disponible en: https://ahmetberatconkar.com/storage/2021/01/SAHEL-RAPOR.-Final-rev.-CHALLENGES-IN-THE-SAHEL-2.pdf

[3] ECHARANDIO, Virginia Lastra. «La conflictividad en el Sahel: una amenaza para la seguridad de los países europeaos.» Derecho y Cambio Social, 1 de febrero de 2016. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456270

[4] INTERPOL, «Integration for Impact: INTERPOL and the G5 Sahel Joint Task Force – Police Component». Disponible en: https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo/Proyectos-de-lucha-contra-el-terrorismo/G5-Sahel

Ante esa situación de amplios espacios, gobiernos débiles y conflicto en curso, cabe preguntarse: ¿es factible hablar de la existencia del monopolio legítimo de la violencia por parte de los Estados sahelianos? ¿Tiene importancia para su propia conformación y desarrollo?

La chispa que enciende la mecha: el inicio del conflicto

Tras la etapa colonial y desde la independencia de Mali de Francia, el 22 de septiembre de 1960, la comunidad tuareg del norte del país ha vivido constantes revueltas por el afán del intento de control del territorio que ellos llaman «El Azawad», una porción del norte de Mali (regiones administrativas de Kidal, Tombuctú y Gao) que también incluye pequeñas partes de sus países vecinos. Una región que ocupa casi dos tercios del país. Sin embargo, pese a sus dimensiones, esta zona se encuentra despoblada, encontrándose en la misma tan solo el 10% de la población maliense, lo cual no ha sido óbice para que se hayan producido cuatro revueltas por parte de los tuaregs a lo largo de los últimos años[5]. Tras el colonialismo, los tuaregs, los señores del desierto, una población esencialmente nómada, ha sido una minoría marginada y aislada no solo en términos geográficos sino también en cuanto al poder político. Tras la marcha de los franceses, el territorio donde se encontraban quedó enmarcado en lo que hoy en día es el Estado de Mali. Y, de manera casi inmediata, se produjo la primera revuelta tuareg, que duró ocho años (1960-1968). La revuelta fue sofocada duramente, alterando aún más los ánimos de la comunidad norteña.

El poder político en el nuevo Estado en construcción quedó en manos de otras comunidades y etnias, y las políticas económicas de esos nuevos gobiernos se centraron fundamentalmente en el sur del país, en gran medida debido a la situación climática del norte –puro desierto del Sáhara-, la dificultad de desarrollo y la presencia de comunidades poco propicias a someterse a la autoridad del Estado, como los tuaregs. Sumado a que el alzamiento provocó un mayor olvido y marginalización de la comunidad por parte del propio Estado, motivó que el norte del país se convirtiera en una zona en

[5] NIEVAS, David. «Rebelión y Sharía en el Sahel: Una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas e islamistas armados». UNISCI Discussion Papers, Universidad Autónoma Madrid, 2014. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/767/76729583008.pdf

cierta medida olvidada y abandonada por el poder[6]. Pero no todos veían a los tuaregs con los mismos ojos, pues el régimen de Muammar Gadafi en Libia acogió a un gran número de tuaregs integrándolos en su ejército[7].

Tras la caída del régimen de Gadafi, los tuaregs que habían servido al líder libio volvieron a Mali enormemente armados, entrenados y experimentados, llegando incluso a superar en dichos aspectos al propio ejército maliense. Los movimientos secesionistas tuaregs, principalmente bajo el liderazgo del Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA)[8], volvieron a alzarse contra el Estado de Mali y formaron alianzas con los grupos yihadistas para echar al ejército estatal de la región. Pese al gran éxito inicial de la insurrección, pasado un tiempo la situación se fue complicando para los rebeldes.

El gobierno de Mali fomentó la creación de milicias de autodefensa aprovechando la discrepancia entre los tuaregs y las etnias que no querían la independencia del Azawad. Además, los grupos yihadistas comenzaron a volverse contra los propios rebeldes debido a sus múltiples diferencias en numerosos aspectos, dando lugar a duros y largos conflictos entre ambos grupos[9]. Por otro lado, el gobierno de Mali se vio obligado a solicitar ayuda internacional. Francia acudió en ayuda del gobierno y envió a su propio ejército para frenar a los grupos secesionistas. Desde entonces, el conflicto, aunque muy cambiante, ha seguido a lo largo de los años hasta nuestros días sin que el fin parezca más próximo, y ha generado una inestabilidad que ha roto el frágil equilibrio en el que se encontraba la región del Sahel.

[6] NIEVAS, David. «Rebelión y Sharía en el Sahel: Una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas e islamistas armados». UNISCI Discussion Papers, Universidad Autónoma Madrid, 2014. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/767/76729583008.pdf

[7] DELMONTE, Luis Mesa. «El conflicto en Libia y su impacto sobre la crisis en Mali. La interconexión militar.» Alter Enfoques Críticos. Junio 2013. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38517322/ALTER7-libre.pdf?1440007937=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCrisis_en_Africa_Occidental_Mali.pdf&Expires=1731502639&Signature=c1gdLC5~TDMLVvCj8APb2v1IfvQfC1znH4U3TVL9jPsdSsBcuJKQk4FM-6WhPFZnraUP-jVSIY75-CWeuJOSWTqxhabEceq-lkCldminGOhq8~bQNLWeexCXZiX7txLT~J3bN~GOS9lqnkypIlszV3hpOUvMvTvEqyYCH3BfqeO6yf3e67fFY0UKjJhdkbvb4LxFzWqKi~mfqJwO6JfcgXnrq5LGH7xFhguA4VNBFqvGHBI7F-dbf1orFrf486sW7pWuPHZLkr2DeP85SnWFSbCcuVAnokqDrMbkJRaPAwGdBMDir8LmcXRvnVlh1IbWpt-Bd~dcDIg5pZWrf3uqhA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=49

[8] SIMMS, Kiango D. «Mali: dos golpes de Estado en un contexto de inseguridad regional.» Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, 2021. Disponible en: https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/126685/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[9] MONTERO, M. S. «Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel.» *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 6 de julio de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_19.pdf

Los tuaregs volvieron a intentar, una vez más, la creación de un Estado propio… pero ¿de qué se está realmente hablando?

¿Qué es el Estado y qué elementos conlleva?

Tras comprender en líneas generales el origen del conflicto, es necesario aclarar los elementos básicos del Estado para así poder entender adecuadamente lo señalado posteriormente, relativo al desmonopolio de la violencia existente, no solo en Mali, sino extendido por la región citada del Sahel, así como su influencia negativa directa en el ciclo de la estabilidad necesario para el desarrollo de un Estado.

Pero, ¿qué es un Estado? Según las definiciones modernas, el Estado está compuesto por tres elementos básicos: población, territorio y soberanía[10]. Algunos teóricos añaden un cuarto elemento basado en el reconocimiento internacional. Sin la población, un Estado carece de sentido, no gobierna a nadie más que al terreno deshabitado que se supone que incluye y, por lo tanto, no afecta al ciudadano porque no existe. Por otro lado, sin territorio, un Estado tampoco puede existir, ya que además también implicaría el hecho de que no gobierna a una población, siendo esto más propio de una idea que de una realidad.

La soberanía, por su parte, hace referencia a la propia naturaleza del existir de un Estado. ¿Para qué sirve un Estado? Se podrían dar infinitas respuestas a dicha pregunta, pero de manera rápida y «vulgar» podría decirse que el Estado existe para garantizar un determinado orden social donde dicha población pueda vivir y desarrollarse. Por ello, la propia definición hace referencia a la soberanía, necesaria para poder gobernar sin la injerencia de terceros. Esta denota el derecho legal inalienable, exclusivo y supremo de ejercer poder dentro de su esfera de influencia[11]. Tampoco se pierde soberanía mediante la cesión de competencias de un Estado a un órgano supranacional como la Unión Europea. A pesar de esta cesión, el Estado sigue siendo soberano ya que está adhesión es voluntaria y puede retirarse de la organización cuando así lo estime -baste en este sentido recordar el Brexit-. Por último, en relación con el reconocimiento internacional, esta es una cuestión más compleja, debido a la gran cantidad de casos existentes con

[10] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, «El Estado». Disponible en: https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45680

[11] KAISER, S. A. «El ejercicio de la soberanía de los Estados», UNAM, 2010. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2790/6.pdf

un cierto grado de ambigüedad, en los que algunos países los reconocen y otros no -basta verificar el caso de Taiwán, por ejemplo-.

En el espacio que ocupa al presente documento, en el Sahel, los Estados se tambalean al no poder asegurar estos tres elementos principales. Su integridad territorial se ve comprometida por unos grupos yihadistas y de crimen organizado que ocupan progresivamente y de manera efectiva el territorio. Es importante aclarar que no se trata de grupos terroristas pobremente organizados que realizan atentados puntuales para reivindicar una serie de reclamaciones aisladas; los terroristas en el Sahel son ejércitos cuasi profesionales, excelentemente armados, organizados y muy entrenados, que conquistan territorio, dejando de estar este bajo el control del Estado y estableciendo una suerte de feudos, como si de la Edad Media se tratase.

La población en dicho territorio comienza a estar sujeta al gobierno de los yihadistas, por lo que el Estado no tiene ni poder ni autoridad, y su presencia desaparece. Los terroristas establecen gobiernos efectivos, llegando incluso en ciertos casos a proporcionar a la población servicios básicos como «educación», telefonía móvil o seguridad, sustituyendo al Estado en sus funciones[12].

También es necesario mencionar otro aspecto necesario para poder asegurarse el correcto funcionamiento independiente, autónomo y soberano de un Estado o de una estructura paraestatal: para poder otorgar los servicios básicos y la seguridad necesaria para que funcione, necesita de un sistema de recaudación de impuestos entre su población. Sin fondos no puede ofrecer ningún servicio, yendo por ende en contra de su propia naturaleza, por lo que necesita una suerte de agencia de recaudación de impuestos que le permita conseguir los fondos necesarios. La población, por su parte, paga los impuestos, pero lógicamente -y lo quiera o no- a aquella autoridad que le gobierna, le ofrece los servicios básicos y mantiene el orden social. En estos territorios ocupados por los yihadistas, el Estado legalmente constituido no puede recaudar impuestos, sino que son los propios terroristas, los que controlan parte del territorio y la población, los que lo hacen en su lugar.

Y esta cuestión se encuentra estrechamente vinculada con la capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la violencia.

[12] MONTERO, M. S. «Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel», Instituo Español de Estudios Estratégicos, 6 de julio de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_19.pdf

¿Qué significa el monopolio de la violencia?

En primer lugar, para entender el monopolio legítimo de la violencia, hace falta hacer referencia al contrato social. Jean Jacques Rousseau en 1762 publicó su obra «El Contrato Social: o los principios del Derecho Político», y, en ella, Rousseau establece que las personas acceden a ser gobernadas para poder mantener un orden social que sea lo mejor para todos. Acuerdan ceder parte de su libertad para garantizar un orden y estabilidad social[13].

En este contrato social, la sociedad -el grupo humano- cede al Estado la capacidad de ejercer la violencia para así mantener el orden en el que todos se han puesto de acuerdo que es necesario y deseable que exista, por lo que se habla del monopolio legítimo de la violencia como aquella que el pueblo acuerda que se use para mantener el sistema, pero sin que el Estado se exceda. El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico establece en una de sus acepciones para el término contrato social como: «Contrato originario en que se funda una determinada forma de convivencia política, según la teoría política que trata de explicar, entre otras cuestiones, el origen y el propósito del Estado y su encaje con las libertades, derechos y deberes de los ciudadanos»[14]. Por ello, y en este caso, estaríamos hablando de un Estado legítimo y de su uso legítimo del monopolio de la violencia, como aquello por lo que los ciudadanos han optado para que administre y gobierne, para que mantenga el orden social. No realmente por temor a la violencia, sino porque es lo que la sociedad cree que es lo mejor y lo acepta voluntariamente.

Tampoco se puede hablar sobre el monopolio legítimo de la violencia sin hacer referencia a Max Weber y su obra «El Político y el Científico», donde define al Estado como «aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia»[15].

[13] ROUSSEAU, Jean-Jacques, «El Contrato Social», 1762. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=en&lr=&id=D9Hljv7C1sAC&oi=fnd&pg=PA1&dq=que+es+el+contrato+social+&ots=0TTIgIEQaD&sig=dXkhHsDJeWy9saSEdQ9QJbzq3m0&redir_esc=y%2523v=onepage&q=que%252520es%252520el%252520contrato%252520social&f=false#v=onepage&q=que%252520es%252520el%252520contrato%252520social&f=false

[14] Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/contrato-social

[15] Weber, M. «El Político y el Científico», 1919.

Por lo tanto, se podría decir que el monopolio legítimo de la violencia es el uso de la fuerza de que dispone el Estado (derecho otorgado por el pueblo mediante el contrato social) para mantener el orden social establecido y acordado por el pueblo, sin salirse de las situaciones estipuladas. Por ello, llegamos a una paradoja en la que la violencia se considera un mal absoluto y una amenaza para el orden social, mientras que, por otro lado, es necesaria y válida para mantener dicho orden[16]. Es por ello que aunque se considere necesaria, también está siempre sujeta a revisión y cambios por parte del legislador.

Por ende, la ausencia de un Estado que mantuviera el orden social provocaría el caos hobbesiano. El todos contra todos y sin ningún poder superior que sea capaz de poner coto a los intereses particulares y partidistas. Y, además, dada la no existencia de capacidad de acción real de dicho Estado, no habría castigo para los que obraran a su antojo y a costa de los demás.

Por lo tanto, resulta imperativo el monopolio legítimo de la violencia por parte de un Estado, como casi la única manera para mantener el orden social establecido por la sociedad mediante el contrato social. Por ello, el Estado no puede admitir el uso de la violencia por terceros en su propio territorio y sobre su población. No puede tolerar grupos al margen de la ley que pongan en duda una de las competencias más importantes y exclusivas de la propia naturaleza estatal: el uso de la violencia.

Por ese motivo, si es tan importante ese monopolio…¿qué pasaría entonces si se diera un desmonopolio de la violencia en un determinado territorio?

Desmonopolio de la violencia… ¿todos contra todos?

El Estado es una persona jurídica, y es a través de individuos e instituciones por los cuales ejerce el monopolio legítimo de la violencia[17]. A través de la policía y el ejército, el sistema judicial y penal, etc., el Estado monopoliza esa violencia para asegurar el orden social. Estos individuos no pueden ejercer la violencia a título personal, sino

[16] JURADO, R. G. El monopolio legítimo de la violencia. *Estudios Políticos*. https://scholar.google.com/scholar?hl=en&as_sdt=0%2C5&q=monopolio+legitimo+de+la+violencia+y+porque+es+importante&btnG=#d=gs_cit&t=1730811007193&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3ArncNTAuBmb4J%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3D1%26hl%3Den

[17] REYES CANCINO, Catalina. «El contrato social como garante de la legitimidad del Estado para poder ejercer el» monopolio de la violencia-fuerza legítima», Universidad de los Andes, junio de 2009. Disponible en: https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/7a02fc47-1831-418a-95e8-90e8fd7460a3/content

solamente a través de los cauces del Estado y en las situaciones concretas en las que este último lo disponga. Tampoco estaría desapareciendo este monopolio si otra institución lo ejerciera con autorización expresa del Estado, cómo sería, por ejemplo, con ayuda internacional. El Estado detenta el poder, e instituciones o individuos lo ejercen siguiendo sus directrices.

Sin embargo, cabe destacar que el sistema internacional establecido en el Tratado de Westaflia, donde se destaca el Estado como actor principal, cada vez está más desaparecido. A pesar de que el Estado sigue siendo considerado como el actor principal, esta preponderancia está en decadencia debido a la aparición de nuevos actores o entidades internacionales[18], que pueden poner en peligro este monopolio legítimo de la violencia.

Como explica P. S. Herráez, con anterioridad a la Paz de Westfalia, durante la Edad Media, reinaba un desmonopolio de la violencia en Europa[19], o más bien del poder. Tras la caída del Imperio Romano, el poder dejó de estar centralizado y numerosas entidades empezaron a ostentarlo y tener capacidad de ejercer la violencia: mercaderes, mercenarios, nobles, guerrilleros, reyes, etc. Numerosos actores gozaban de protagonismo tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Influían en las decisiones políticas y debían ser tenidos en cuenta. Tras Westfalia, el Estado se consolidó como actor principal y único capaz de ejercer la violencia. Se convirtió en el actor estrella y el mundo se regía por lo establecido por los Estados. Este sistema se exportó al mundo entero mediante la expansión de los europeos. Sin embargo, y favorecido por la globalización, cada vez nos encontramos en un mundo menos influenciado por los Estados, donde el poder se empieza a concentrar en otros actores, como organizaciones internacionales (ONU, UE), empresas multinacionales, nacionalismos, grupos armados y demás.

Así, cuando el Estado y su legitimidad se ven erosionados, «es frecuente que la población traslade su lealtad a otros dirigentes: caudillos locales o extranjeros, radicales nacionalistas o religiosos o fuerzas rebeldes, por lo que, obviamente, cuando el aparato

[18] RESTREPO VÉLEZ, Juan Camilo. «La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo.» Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2013. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/1514/151430876005.pdf

[19] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «La pérdida del monopolio de la violencia y su evolución: ¿El retorno a un neomedievalismo?.»Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS), 1 de junio de 2015. Disponible en: https://publications.hse.ru/pubs/share/folder/v1dtgzt6iq/162378277.pdf%2523page=121

del Estado, que nace desde Westfalia para monopolizar la violencia, se desmorona, se desmoronen con él las herramientas de seguridad, recurriéndose, por tanto, a fórmulas de seguridad privada al margen del gobierno»[20]. Incluso aunque la población no traslade su lealtad a otros dirigentes, en ocasiones estos actores poseen igual o más fuerza y poder que el propio Estado, siendo capaces de expulsar a este de un determinado territorio, ejerciendo ellos mismos el poder y aumentando a su vez este desmonopolio de la violencia.

Por lo tanto, el monopolio legítimo de la violencia lo debe ostentar el Estado para poder mantener ese orden social establecido, garantizando una estabilidad y seguridad como competencias básicas del Estado, sin la posibilidad de que otro actor distinto al Estado irrumpa en escena y ejerza la violencia.

Sin embargo, la globalización no solo ha favorecido la pérdida de protagonismo por parte de los Estados a favor de multinacionales u organizaciones internacionales, sino también a favor de grupos armados internos en el propio Estado. En numerosas ocasiones estos grupos armados que operan dentro del país son ramas de grupos más poderosos que actúan en todo o en gran parte del mundo, como, por ejemplo, ramas de AlQaeda en el Sahel o del Estado Islámico, como JNIM[21] y EIGS[22], respectivamente. Incluso aunque estos grupos armados no tengan una continuación en otros lugares del planeta, la globalización también los ha fortalecido, al aumentar la facilidad con la que poder acceder a los mercados de armas, o a fuentes de financiación, como el tráfico de estupefacientes, de personas, etc. Estos grupos armados e ilegales pueden contactar con otros grupos criminales en otros lugares del mundo y llegar a acuerdos «comerciales». No solo eso, sino que con la aparición de Internet, estos grupos, muchas veces más sofisticados que el propio ejército del Estado, pueden acceder a una infinidad de recursos y oportunidades en la red.

[20] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «La pérdida del monopolio de la violencia y su evolución:¿ el retorno a un neomedievalismo?.»Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS), 1 de junio de 2015. Disponible en: https://publications.hse.ru/pubs/share/folder/v1dtgzt6iq/162378277.pdf%2523page=121

[21] MONTERO, M. S. «Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 6 de julio de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_19.pdf

[22] MONTERO, M. S. «Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 6 de julio de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_19.pdf

Pero no solo la pérdida de recursos y poder frente a otros actores, sino que la pérdida de legitimidad de los Estados también ha causado que la población finalmente sea gobernada por otros grupos o entidades, que al proporcionar ciertos servicios o, al menos, un cierto esbozo de seguridad -el elemento esencial para la vida y supervivencia-, acaban obteniendo el apoyo de la población, factor indispensable a la hora de controlar un territorio y socavar la autoridad del Estado[23].

Por lo tanto, en el Sahel se está produciendo una pérdida del monopolio de la violencia por parte del Estado, dando paso a un caos e inestabilidad totales. Este desmonopolio de la violencia e inseguridad afecta de manera directa al ciclo de estabilidad necesario en todo Estado para alcanzar su desarrollo y esa cierta estabilidad, siendo esta una situación generada y potenciada, precisamente, por grupos yihadistas y de crimen organizado, que se ven a su vez beneficiarios de esa misma situación.

Pero, ¿qué es el ciclo de estabilización y qué es lo que implica?

Ciclo de estabilización - Una moneda con dos caras opuestas

El ciclo de estabilización constituye un sistema que, dependiendo del sentido en el que fluya, apunta al debilitamiento o fortalecimiento de un Estado. Está compuesto, en esencia, por tres factores: seguridad, gobernanza y desarrollo económico y social; y apunta a que una mayor seguridad permitirá gozar de una mayor gobernanza en el país, posibilitando el crecimiento económico y social, y generándose, por tanto, una mayor estabilidad. Por el contrario, la inseguridad lleva aparejada una sensación (o realidad) de deterioro de la gobernanza de un Estado, causando a su vez un deterioro económico y social, e incrementándose, por tanto, la inestabilidad. Y es un ciclo en el cual los factores se van realimentando, de tal forma que más es más y tiende a más, pero menos es menos y tiende a menos. Y con mucha rapidez, cómo puede observarse en cualquier situación de crisis.

El mismo esquema de análisis es seguido como pauta para la mayoría de los inversores internacionales: cuanto más seguro sea el país y éste posea unas instituciones estatales firmes (gobernanza), mayor seguridad económica y mayor atractivo para invertir. La

[23] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «La pérdida del monopolio de la violencia y su evolución:¿ el retorno a un neomedievalismo?.»Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS), 1 de junio de 2015. Disponible en: https://publications.hse.ru/pubs/share/folder/v1dtgzt6iq/162378277.pdf%2523page=121

seguridad y la ausencia de amenazas en el país posibilita la creación de unas instituciones firmes y fuertes. Esta sana gobernanza otorga un crecimiento económico y, consecuentemente, un mayor grado de estabilidad[24].

Este desarrollo económico genera una mayor cantidad de fondos para invertir en seguridad, a la vez que causa una menor necesidad de acudir a actividades ilícitas por parte de la población para poder sobrevivir. Este mayor grado de seguridad a su vez genera una mayor gobernanza, al convertirse en un Estado más firme que a su vez otorga un desarrollo económico, y así sucesivamente. Se trata de un círculo virtuoso. Sin embargo, esta moneda tiene una cara opuesta, es arma un doble filo. El ciclo de estabilidad también puede fluir en el sentido contrario y se puede convertir en un círculo vicioso, en un ciclo de inestabilidad, como se está dando en el Sahel.

Los países desarrollados han seguido y siguen en mayor o menor medida este esquema de estabilidad[25]. Su prueba está en el resultado: economías desarrolladas, estados de bienestar y estados de derecho firmes, y una propuesta de seguridad integral con ausencia de amenazas descontroladas y fuertes cuerpos y fuerzas de seguridad[26].Desafortunadamente, se está siendo testigo hoy en día de todo lo contrario en la región del Sahel, concretamente en Mali, Burkina Faso y Níger, donde los elementos más básicos del Estado están desapareciendo: pérdida de territorio, población y una usurpación de su soberanía. Estos Estados tienen ocupados gran parte de su territorio por parte de los yihadistas. No solo no pueden ejercer sus funciones ni garantizar los servicios básicos a la población en dichos territorios, sino que son los propios yihadistas los que garantizan, o parece que garantizan, dichos servicios, sustituyendo al Estado[27].

Esta total inseguridad, incapaz de ser controlada por parte del gobierno, donde numerosos actores ejercen la violencia sin consecuencia y actúan guiados por sus

[24] SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. «Macedonia: El difícil proceso de estabilización de una nación.» Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 16 de diciembre de 2015. Disponible en: https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=S%C3%81NCHEZ+HERR%C3%81EZ%2C+P.+%22Macedonia%3A+El+dif%C3%ADcil+proceso+de+estabilizaci%C3%B3n+de+una+naci%C3%B3n.%E2%80%9D+Instituto+Espa%C3%B1ol+de+Estudios+Estrat%C3%A9gicos+%28IEEE%29.+16+de+diciembre+de+2015.&btnG=

[25] GUZMÁN CUEVAS, J, y ROMERO LUNA, I. «Crecimiento económico, gobernabilidad democrática y desarrollo social: un enfoque integrador.» SCIELO. 4 de marzo de 2008. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362008000200005

[26] ARTEAGA, F. «Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España», Real Instituto Elcano, 16 de diciembre de 2011. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/propuesta-para-la-implantacion-de-una-estrategia-de-seguridad-nacional-en-espana-dt/

[27] MONTERO, M. S. «Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel.» Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 6 de julio de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_19.pdf

propios intereses, convierte el caos y la inestabilidad en el orden del día. Mali y Burkina Faso han sufrido cuatro golpes de Estado de manera prácticamente seguida (Mali en 2020 y 2021, Burkina Faso los dos en 2022), mientras que Níger, por su parte, ha sufrido uno recientemente, en 2023. La grandísima inseguridad y la mala gobernanza, sumada a la inestabilidad política, provoca un desplome económico de la región.

Este desplome económico empobrece el Estado aún más, provocando una falta de recursos para invertir en seguridad y ahondando en su incapacidad para hacer frente a las múltiples amenazas, como los yihadistas. Por lo que la falta de desarrollo económico y la inestabilidad provocan una mayor inseguridad. Los terroristas gozan de una mayor impunidad, pudiendo conquistar mayores cantidades de territorio y, por ende, teniendo una mayor capacidad para recaudar fondos en los territorios ocupados, aumentando su capacidad militar. Como consecuencia de esta inseguridad, el gobierno y sus instituciones se debilitan, provocando un mayor desplome económico y una mayor inestabilidad. Esto deriva a su vez en una mayor inseguridad y una mayor capacidad militar de los terroristas, y así sucesivamente, entrando en un círculo vicioso cuya salida se encuentra cada vez más lejana y se torna imposible.

Por lo tanto, es necesario revertir este ciclo de inestabilidad en el Sahel. Para ello se debe realizar un enfoque completo que integre los tres aspectos del ciclo de estabilidad (seguridad, gobernanza y desarrollo económico) para alcanzar una estabilidad firme y duradera [28]. Sin embargo, para poder comenzar a implementar cualquier plan de estabilización, es indispensable alcanzar un cierto grado de seguridad que permita implementarlo. Por ello, los Estados de Mali, Burkina Faso y Níger deben conseguir sobreponerse a las amenazas yihadistas en su territorio para poder mantener cierto orden sobre el que trabajar.

Sin seguridad no hay nada… ¿o sí?

Pirámide de Maslow: ¿Qué es y en qué afecta al Sahel?

Los pilares del ciclo de estabilización recogen y reflejan las necesidades de las personas, tanto de manera individual como grupal; y, así, desde el propio afán de supervivencia y

[28] TEBAS, J.A.M. «EU-SAHEL. Plan de acción regional (2015-2020): Un enfoque integral tangible», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 21 de octubre de 2015. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7687251

la lucha por la vida como necesidad primigenia, hasta llegar a las necesidades más sublimes, ligadas al desarrollo espiritual, intelectual, etc., existe una secuencia de necesidades, presentadas desde hace tiempo siguiendo un constructo: la pirámide de necesidades de Maslow.

La pirámide de Maslow es una teoría desarrollada por el psicólogo humanista Abraham Maslow a comienzos del siglo XX. Maslow buscaba descubrir qué movía y motivaba a las personas. Elaboró una pirámide con cinco niveles escalonados en los cuales se representaban lo que Maslow consideraba como las cinco necesidades del ser humano, de más a menos básica. Un sistema por el que cuando se tenía una determinada necesidad cubierta, se pasaba a una más avanzada[29].

En primer lugar, Maslow estableció las necesidades fisiológicas, las necesarias para la supervivencia del ser humano, como comer, respirar o dormir. Explicaba que si un ser humano no tenía garantizada esta necesidad, poco importaría el resto de las cosas, ya que no podría ni sobrevivir para tenerlas en cuenta. Cuando esta necesidad estuviera cubierta, avanzaría a una siguiente necesidad de sentirse seguro. Ya no solo necesitaría tener lo necesario para sobrevivir, sino que el ser humano buscaría una determinada seguridad, principalmente física, pero también económica, además de una cierta estabilidad.

Solo cuando esta necesidad de seguridad y estabilidad estuviera cubierta, el ser humano pasaría a las necesidades de afiliación: aquellas en las que las personas trascienden de lo individual y buscan una relación con su entorno, casarse, amistades, aceptación o inclusión en un determinado grupo. Posteriormente entrarían en escena las necesidades de reconocimiento, donde la persona necesita sentirse no solamente aceptado o incluido, sino también reconocido, valorado y querido, tanto por los demás como por uno mismo, con autoestima.

En último lugar se encontrarían las necesidades de autorrealización, al considerar que la persona ha alcanzado lo máximo posible en aquello que quieren triunfar, especialmente en temas como el desarrollo espiritual o moral[30].

[29] Instituto Europeo de Posgrado, «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/

[30] García, J. «Pirámide de Maslow: la jerarquía de las necesidades humanas», Psicología y Mente, 30 de mayo de 2015. Disponible en: https://psicologiaymente.com/psicologia/piramide-de-maslow

Y el Sahel es un claro ejemplo de estas necesidades no cubiertas. La gran mayoría de la población en el Sahel vive en regiones donde el Estado no llega a ofrecer los servicios básicos ni la seguridad. Viven día a día preocupándose por sobrevivir un día más, mientras les acechan una infinidad de peligros.

La población sufre una crisis alimentaria y de servicios básicos enorme. Viven en un constante peligro por la posibilidad de ser atacados en cualquier momento, tanto por unos como otros, sin bandos claros. Los yihadistas con la intención de conquistar el territorio[31], el ejército estatal para castigar a la población por la «colaboración» con los terroristas[32], las milicias locales para saquear y obligar a pagar impuestos o por atacar a una etnia rival, los rusos del Grupo Wagner por ejercer la violencia sin control[33], y un largo etcétera. La población está sola frente a las innumerables amenazas que les acechan[34]. Ante esta situación, las necesidades más básicas de la población (fisiológicas y de seguridad) se saben claramente insatisfechas.

Esta compleja supervivencia no hace sino provocar una lógica ignorancia de todo aquello que no suponga un acercamiento a tal primordial objetivo. Sin la certeza de su supervivencia el día de mañana, poco importa la forma de gobierno de su Estado del que ni siquiera tienen constancia, y poco interés tienen en una posible inversión en alguna actividad económica que les permita ahorrar.

Además, con tales niveles de pobreza provocados por la inseguridad y la mala gobernanza, la población en numerosas ocasiones acude a la infinidad de actividades criminales surgidas en la región. Esto a la vez provoca una mayor inseguridad, continuando así el ciclo de inestabilidad.

¿Entonces…?

[31] DIARIO DE BURGOS, «Un ataque de Al Qaeda deja cien muertos en Burkina Faso», 25 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.diariodeburgos.es/noticia/z74c8f566-c3a0-39f5-7226c38d94938ece/202408/un-ataque-de-al-qaeda-deja-cien-muertos-en-burkina-faso

[32] HUMAN RIGHTS WATCH, «Burkina Faso: Army Massacres 223 Villagers», 25 de abril de 2024. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2024/04/25/burkina-faso-army-massacres-223-villagers

[33] BBC NEWS MUNDO, «Cómo opera el Grupo Wagner, el «brutal» ejército privado de mercenarios rusos», 15 de julio de 2020. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53344507

[34] FRANCE 24, «New evidence shows atrocities committed by army in Burkina Faso», 17 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.france24.com/en/africa/20240517-new-evidence-shows-atrocities-committed-army-burkina-faso

Conclusiones

El Estado se compone de tres elementos básicos, necesarios para su existencia. En el Sahel, dichos elementos están siendo atacados y mermados por grupos yihadistas que están expulsando al Estado de sus propios territorios. No solo eso, sino que está usurpando sus funciones, en ocasiones garantizando unos servicios básicos y una sensación de seguridad, más o menos real, además de recaudando impuestos a la población a la cual somete. De esta manera, engrosan sus arcas para aumentar sus arsenales y, por ende, su capacidad operativa.

Esto está directamente vinculado con el monopolio legítimo de la violencia, necesario para poder mantener un orden social y una estabilidad. El Estado debe ser el único actor con la capacidad para ejercer la violencia dentro de su territorio, para poder mantener el orden, sin que terceros puedan alterar dicho monopolio legítimo de la violencia.

Dicha garantía de seguridad favorece la estabilidad, mediante el ciclo de estabilización. Con la seguridad, se favorece una sana gobernanza que deriva en un desarrollo económico que a su vez desemboca en una mayor seguridad, alcanzando una estabilidad.

Por lo tanto, los Estados son los garantes de la seguridad en sus territorios y poblaciones, mediante el ejercicio del monopolio de la violencia. Esta búsqueda de la seguridad es precisamente para poder atender a dichas necesidades de la población y que el ciclo de estabilización gire en sentido virtuoso, fluyendo de más seguridad a más gobernanza y a más desarrollo económico y social. Por ello, se debe evitar a toda costa el desmonopolio de la violencia, ya que pone en jaque todo lo anterior y la concepción misma del Estado. Se trata de un ataque a sus más básicos elementos.

En el Sahel la situación es un tanto complicada, pues en muchos casos son países plenos de inestabilidad y, por tanto, de escasa seguridad, bajo nivel de gobernanza y pobre desarrollo económico y social. Y el hecho de que no se monopolice legítimamente la violencia constituye una de las causas primigenias principales, si no la principal, de esa dramática situación. Además, la cantidad de actores presentes en el conflicto, complica la búsqueda de una solución que ponga fin a la violencia.

Esperemos que la situación pueda revertir, por el bien de todos. Por el bien de esas poblaciones y por las de los países vecinos… entre lo cuales está Europa, y especialmente España, como frontera norte fáctica del Sahel.

*Yago Alonso-Alegre Sustacha**
Derecho y Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas

Documento
Opinión

07/2025 30 de enero de 2025

David Cuesta Vallina

La guerra de Ucrania. Cuando aprender es lo importante



La guerra de Ucrania. Cuando aprender es lo importante

Resumen:

Considerando el contacto con la realidad como la mejor herramienta para la transformación de los ejércitos, este artículo analiza las experiencias derivadas de la guerra entre Rusia y Ucrania para comprender los retos que implica la implementación del Mando Orientado a la Misión. La base del análisis es que el planteamiento de hipótesis que trascienden la realidad inmediata, proporciona una perspectiva más amplia de lo que está sucediendo. De esta manera, el texto aborda aspectos organizativos y doctrinales, así como la capacidad de adaptación de las fuerzas combatientes en el mayor conflicto europeo desde la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, extrae posibles lecciones que esta contienda ofrece para perfeccionar nuestro propio modelo de Mando Orientado a la Misión.

Palabras clave:

Liderazgo, mando orientado a la misión, transformación, guerra, experiencia, doctrina, adaptación.

*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.

Ukraine war. When learning is important

Abstract:

This article adopts a realist perspective to analyse the experience from the Russia-Ukraine war with the aim of understanding the challenges related to the implementation of Mission Command in military transformation. The analysis is based on assumptions that go beyond the immediate reality and offer a valuable perspective on current events. Consequently, the text addresses organisational and doctrinal aspects, as well as the adaptability of the fighting forces in the largest European conflict since the Second World War. Finally, it draws possible lessons that this conflict offers for refining the Spanish model of Mission Command.

Keywords:

Leadership, Mission Command, transformation, war, experience, adaptation, doctrine.

Introducción

Vivir tiempos de crisis, conflictos o incluso situaciones de emergencia es visto en muchas ocasiones como la oportunidad de aprender lecciones que pueden cambiar la forma de pensar o de actuar. De hecho, el origen de la palabra «emergencia» viene del latín y significa «emerger», asociado al acto de salir o levantarse de una situación y por eso conlleva cambio.

Nuestra forma de pensar también está asociada a nuestras capacidades y nos cuesta aprender de lo abstracto ya que nos resulta natural. Pensar de forma independiente a la realidad que nos rodea, de lo concreto o que podemos ver, muestra el estado de madurez necesario que habilita la resolución de problemas y es lo que se requiere para combinar lo intangible que requiere un estilo de mando y lo tangible del desarrollo de una guerra.

Aprender de la guerra entre Rusia y Ucrania, el mayor conflicto en suelo europeo desde la Segunda Guerra Mundial es una oportunidad que puede ir más allá de lo material, de la tecnología, del armamento o de las técnicas empleadas, por eso muchos ejércitos están poniendo sus focos de aprendizaje en el este de Europa.

El conocido como «mission command» o nuestra versión en parte más profunda, del Mando Orientado a la Misión, no representa un modelo de reglas fijas o detalladas. Más bien se basa en las experiencias que da el entrenamiento, la práctica o el aprendizaje y forma parte de esa filosofía de mando que se pretende consolidar en nuestro Ejército. Entre las cualidades necesarias, la de mostrar adaptación al cambio y una iniciativa disciplinada guiada por ese conocimiento de lo que se requiere a cada nivel.

Conociendo que los principales pilares de esta filosofía son la generación de confianza, la existencia de un entendimiento común y compartido, la capacitación para actuar y unas relaciones de mando establecidas, se busca extraer lecciones de la guerra Rusia Ucrania para pensar sobre las necesidades que requiere un conflicto moderno.

Comparando algunas tendencias observadas en la guerra de Rusia-Ucrania con esos pilares o principios del Mando Orientado a la Misión, nos permitirá reflexionar sobre el que es ya uno de los retos para muchos ejércitos que es la implementación efectiva de este estilo de liderazgo y si está de acorde a las necesidades de los conflictos actuales.

El cambio

Para ver si progresamos en la dirección correcta tenemos que hablar primeramente del cambio y algunas de sus implicaciones. Vivimos un periodo donde la aparición de nuevos términos es constante y es algo que ya no nos sorprende. Es lo que pasa en los tiempos de cambio y avances propiciados por la tecnología y la ciencia que generan la necesidad de crear un vocabulario específico para describir innovaciones o nuevos conceptos. Multidominio, drones, hipersónico, troyanos… nos pueden sorprender en mayor o menor medida, pero seguramente sea una tendencia que se mantenga en los próximos años.

Cuando se habla de cambio en el ejército norteamericano se recuerda al conocido *US Army Training and Doctrine Command* (TRADOC) creado en 1973. Confluían factores como la retirada de Vietnam, el fin del servicio militar obligatorio y un debate doctrinal que requería de una profunda transformación sobre el empleo de la fuerza. Esa misma innovación organizativa fue la que se produjo con el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) con origen en 1997 y que mantiene como lema «El conocimiento, nuestro valor» aunque también es conocido como el motor de cambio de nuestro Ejército.

Sacar lecciones de los conflictos, más que un simple cometido, es una necesidad para poder seguir siendo relevante y resolutivo, en caso necesario, en los escenarios que están por venir. Vietnam, Yom Kippur, Irak, Afganistán… cualquier conflicto puede ser objeto para tratar de sacar lecciones y provocar un aprendizaje práctico. Ahora las portadas de las noticias y de las revistas especializadas tratan con relevancia lo que podría ser un punto de inflexión estratégico por los cambios que puede producir, la guerra entre Rusia y Ucrania.

La época cuando la OTAN y Rusia confiaron en la cooperación, en mayo de 1997, ya ha quedado atrás y aunque en ese momento se llegó a firmar un acuerdo con relación a la libre elección de alianzas por parte de los Estados y la inviolabilidad de las fronteras, hoy la OTAN tiene identificada su mayor amenaza, la Rusia de Putin[1]. Una época de cambio o un cambio de época que nos da a entender la necesidad de definir perspectivas que puedan ser aplicables al conflicto actual ucraniano y que se puedan relacionar con los principios.

[1] Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, 29 de junio de 2022.

Los motores del cambio

Los principios del Mando Orientado a la Misión pueden caer más en el lado de los abstracto, en lo intangible, pero serán las perspectivas del cambio, los motores del cambio, los que pueden hacernos aprender con más margen de realismo.

La tecnología, uno de los protagonistas del siglo XXI, puede centrarnos en el empleo de materiales concretos, nuevos o tradicionales pero que tienen un rendimiento concreto en una guerra tan diferente.

La acción de mando, como parte de la función táctica de Mando y Control determinante para desarrollar operaciones de forma sincronizada y conseguir los efectos que se pretendan en el marco del conflicto.

La doctrina a modo de reflexionar si habilita a los decisores que planean operaciones de una forma adaptada a los tiempos actuales permitiendo la necesaria agilidad estratégica de los escenarios cambiantes.

La cohesión asociada a la realización de prácticas en el terreno si precisamente promueven esa generación de confianza o la bloquean.

Combinar algunos de los cambios que nos muestra el conflicto con los rasgos que requiere el Mando Orientado a la Misión puede ser una oportunidad para seguir pensando en el cambio y ver las crisis como una oportunidad, al menos de aprendizaje.

Motor tecnológico

Fue Andrew Stephen Grove, uno de los primeros empleados de Intel, quien empleó la frase *strategic inflection point* en los años ochenta aunque fuera en el ámbito de la empresa tecnológica[2] . En nuestro escenario, las armas supersónicas, drones, espectro electromagnético o incluso el dominio del ciberespacio son aspectos que nos dan a entender el posible efecto que tiene la tecnología con el cambio y que pueden influir en ese punto de inflexión que produciría un gran cambio.

Nuestra filosofía del Mando Orientado a la Misión busca una toma de decisiones de forma oportuna y para ello la sincronización de las funciones tácticas presentes en el combate

[2] STEPHEN GROVE, Andrew, “Embracing Strategic Inflection Points: Lessons from Only the Paranoid Survive”.

adquiere especial interés. El conocimiento y empleo de estos avances, enfocando la tecnología como una oportunidad y capacitador, permitirán a los decisores (y a los equipos que tengan que asesorar) un mejor análisis y entendimiento de lo que pasa.

Pero si hay algo implícito al empleo de estos medios basados en tecnologías que fueron o son disruptivas será la necesidad de aceptar los riesgos que conlleva su uso. La posible falta de experiencias de materiales nuevos conlleva cierto margen de error que debe de formar parte de la cultura para promover nuevos empleos de nuevos avances. El ejemplo de la de la Inteligencia artificial por parte de Ucrania, en beneficio de la gestión de objetivos se identificó como una forma de hacer más efectivo el empleo de fuegos de largo alcance y artillería lo que supuso un gran avance y permitió mejorar la integración de fuegos con la maniobra. Los ciclos de inteligencia también se ven afectados, al menos en la fase de obtención y análisis, pero en sus inicios se corría el riesgo de llegar a la parálisis por el exceso de información y nuestra dificultad natural de tomar decisiones.

El empleo de fuegos por parte rusa no ha sufrido muchos cambios doctrinales desde la Segunda Guerra Mundial, si en cuanto a capacidades de sus armas, pero sigue con un empleo característico en masa que no les ha dado los resultados que tenían previstos.

El empleo innovador de diferentes tecnologías cae en el lado ucraniano, aunque facilitado por el apoyo externo que está recibiendo[3]. Pero no sólo eso, una característica del empleo de estas capacidades militares que podrían considerarse novedosas es la capacidad técnica que requiere, una componente basada en la competencia que precisamente orienta el perfil del militar que hace posible que se aplique el Mando Orientado a la Misión puesto que la componente tecnológica en la guerra acaba dependiendo del factor humano.

Con una perspectiva del empleo de la tecnología en beneficio de las operaciones, asumiendo mayores riesgos pero habilitando las personas tanto en la parte formativa como aportando innovaciones, las fuerzas ucranianas están mostrando una mejor aproximación en este pilar del Mando Orientado a la Misión, pero con esto no es suficiente, hay que asegurar que el empleo de estos avances en las operaciones estén del todo sincronizadas y sumen al conjunto de guerra y no se queden como acciones aisladas.

[3] URBAN, Andrew, “Zelenski, la forja de un héroe”, Deusto, 2022.

Motor acción de mando

La acción de mando es la que habilita la ejecución de acciones, evita ser demasiado reactivo al promover la iniciativa que tanto busca el Mando Orientado a la misión.

Entre las ventajas que permitieron una respuesta inicial ucraniana exitosa es la capacidad de reacción que mostraron basada en un propósito claro, no rendirse. Una iniciativa disciplinada que permitió actuar sin unas órdenes detalladas y orientadas a mantener una férrea defensiva y tomar acciones para rechazar al enemigo a todos los niveles y ámbitos lo que se reflejaba en la maniobra, los fuegos o los ciclos de decisión.

Es lo que se asocia a otra característica del Mando Orientado a la Misión relacionada con el propósito difundido. Se trata de la intención del mando que debe ser clara y ampliamente difundido. Además, las fuerzas ucranianas han sido capaces de modificar una estructura de puestos de mando adaptada a la amenaza con una reducción de su firma electromagnética como forma de dificultar las acciones enemigas con sus drones o de la propia inteligencia soviética.

Los ucranianos, desde el inicio de la guerra, han mostrado un sistema de mando y control basado en sistemas con puestos en permanente movimiento y con capacidad para trabajar en modo colaborativo que les habilita para mejorar esa sincronización de funciones tácticas que veíamos en el punto anterior. A modo de ejemplo, un puesto de mando de batallón ucraniano se basa en siete militares que saltan dos veces al día[4].

El acierto ucraniano de adaptar sus métodos a la situación o incluso de alejarse de unos procedimientos basados en la doctrina militar soviética les ha permitido reflejar principios del Mando Orientado a la Misión como la descentralización efectiva facilitada por su sistema de mando y control, tanto en lo técnico como en lo táctico. Esa descentralización está alineada por la iniciativa disciplinada, la que permite actuar sin órdenes continuas que facilitan actuar y promover la acción. La clave es que vienen orientadas por ese claro propósito difundido que facilita la agilidad de las respuestas en las reacciones ante el enemigo. Todo ello aporta cierta ventaja del lado ucraniano.

Es este aspecto que combina la iniciativa disciplinada con el propósito claro que permiten adoptar decisiones de forma más oportuna y que se promueve más en el lado ucraniano

[4] NAGL, John A., “Lessons from Ukraine for the future force”, USAWC Press, 2024.

y se aleja del sistema ruso caracterizado más por su origen soviético que no ha facilitado una potenciación de los líderes sin permitir que decidan sin unas órdenes concretas en todo momento.

Motor doctrina

El marco doctrinal genera el marco de pensamiento común para el planeamiento y desarrollo de las operaciones. Es otro elemento que puede bloquear o habilitar la facilidad del cambio ya que incluye los principios de empleo de las fuerzas y los tipos de operaciones a ejecutar.

Muchos de los militares ucranianos disponían de un conocimiento previo de las doctrinas y procedimientos rusos basado en su formación en décadas anteriores con una clara influencia militar soviética. Esta formación, estaba ampliada con el conocimiento de los métodos occidentales pero que les otorgaba cierta ventaja en la toma de decisiones al poder intuir como podría actuar su enemigo. Conocer la doctrina adversaria está siendo relevante y una muestra más de la importancia de conocer al adversario en todos los aspectos.

Pero no sólo eso, la importancia de la doctrina y el marco normativo radica en la habilitación de una comprensión común que habilita la colaboración en la ejecución de las operaciones. Max Boot, apunta a la rigidez rusa ya que «los rusos actúan por el libro»[5], es decir que se salen poco del guion marcado.

Y hablando de doctrina ucraniana, el General Valery Zaluzhny, el jefe de las fuerzas armadas, promovió la colaboración con la Alianza y facilitó la formación de los mandos ucranianos con los estándares occidentales. Todo ello abrió la mente de los mandos ucranianos y proporcionó una mayor agilidad en la toma de decisiones. Resulta que estos aspectos, propios del Mando Orientado a la Misión, fueron calando a pesar de no estar incluidos en la doctrina ucraniana. Entre las acciones que eligió Zaluzhny[6] buscaba una necesidad de desarrollar una mente abierta y de promover la delegación en beneficio de las decisiones oportunas, aspecto alineado con la filosofía de este tipo de liderazgo.

[5] Max Boot, «Opinion: Russia Is Fighting by the Book. The Problem Is, It's the Wrong Book» Washington Post (website), November 2, 2022.
[6] https://facts.net/history/people/30-facts-about-valery-zaluzhny/

Precisamente lo contrario que Oleksiy Melynk, oficial de la Fuerza Aérea ucraniana que acarrea una experiencia formativa soviética, se refería sobre la mentalidad de los oficiales rusos[7]: «Para un oficial ruso el riesgo de ser castigado es más relevante que el riesgo de perder sus hombres o ser incluso baja», saltarse la doctrina ante cualquier situación es difícil para ellos.

El marco doctrinal condiciona el desarrollo de las operaciones e incluso el ejercicio del mando y a igual que cuando nació en TRADOC se buscaba reorientar el pensamiento militar y su doctrina, lo que hicieron los ucranianos no lo hicieron los rusos, lo que les ha supuesto una desventaja, al menos en la eficacia de sus acciones en el terreno.

Motor cohesión

La cohesión y generación de confianza son rasgos propios del Mando Orientado a la Misión y una parte importante está relacionada con las prácticas basadas en ejercicios multinacionales, cada vez más frecuentes en los ejércitos occidentales, que aportan entre otras ventajas, la mejora en la sincronización de las funciones tácticas o la mejor gestión del espacio donde se desarrollan las operaciones. El desarrollo de ejercicios en el ámbito de la OTAN permite algo parecido al desarrollarse operaciones compartiendo metodologías, información, procedimientos… un auténtico impulso para la cohesión que además permite avanzar en la siempre buscada interoperabilidad.

La gestión de la información siempre ha sido considerada como crítica y aquí entra la idea de compartir los productos necesarios que facilitan las decisiones a los aliados. Esta idea de compartir, además de generar confianza, ayuda a mejorar los ciclos de decisión.

Las fuerzas rusas emplearon gran número de unidades con un criterio ad-hoc ya que pensaban que se trataría de una campaña rápida. La falta de cohesión de muchas unidades tipo Batallón no facilita ese entendimiento o el empleo de las órdenes tipo misión, más bien, requieren unas órdenes detalladas y centralizadas lo que en parte dificulta la aplicación del Mando Orientado a la Misión.

[7] https://www.ft.com/content/9618df65-3551-4d52-ad79-494db908d53b

En el Mando Orientado a la Misión aparece explícitamente la conveniencia del empleo de órdenes tipo misión, un avance que entra en el marco de facilitar la comprensión y mejorar el conocimiento común.

La falta de confianza es la protagonista en las disfunciones conocidas de los equipos, otro aspecto más que se aleja de las prácticas de las fuerzas rusas. Situación que hay que trabajar con el criterio orgánico ya que la sensorización del campo de batalla y el empleo masivo de drones o aviones no tripulados está llevándonos a una situación de transparencia táctica nunca vista, todo se puede conocer. Esto ha provocado una reducción de la entidad de las unidades además de aumentar la dispersión a nivel táctico haciendo más necesaria una confianza para mejorar la capacidad de trabajar en pequeñas unidades alejadas de otras.

Motor población

La habilitación de relaciones entre líderes o decisores también es un factor considerado relevante para la implementación del Mando Orientado a la Misión.

Si el factor tecnológico era relevante, está la particularidad de que gran número de estos artefactos son operados por personal o empresas del ámbito civil. Esta, es una guerra donde la población y la sociedad, tanto del propio país, como del entorno internacional, son un actor más que relevante por la influencia que tienen directa o indirecta en diferentes campos.

Satélites comerciales que aportan información o asegurar la conectividad a pesar del empleo de la guerra electrónica por parte de los rusos o el empleo dirigido de las redes sociales y que están avivando una especie de comunidad de información que facilita la labor a los militares aportando mucho a la inteligencia ucraniana, son ejemplos que también se pueden relacionar con la parte de relaciones humanas que promueve el Mando Orientado a la Misión.

Estos aspectos, en parte novedosos o diferentes, tienen su peso en la moral ya este entorno civil incluso ha desarrollado aplicaciones digitales que facilitan la difusión de alertas aéreas y que permiten informar de movimientos enemigos[8]. Es una guerra

[8] https://therecord.media/uk-ncf-more-embedded-policing-gen-sir-jim-hockenhull-interview

diferente donde la población civil ha podido participar de una manera u otra. Ucrania ha sido capaz de innovar facilitando esta forma la participación, no solo aportando información también dificultando la acción rusa con ataques digitales[9] promovidos por hacktivistas ucranianos y para interferir las redes rusas.

Conclusiones

Eitan Shamir, autor del libro «Transforming Command», una referencia en este tipo de mando, señala[10]: «... El Mando Tipo Misión no es un procedimiento, es una cultura... Se basa principalmente en la confianza y también en una comunicación clara.» El caso de Ucrania está produciendo cambios en el carácter de la guerra o reflejando el sentido práctico cambios que se veían venir como la necesidad de adoptar el Mando Orientado a la Misión para los escenarios actuales. Aunque se considere que la «naturaleza de la guerra» propiamente dicha no haya cambiado, el reconocer que la guerra no es un concepto estático por la necesidad permanentemente de nuevas definiciones o actualizaciones de acuerdo con su evolución, nos ayuda a preparar mejor nuestras fuerzas y evolucionar hacia la dirección correcta.

Aunque los ucranianos están desempeñando la filosofía de esta forma de mando de una forma más efectiva que los rusos, puede no ser suficiente para alcanzar la victoria. La gran diferencia de medios disponibles o incluso la aceptación de bajas propias puede influir en el resultado final. Pero todo aporta, y fracasar en la implementación del Mando Orientado a la Misión podría acelerar cualquier derrota.

Cuando en 2012 la Alianza Atlántica aceptó la petición procedente de Ucrania sobre mejorar la formación de sus militares e incluso aceptar ucranianos en los programas de educación ya se veía la importancia de compartir conocimiento y metodologías[11] , como podría ser el estilo de mando buscado, para los conflictos que estaban por venir y hoy ya son una realidad.

[9] https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60781082
[10] SHAMIR, Eitan, “Transforming Command”, Stanford Security Studies, 2011.
[11] Boguslaw Pacek and Mariusz Solis, “Suggestions and Recommendations Stemming from the Hybrid Warfare in Ukraine for Military Education Reform and NATO DEEP Programs (Brussels: Defence Education Enhancement Programme, 2017), 46–47.

Con este espíritu colaborativo y formativo renovado, surge la misión de asistencia militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM)[12] que se realiza en nuestro país. Una iniciativa internacional en beneficio del adiestramiento y la instrucción, que también toca la parte de liderazgo y que favorece prácticas en el terreno para promover el estilo del Mando Orientado a la Misión.

Para que pueda crecer esta filosofía debe de resultar útil a lo que requieren los conflictos de hoy y para ello hay que seguir probando, entrenando, preparándose y sin tener miedo a equivocarse. Como están haciendo las fuerzas ucranianas en diferentes aspectos y que les lleva a enseñarnos que están más próximos al Mando Orientado a la Misión que su enemigo ruso, quizás algún día se muestre que es el elemento que les ha dado la victoria.

*David Cuesta Vallina**
@iDacMac

[12] https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-nacionales/80-OTRAS-OPERACIONES/81-UAMAM-UCRANIA/index.html

Documento
Opinión

08/2025 3 de febrero de 2025

Rafael Santiago Orti *

Tayikistán, pieza clave en la política exterior regional de China



Tayikistán, pieza clave en la política exterior regional de China

Resumen:

Las actuales circunstancias geopolíticas están incrementando la relevancia estratégica de Tayikistán para los intereses de China principalmente en dos aspectos. Por un lado, tras los contactos con el régimen talibán, Dusambé es pieza fundamental en las rutas energéticas que buscan canalizar y ampliar el volumen de suministros procedentes del oeste. Por otro lado, la estabilidad de este débil país es fundamental para garantizar la seguridad no sólo de estos recursos sino de los movimientos islámicos que amenazan la región de mayoría uigur de Xianiang. La actual situación política de Tayikistán gobernada bajo un rígido autoritarismo en búsqueda de sucesor, con unas élites que no garantizan la transparencia administrativa y que mantiene a su población con el mayor nivel de pobreza regional complican la consecución de los objetivos fijados por la República Popular de China (RPC).

Palabras clave:

Asia Central, China, geopolítica, seguridad, recursos.

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.

Tajikistan, a key player in China's regional foreign policy

Abstract:

The current geopolitical circumstances are increasing Tajikistan's strategic relevance to China's interests in two main ways. On the one hand, following contacts with the Taliban regime, Dushanbe is a key player in the energy routes that seek to channel and expand the volume of supplies from the West. On the other hand, the stability of this weak country is essential to ensure the security not only of these resources but also of the Islamic movements that threaten the Uighur-majority region of Xianiang. Tajikistan's current political situation of rigid authoritarianism in search of a successor, elites who do not guarantee administrative transparency, and a population with the highest level of poverty in the region make it difficult to achieve the goals set by the People's Republic of China (PRC).

Keywords:

Central Asia, China, geopolitics, security, resources

Introducción

La situación geopolítica actual destaca una creciente convergencia de intereses por parte de China hacia su vecino Tayikistán. A pesar de una complicada orografía, mayoritariamente montañosa y la ausencia de recursos energéticos, Tayikistán puede verse favorecida por los acuerdos de Pekín con el régimen talibán afgano.

Esta colaboración permite reabrir un proyecto históricamente parado, el de la conexión China-Turkmenistán a través de Afganistán y Tayikistán, que permitiría incrementar el flujo de su proveedor turkmeno. Además el corredor económico China-Pakistán (CPEC, siglas en inglés del China-Pakistan Economic Corridor) podría verse ampliado con un anexo acceso a Afganistán.

Sin embargo, la falta de seguridad es una de las principales amenazas del proyecto. La precipitada salida de Rusia de la región priorizando sus intereses en la guerra en Ucrania, ha obligado a la RPC a reemplazar a Moscú como garante de seguridad en la región. Esta eventualidad no es completamente del agrado de Pekín, más interesada en otras actividades más lucrativas.

La seguridad es fundamental para los intereses chinos, pues no sólo asegura la continuidad en el flujo de sus importaciones en esta inestable región, sino que además permite disipar cualquier posibilidad de contacto entre militantes islamistas de la región con la díscola provincia autónoma de Xinjiang donde protestas de la etnia musulmana uigur son frecuentemente reprimidas de manera violenta.

La situación de Tayikistán va a implicar un sobreesfuerzo por parte de China si quiere que sus objetivos se cumplan. La inestabilidad política del país se ha acentuado desde que comenzó la carrera sucesoria del actual presidente, Emomali Rahmon, en la que los diferentes aspirantes comienzan el juego de posicionamientos y buscarán aliados entre la élite gobernante para alzarse con el poder. Mientras tanto, la mayor parte de la población debe recurrir al contrabando y a la economía sumergida para poder sobrevivir en un país social y territorialmente divido en el que la corrupción de las élites merman sustancialmente los recursos desde el fin de la guerra civil.

Afganistán y la nueva configuración regional

Los recientes acuerdos entre el gobierno talibán afgano y China abren una alternativa prometedora a las tradicionales conexiones de la República Popular China con sus proveedores centroasiáticos. Estos acuerdos podrían transformar significativamente las dinámicas regionales al ofrecer una vía más directa y eficiente para el acceso a los recursos energéticos de Turkmenistán, un país que posee vastas reservas de gas natural y es un actor clave en el sector energético de Asia Central. Concretamente, esta nueva ruta a través de Afganistán tiene el potencial de convertirse en una alternativa estratégica a los corredores actuales que transitan por Uzbekistán y Kazajistán. Turkmenistán es uno de los principales suministradores centroasiáticos de gas junto a Kazajistán. Según fuentes oficiales del Gobierno chino, se estima que desde su puesta en marcha en 2009, se han suministrado más de 500.000 millones de metros cúbicos. El gasoducto tiene una extensión de más de 1.800 km y tiene una capacidad anual de 60.000 millones de metros cúbicos[1] (Imagen 1).



Imagen 1: El Gasoducto Asia Central-China. Fuente: https://en.wikipedia.org/wiki/Central_Asia%E2%80%93China_gas_pipeline

[1] «China-Central Asia gas pipeline transports over 500 billion cubic meters of natural gas», accedido 10 de enero de 2025, https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202411/19/content_WS673bd780c6d0868f4e8ed270.html.

El desarrollo de una línea de conexión entre China y Afganistán a través de Tayikistán figura de manera destacada en la agenda de Pekín[2] (Imagen 2) y supondría un destacado impulso que reactivaría el corredor que une Afganistán con Pakistán.

En este contexto, Tayikistán podría desempeñar un papel fundamental como alternativa estratégica en el corredor, especialmente si el conflicto entre Pakistán e India en la disputada región de Cachemira se intensifica. La inestabilidad en esta área complica la viabilidad de las rutas tradicionales, lo que posiciona a Tayikistán como una opción viable para garantizar la continuidad de los flujos comerciales y logísticos en la región.



Imagen 2: El corredor ferroviario China-Tayikistán-Afganistán. Fuente: CentralAsianlight.org
https://centralasianlight.org/news/china-tajikistan-afghanistan-corridor-new-transit-route-for-regional-trade/

La seguridad pieza clave de los proyectos regionales

Sin embargo, la viabilidad económica de estos corredores requiere de unas condiciones de seguridad en una región caracterizada por su inestabilidad. La principal preocupación

[2] «China, Tajikistan vow to jointly build multimodal transport corridor: joint statement», accedido 10 de enero de 2025, https://english.www.gov.cn/news/202407/05/content_WS668805e9c6d0868f4e8e8ec8.html.

de la RPC es la seguridad y la lucha contra el terrorismo. De hecho, Pekín busca a través de inversiones y acuerdos comerciales y económicos con Afganistán que el régimen talibán se posicione a su favor y corte sus vínculos con los grupos extremistas y terroristas que amenazan a regiones fronterizas.

No sólo están en juego intereses económicos, pues China teme que la propagación de movimientos islamistas promovidos por el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental (ETIM), el Partido Islámico del Turkestán (TIP) y el grupo Estado Islámico (ISIS/ISIL)[3] provoquen revueltas en la conflictiva región de Xinjiang.

Estas incursiones terroristas que se realizan aprovechando la porosidad de las montañosas fronteras, permite además la financiación de estos grupos a través del contrabando, tráfico de drogas y otras actividades ilegales con su vecino tayiko desde el cual se distribuyen por el resto de la región centroasiática hasta Rusia y Europa.

La debilidad de Tayikistán imposibilita la persecución y el cese de este tipo de actividades delictivas, lo que obliga a China a intervenir para evitar que el problema llegue hasta sus propias fronteras. La participación en actividades de seguridad por parte de Pekín se ha visto incrementada tras el abandono de la región de Rusia, que desempeñaba tradicionalmente estas tareas, pero que ahora centra sus recursos económicos y militares en la contienda ucraniana.

Aunque China busca la contribución e implicación de todos los países centroasiáticos en la lucha por la seguridad y estabilidad de la región a través de las cumbres de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), la realidad es que Pekín es el más solvente económicamente y el más interesado en resolver el problema. Además, la economía tayika tiene una fuerte dependencia de la RPC.

Los intereses de China, piedra angular de la cumbre de la OCS

En la reciente cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), celebrada en Pakistán, quedó en evidencia el progresivo desplazamiento de Rusia a favor de China como principal potencia influyente en la región. Los intereses estratégicos y económicos

[3] «CPC | China, Russia, and Great Power Politics in Afghanistan and Central Asia», Caspian Policy Center, accedido 10 de enero de 2025, https://www.caspianpolicy.org/research/guest-contributions/china-russia-and-great-power-politics-in-afghanistan-and-central-asia.

de Pekín ocupan un lugar prioritario en la agenda de la institución, eclipsando las posturas e influencia rusa. Este cambio subraya el creciente poder de China en Asia central y la consolidación de su liderazgo en foros multilaterales como la OCS, cuya relevancia supera desde hace tiempo a las instituciones proyectadas por Moscú.

Organismos como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y la Unión Económica Euroasiática (UEEA), que durante años simbolizaron la hegemonía rusa en el espacio postsoviético, se encuentran en franco declive. La OTSC, concebida como una alianza militar para garantizar la estabilidad en la región, ha mostrado limitaciones en su capacidad para gestionar crisis recientes, mientras que la UEEA ha perdido impulso debido a la falta de cohesión económica entre sus miembros y las crecientes sanciones internacionales contra Rusia.

Uno de los temas más destacados y subyacentes en la reciente cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái en Pakistán fue el conflicto latente entre Nueva Delhi e Islamabad, cuya rivalidad histórica sigue marcando profundamente la dinámica regional[4].

La India, en su intento por fortalecer su influencia en Asia Central, está apostando por el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC, por sus siglas en inglés), una ambiciosa ruta comercial que atraviesa Irán y conecta el sur de Asia con Rusia. Este corredor, además de beneficiar los intereses rusos, representa una vía estratégica para Nueva Delhi para introducirse en la región sorteando las limitaciones geográficas y los intentos de obstrucción por Pakistán (Imagen 3), que está bloqueando la entrada en la región a su vecino no sólo por la rivalidad entre ambos sino porque la propuesta de la India perjudica sus intereses.

El éxito de la propuesta india tendría un impacto significativo en las ambiciones estratégicas del corredor que conecta a China con Pakistán.

Este corredor no solo representa una vía económica fundamental, sino también un componente geopolítico que refuerza la influencia china en la región. No obstante, Pekín actúa con cautela en sus relaciones con Nueva Delhi, plenamente consciente de que

[4] «La Organización de Cooperación de Shanghái se reúne en un Pakistán en horas bajas», Real Instituto Elcano, accedido 11 de enero de 2025, https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-organizacion-de-cooperacion-de-shanghai-se-reune-en-un-pakistan-en-horas-bajas/.

India es uno de los pocos actores regionales con la capacidad de desafiar su hegemonía en Asia.



Imagen 3: El corredor Norte-Sur. Fuente: Sputnik
https://noticiaslatam.lat/20230518/corredor-internacional-norte-sur-1139595574.html

Las opciones de la India se enfrentan a considerables desafíos que minimizan las probabilidades de éxito. Las sanciones internacionales impuestas a Irán y Rusia[5], dos de sus socios clave en proyectos de cooperación energética y de infraestructura, limitan significativamente sus posibilidades de avanzar en iniciativas que puedan contrarrestar la influencia china.

[5] «La Organización de Cooperación de Shanghái se reúne en un Pakistán en horas bajas», Real Instituto Elcano, accedido 11 de enero de 2025, https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-organizacion-de-cooperacion-de-shanghai-se-reune-en-un-pakistan-en-horas-bajas/.

Además, estas sanciones dificultan la financiación, la logística y la ejecución de proyectos conjuntos, lo que sitúa a India en una posición de desventaja frente a la capacidad de China para movilizar recursos y alianzas.

Otro de los escenarios clave en el conflicto entre Pakistán e India es la prolongada disputa por la región de Jammu y Cachemira, un territorio estratégico que ha sido fuente de tensiones. Este conflicto no solo tiene implicaciones regionales, sino que también podría afectar directamente al Corredor Económico China-Pakistán, proyecto enmarcado dentro del BRI o la Nueva Ruta de la Seda (Imagen 4).



Imagen 4: El corredor China-Pakistán. Fuente: CGTN
https://espanol.cgtn.com/news/3d4d7a5830456a4d7a457a6333566d54/p.html

La cercanía geográfica de Jammu y Cachemira al trazado del CPEC lo convierte en un área particularmente sensible para Pekín, ya que cualquier escalada del conflicto podría poner en riesgo la seguridad de las rutas comerciales, los proyectos de infraestructura y las inversiones realizadas por China en Pakistán. Esto añade una dimensión adicional al interés de Pekín por mantener un delicado equilibrio en sus relaciones con India, consciente de que su posicionamiento en la región debe ser cuidadosamente gestionado para evitar antagonizar a Nueva Delhi, un actor clave en la dinámica geopolítica de Asia. Para China, cualquier inestabilidad prolongada representa un desafío a sus ambiciones económicas y estratégicas, lo que refuerza la necesidad de adoptar una política exterior prudente y calculada en sus interacciones con ambos países.

Los problemas de conectividad de Asia central

Las propuestas tanto de Rusia como de China de la creación de corredores económicos y energéticos responden a un histórico problema en la región debido a su situación geográfica.

Como bien desarrolla el escritor Paul Collier[6], uno de los principales problemas de los países para lograr el crecimiento económico es la ausencia de salida al mar y una difícil convivencia con sus vecinos. Los países centroasiáticos se caracterizan por unas tensas relaciones entre ellos que fluctúan de forma imprevisible muchas veces en función de un peculiar juego de alianzas y enemistades de sus presidentes, pero que tienen históricas confrontaciones derivadas del control y el uso de recursos hídricos, energéticos unido a conflictos étnicos fruto del establecimiento arbitrario en sus fronteras. Además, se trata de la región del mundo más alejada de una salida al mar, un problema añadido a las barreras orográficas que forman las cadenas montañosas al este y los desiertos en el sur y oeste de la región.

La historia reciente de las repúblicas centroasiáticas está ligada a Moscú, que desarrolló la construcción de vías de comunicación orientadas al norte para a satisfacer sus intereses económicos, comerciales y energéticos. La independencia de la región supuso la posibilidad de negociar con otras potencias atraídas por los recursos de la zona.

[6] Paul Collier, *El club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo* (Turner, 2009), https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=844485.

Estados Unidos intentó sin éxito explotar los recursos del Caspio, debido a la inestable situación en Afganistán que impidió concretar un corredor que finalizase en los puertos del sur de Pakistán, aislando de esta forma a Irán. Posteriormente, el faraónico proyecto chino del BRI reactivó el interés por el gas y el petróleo de Asia central, lo que supuso un importante despliegue de inversiones y retos logísticos cuyo éxito posiciona a China como principal potencia en la región.

La guerra en Ucrania y las sanciones procedentes de Europa obligó a Moscú a buscar nuevas alternativas para exportar sus recursos energéticos, una de sus principales fuentes de ingresos. La apuesta rusa consiste en el desarrollo de un corredor que conecte Moscú con su aliado Teherán y su valiosa salida al mar, priorizando por lo tanto los acuerdos con Kazajistán y Turkmenistán, que además de ser productores interesados en nuevas rutas de salida de sus recursos son países de tránsito hasta los puertos iraníes.

La configuración actual energética en Asia central redefinida en la búsqueda de la mejor salida al mar supone, como hemos visto, una competición entre los intereses rusos con el corredor Norte-Sur y la propuesta China a través de Pakistán. Los acuerdos de Pekín y Kabul podría decantar definitivamente la balanza a su favor.

Tayikistán, el país centroasiático más inestable

Tras la guerra civil (1992-1997) el país está dirigido por Emomali Rahmon. El presidente ha ido progresivamente endureciendo el discurso y el autoritarismo. Prueba de ello es la relevancia del Partido del Renacimiento Islámico (PRI), que fue pieza clave en la formación del nuevo Gobierno tras la guerra civil y que hoy en día se encuentra marginado. Rahmon ha ido incorporando a la cúpula gobernante familiares y amigos cercanos procedentes de Kulob, su lugar de nacimiento, quienes han ido asumiendo cargos de responsabilidad y el liderazgo de las principales empresas del país.

Para acallar voces discordantes, el líder se ha erigido como el salvador del país de la guerra civil mostrándose como la única vía para evitar la violencia de un nuevo conflicto armado[7]. Esto supone una seria advertencia para aquellos que demanden más libertades

[7] Ferrán Izquierdo y Francesc Serra, «La sociología del poder en Asia Central», en *Poder y regímenes en Asia Central* (Barcelona: Bellaterra, 2018), 11-51.

y democracia en un país donde los derechos humanos están en entredicho, principalmente en las regiones más desfavorecidas, y existen acusaciones de persecución de minorías y de represión a voces críticas[8].

De esta forma se ha ido configurando un claro ejemplo de nepotismo donde las élites dirigentes y sus allegados utilizan los privilegios de su posición para un enriquecimiento personal desmedido. Los ingresos derivados de la venta de los escasos recursos del país benefician a una reducida clase social elitista.

La compleja sucesión presidencial

La carrera para suceder a Emomali Rahmon, último superviviente de la generación de presidentes con el que las ex repúblicas soviéticas centroasiáticas alcanzaron la independencia, ya ha empezado. Los mejores posicionados son sus propios hijos que ocupan importantes puestos en el país.

La hija mayor Ozoda, ocupa el cargo de jefa de gabinete presidencial, y su marido, Jamoliddin Nuraliev, es un importante banquero. Otras hijas del presidente también desempeñan roles destacados: Rukhshona es diplomática de carrera, y su marido, Shamsullo Sohibov, es un poderoso oligarca con control sobre sectores clave como el transporte, el comercio, los medios de comunicación y las finanzas. Por su parte, Tahmina y su esposo, Zarifbek Davlatov, son propietarios de una empresa que ostenta el monopolio en la emisión de billetes de avión. Parvina ocupa un destacado cargo de supervisión en el sector farmacéutico[9] y su hijo varón Rustam es el alcalde de Dusambé.

El favorito en las apuestas es su hijo Rustam, que ya ha comenzado a buscar alianzas y acuerdos para eliminar a posibles adversarios en su lucha por la presidencia gracias a su privilegiada posición política (Imagen 5).

Posiblemente el principal rival lo forma el matrimonio de Ozoda y Nuraliev que poseen mayor experiencia y formación.

[8] «Tajikistan: Rights Group Documents Persistent Abuses in Mountainous Autonomous Region | Eurasianet», accedido 10 de enero de 2025, https://eurasianet.org/tajikistan-rights-group-documents-persistent-abuses-in-mountainous-autonomous-region.

[9] Galiya Ibragimova, «Alleged Coup Plot in Tajikistan Linked to Pre-Transition Jitters», Carnegie Endowment for International Peace, 9 de enero de 2025, https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/08/tajikistan-coup-or-transit?lang=en. (Consultado el 09/01/2025)

La situación de incertidumbre es tal que se están produciendo importantes purgas afectando a la cúpula del poder del régimen bajo supuestas sospechas de levantamiento poco claras.[10]



Imagen 5: Emomali Rahmon junto a su hijo Rustam. Fuente: Acca Media
https://acca.media/en/3982/tajikistan-emomali-rahmon-prepares-his-son-for-his-post/

Posible cambio en el garante de seguridad tayiko

Rusia y China son los principales valedores de Rahmon en la escala internacional, conscientes de que la única forma de mantener la estabilidad en el país y en la región pasa por el mantenimiento del régimen autoritario, sistema con el que ambas potencias comulgan. Para Rusia, que tuvo una fuerte implicación en la guerra civil, la inmigración tayika supone en su territorio mano de obra barata además de un apoyo en su extranjero próximo cada vez más crítico con Moscú. Por último el presidente que representa uno de los pocos vestigios del legado soviético, es de los pocos que mantiene presencia militar rusa en su territorio.

[10] Ibragimova. (Consultado el 09/01/2025)

Sin embargo, los acontecimientos recientes previamente analizados podrían marcar un punto de inflexión en la gestión de las tareas vinculadas a la seguridad nacional en Tayikistán. Las sólidas relaciones del gigante asiático con su vecino tayiko, sumadas a la prioridad estratégica que Moscú otorga al conflicto en Ucrania, están configurando un escenario que influirá profundamente en la política exterior del presidente tayiko.

La retirada parcial o el debilitamiento de la presencia militar rusa, que normalmente ha accionado como un contrapeso frente a la creciente dependencia económica y estratégica de China, abre un nuevo capítulo en el equilibrio de poder regional. Este cambio supone un desafío crucial para un país pequeño que ahora se encuentra ante una encrucijada: optar por intensificar su relación con Pekín, asumiendo los riesgos de una dependencia aún mayor, materializada a través de proyectos como la Nueva Ruta de la Seda y sus cuantiosas inversiones en infraestructuras o intentar mantener una colaboración activa con Rusia para equilibrar las influencias externas en su territorio

El resultado de estas decisiones no solo determinará el futuro político y económico de Tayikistán, sino que también podría reconfigurar las dinámicas de poder en Asia Central, una región estratégica donde confluyen los intereses principalmente de China y Rusia.

Conclusiones

La importancia geoestratégica de Tayikistán en la región va a incrementarse notablemente si los ambiciosos acuerdos comerciales y económicos de China en Afganistán se desarrollan tal y como Pekín espera.

Desde el punto de vista diplomático, la cooperación entre el régimen talibán y el gobierno de Xi Jinping marca un giro decisivo en la dinámica internacional. Este acercamiento simboliza el fin del prolongado aislacionismo del gobierno islámico de Afganistán y allana el camino para que otros países, atraídos por los vastos recursos naturales afganos, reconsideren sus posturas hacia el régimen talibán. Recursos como las denominadas tierras raras, depósitos de litio y otras materias primas esenciales para la economía global posicionan a Afganistán como un actor clave en las cadenas de suministro del futuro.

Desde la perspectiva económica, se abre la posibilidad de potenciar el Corredor Económico China-Pakistán (CPEC) mediante la inclusión de un ramal afgano, lo que podría beneficiar significativamente los intereses de Tayikistán.

Esta alternativa adquiere mayor relevancia debido a la inestabilidad en la región norte de Islamabad, derivada del conflicto continuo con la India, que representa un desafío para la seguridad y la viabilidad del corredor actual.

La conexión a través del ramal afgano también ofrece una oportunidad estratégica al establecer una ruta más eficiente y corta que conecte Turkmenistán, Afganistán y Tayikistán, con una posible salida al puerto de Gwadar en Pakistán. Esta nueva ruta no solo diversificaría las opciones logísticas, sino que además complementaría el corredor actual que une a China con Asia central, pasando por Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajistán.

La creación de esta vía beneficiaría a otros exportadores de la región, ya que la accidentada geografía de Asia Central históricamente ha dificultado el acceso a salidas marítimas. Con la integración de esta infraestructura, países sin litoral en Asia Central podrían superar su aislamiento comercial, reduciendo costos de transporte y mejorando su competitividad en los mercados internacionales. Además, el fortalecimiento de estas conexiones impulsaría el desarrollo regional y contribuiría a estabilizar políticamente áreas que, hasta ahora, han estado marcadas por tensiones y conflictos.

Para Tayikistán, este nuevo panorama abre oportunidades y desafíos. Por un lado, su proximidad geográfica y los vínculos históricos lo convierten en un socio natural para facilitar el comercio y la logística en la región. Por otro, la creciente influencia china y las implicaciones de una cooperación más estrecha entre Afganistán y Pekín podrían intensificar las tensiones en un espacio ya de por sí complejo, donde convergen intereses estratégicos de potencias como Rusia o Estados Unidos.

No obstante, la situación actual del país no permite un optimismo desmesurado ya que se encuentra en una posición de marcada dependencia económica y militar respecto a China y Rusia, dos potencias que han sido fundamentales para sostener el régimen autoritario de Emomali Rahmon, quien ante los recientes cambios geopolíticos debe frenar o acelerar el cambio de garante de seguridad del país.

Dusambé sigue siendo la economía más débil de Asia Central, lo que limita gravemente su capacidad para desarrollar una política independiente y afrontar los desafíos socioeconómicos internos.

Las políticas autoritarias del presidente no solo han aislado a Tayikistán en términos democráticos, sino que también han frenado su desarrollo. Estas medidas represivas han desalentado la inversión extranjera y dificultado la creación de un entorno favorable para el crecimiento económico y la innovación.

A esta problemática se suma el creciente incremento de poder de la familia del líder, que durante décadas ha aprovechado su posición privilegiada para consolidar su control sobre los recursos y las instituciones del país. En la actualidad, las disputas internas dentro del círculo cercano al presidente han generado tensiones por la sucesión, en un contexto donde el poder político y económico está estrechamente concentrado en una élite gobernante. Mientras tanto, gran parte de la población enfrenta condiciones de vida precarias, luchando por sobrevivir con recursos limitados y pocas oportunidades de progreso.

En este escenario, el futuro de Tayikistán dependerá en gran medida de su capacidad para diversificar sus alianzas, fomentar reformas económicas y sociales, y garantizar un desarrollo más inclusivo, aunque estas metas parecen difíciles de alcanzar si persiste el modelo actual.

*Rafael Santiago Orti**
Doctorando en RRII. Máster en RRII y Economía UAM
@rafarueda1

Documento
Opinión

09/2025 6 de febrero de 2025

Alberto Cique Moya

Confidencialidad y Transparencia en Seguridad, Defensa y Bioseguridad: Un Equilibrio Crítico

Confidencialidad y Transparencia en Seguridad, Defensa y Bioseguridad: Un Equilibrio Crítico

Resumen:

En el mundo en el que vivimos es necesario abordar la necesidad de equilibrar confidencialidad y transparencia en los ámbitos de la seguridad, la defensa y la bioseguridad. La divulgación indiscriminada de protocolos operativos y avances científicos puede comprometer la seguridad pública y nacional al proporcionar información sensible a actores malintencionados. Ejemplos incluyen el acceso a capacidades NRBQ de fuerzas de seguridad, que podrían ser explotadas para evadir investigaciones o maximizar el impacto de ataques.
En el ámbito militar, la divulgación de tácticas y capacidades operativas reduciría la ventaja estratégica y operacional, mientras que en bioseguridad, la difusión de medidas de biocustodia o investigaciones de uso dual aumenta el riesgo de bioterrorismo o uso indebido. El dilema ético gira en torno a promover avances científicos sin comprometer la seguridad, como se ve en experimentos controvertidos de ganancia de función o la manipulación genética mediante impulsores genéticos como la técnica CRISPR.
Finalmente, se subraya la creciente amenaza de la biología sintética y las tecnologías emergentes disruptivas, que facilitan la fabricación de secuencias genéticas con fines maliciosos. Esto demanda controles internacionales y gobernanza global. Aunque la transparencia fortalece la confianza ciudadana, se concluye que ciertos protocolos sensibles deben mantenerse confidenciales para preservar la seguridad pública y el progreso científico responsable.

Palabras clave:

Seguridad, Defensa, Bioseguridad, Bioprotección, Biocustodia, Información, Inteligencia, Riesgos, Vulnerabilidad.

*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.

Confidentiality and Transparency in Security, Defense and Biosecurity: A Critical Balance

Abstract:

In the world we live in, it is necessary to address the need to balance confidentiality and transparency in the fields of security, defense, and biosafety. The indiscriminate disclosure of operational protocols and scientific advancements can compromise public and national security by providing sensitive information to malicious actors. Examples include access to CBRN (Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear) capabilities of security forces, which could be exploited to evade investigations or maximize the impact of attacks.

In the military field, the disclosure of tactics and operational capabilities would reduce strategic and operational advantage, while in biosafety, the dissemination of biocustody measures or dual-use research increases the risk of bioterrorism or misuse. The ethical dilemma revolves around promoting scientific advancements without compromising security, as seen in controversial experiments on gain of function or genetic manipulation through gene drives like the CRISPR technique.

Finally, the growing threat of synthetic biology and disruptive emerging technologies is emphasized, as they facilitate the manufacturing of genetic sequences for malicious purposes. This calls for international controls and global governance. Although transparency strengthens public trust, it is concluded that certain sensitive protocols must remain confidential to preserve public safety and responsible scientific progress.

Keywords:

Security, Defense, Biosecurity, Biosafety, Information, Intelligence, Risks, Vulnerability.

Introducción

Si en el mundo empresarial la «verdad absoluta» y la «transparencia total» son consideradas por algunos como garantía de éxito, esto podría no ser aplicable a otros ámbitos, fundamentalmente en lo relacionado con la seguridad, la defensa[1].

En estos contextos de seguridad y defensa, compartir información de manera indiscriminada podría implicar no solo exponer nuestras fortalezas, sino también nuestras debilidades. Este riesgo es especialmente relevante en la investigación de uso dual, donde avances científicos o tecnológicos legítimos pueden ser utilizados con fines maliciosos si caen en las manos equivocadas, situación que puede verse complicada, o al menos agravada, por los avances y uso de herramientas de Inteligencia Artificial (IA), como pueden ser los modelos de aprendizaje profundo o lenguajes de gran tamaño (*Large Lenguage Model* – LLM, por sus siglas en inglés)[2,3,4].

A efectos de aclarar el anterior aserto, solo habría que imaginar que alguien dispuesto a cometer una acción ilegal conociera la metodología y los protocolos de investigación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (CFS). Este conocimiento podría permitirle identificar y explotar posibles debilidades en dichos protocolos, evadiendo con éxito una investigación posterior al delito[5,6].

Todos los archivos han sido recuperados el 30 de diciembre de 2024

1 DALIO, R. (2024) «*Confianza en la verdad radical y la transparencia radical*» Disponible en: https://www.principles.com/principles/f6412dca-b3f9-4dd0-bb65-274869dd21ed

2 GREENFIELDBOYCE, N. (2018) «*Did Pox Virus Research Put Potential Profits Ahead of Public Safety? NPR* [pag. web] Disponible en*:* https://www.npr.org/sections/health-shots/2018/02/17/585385308/did-pox-virus-research-put-potential-profits-ahead-of-public-safety?t=1541692661239

3 WORLD HEALTH ORGANIZATION (2020). *What is dual-use research of concern?* World Health Organization [pag. web] Disponible en: https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/what-is-dual-use-research-of-concern

4 SOICE, EH, ROCHA, R, CORDOVA, K, SPECTER, M, & ESVELT, KM (2023). «*Can large language models democratize access to dual-use biotechnology?* (preprint)» https://doi.org/10.48550/arXiv.2306.03809

5 MORENO BLASCO, S. (2022) «*Táctica Operativa Policial. La seguridad en los controles de tráfico*». Trabajo Fin de Grado, Universidad de Salamanca, Curso de Adaptación al Grado de Criminología, Salamanca. Universidad de Salamanca: [pag. web] Disponible en: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/151056/TG_MorenoBlasco_T%C3%A1ctica.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6 DEPOL (2023) «*Ascenso Inspector Jefe: Análisis supuesto»* DEPOL [pag. web] Disponible en: https://depol.es/wp-content/uploads/2024/09/RESOLUCION_PREGUNTA_2_SUPUESTO_INSPECTOR_JEFE_21SEP2024_DEPOL_Ascenso.pdf

Para corroborar este argumento, imaginemos que los protocolos y capacidades de las Unidades de Intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (CFS) fueran públicos. Esto significaría que actores no estatales tendrían acceso a información sobre las capacidades de protección del equipamiento policial, lo cual les otorgaría una ventaja táctica que no solo comprometería la seguridad del personal, sino que también reduciría la eficacia policial, afectando directamente la seguridad pública[7,8].

Profundizando en lo anterior, si un actor no estatal conociera los procedimientos operativos de las unidades TEDAX-NRBQ podría emplear dicho conocimiento para maximizar el impacto de un ataque. Es más, si conociera las capacidades de detección e identificación de agentes o sustancias NRBQ (Nucleares, Radiológicos, Biológicos y Químicos), este conocimiento podría ser aprovechado para tratar de alcanzar sus objetivos.

Desde un punto de vista de la defensa, este planteamiento se podría hacer extensivo a las Fuerzas Armadas, ya que si un adversario conociera nuestras Tácticas, Técnicas y Procedimientos (TTP), o poseyera información detallada sobre nuestras capacidades militares en general, o en el ámbito de la defensa NBQ en particular (considerado como sinónimo de NRBQ), podría utilizar este conocimiento para lograr una ventaja estratégica, operacional o táctica.

Aplicando lo anterior a los riesgos biológicos, entendiendo estos como la probabilidad global de que aparezca un daño, y de la gravedad de este daño cuando la causa sea un agente o toxina biológica, como consecuencia de una exposición no intencionada, una liberación o pérdida accidental, un robo, un uso indebido, un desvío, un acceso no autorizado o la liberación no autorizada intencionada[9], parecería razonable que se establecieran, en el caso de que así

7 TEJERO, R., & DORAL, N. (2017) «*Black Block: así es el manual de terrorismo callejero que manejan los violentos de la CUP para el 1-O*» OK diario. Disponible en*:* https://okdiario.com/espana/black-block-asi-manual-terrorismo-callejero-manejan-violentos-cup-1-1361774

8 CAÑIZARES, M. (2019). *Técnicas anarquistas de manual para provocar el caos en Barcelona*. Cronica Global. Disponible en*:* https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/20191017/tecnicas-anarquistas-manual-para-provocar-caos-barcelona/437456325_0.html

9 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SANIDAD ANIMAL (2023). Glosario de términos. En O. M. Animal, *Manual de las Pruebas de Diagnóstico y de las Vacunas para los Animales Terrestres, duodécima edición (edición online* Vol. 1, pág. viii). Disponible en*:* https://www.woah.org/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahm/0.04_Glosario_2023.pdf

se considerara, una serie de salvaguardas para reducir esos riesgos hasta límites aceptables y potenciar nuestra «bioseguridad» en su sentido más amplio.

Un problema añadido al que nos enfrentamos y, que sin duda complica más la situación, es que «bioseguridad» en español ha sido y es ampliamente utilizado como sinónimo para dos conceptos que en inglés están claramente definidos, que no son otros que bioseguridad y bioprotección (o biocustodia)[10]:

- La bioseguridad (*biosafety*) incluye las medidas preventivas diseñadas para proteger a las personas, el medio ambiente y los trabajadores de laboratorio contra riesgos accidentales asociados con el manejo de agentes biológicos peligrosos. En otras palabras, la bioseguridad, está más relacionada con la seguridad en el laboratorio, el manejo seguro de muestras biológicas y la prevención de incidentes no intencionales. O lo que es lo mismo, el conjunto de los principios y prácticas para la prevención de la exposición no intencionada a materiales biológicos, o su liberación accidental[11].
- En lo referente a la bioprotección o biocustodia (*biosecurity*), son las medidas para prevenir el acceso no autorizado, el uso indebido o la liberación intencionada de agentes biológicos peligrosos o tecnologías relacionadas hay que considerar que está enfocada para evitar amenazas deliberadas, como el bioterrorismo o el robo de materiales biológicos sensibles por parte de actores externos o personal que se aproveche de su acceso a dichos materiales. Así como la inclusión de las políticas para limitar el uso indebido de la biotecnología, e incluso los activos intangibles asociados a este ámbito[12,13,14].

10 BINDER, MK, WILLIAMS, AM, & SIN, SS. (2023). «*Biosecurity in the Americas: A Regional Threat Assessment.* Washington» D.C.: UNSCR 1540 Implementation Program of the Inter-American Committee against Terrorism, Organization of American States

11 MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD (2019). *Orden PCI/168/2019, de 22 de febrero, por la que se publica el Plan Nacional de Biocustodia, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional.*

12 MINISTERIO DE PRESIDENCIA (1997) «*Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo»* BOE-A-1997-11144

13 PÉREZ MELLADO, R. (2016) «*Diseño y mejora de medidas de biocustodia: Un ejercicio de sentido común»* Madrid: Imprenta de la Oficina de información diplomática.

14 CENTRO CRIPTOLÓGICO NACIONAL (2024) *CCN-CERT IA-04/24: Ciberamenazas y Tendencias.* Madrid: Centro Criptológico Nacional [pag. web] Disponible en*:* https://www.ccn-cert.cni.es/es/informes/informes-ccn-cert-publicos/7274-ccn-cert-ia-04-24-ciberamenazas-y-tendencias-edicion-2024/file.html

En relación con esos activos intangibles, es decir, el *know how*, que podría ser aplicado con fines espurios, hay que tener en cuenta que está contemplado, desde una lectura libre y un análisis interesado, en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 cuando cita: «*Para proteger los intereses de España se debe prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes del exterior, cuyo objetivo es obtener información sensible de forma ilegal para atacar la imagen internacional de España o realizar acciones de injerencia*»[15].

Confidencialidad de los procedimientos operativos

La necesidad de que los protocolos de investigación e intervención no sean públicos se fundamenta en razones de: seguridad, protección de los involucrados y el aseguramiento de un proceso judicial justo. A decir verdad, la confidencialidad es esencial para garantizar que las investigaciones se desarrollen sin obstrucciones, protegiendo tanto los derechos individuales como los intereses colectivos de la sociedad y el Estado[16,17].

En favor de esta confidencialidad hay que tener en cuenta que, informar acerca de las capacidades de detección e identificación disponibles de agentes NRBQ supone que estamos dando información clave acerca de nuestra capacidad de detectar o identificar qué agente causal está implicado en un delito. Sirva de ejemplo la capacidad de detección e identificación de *B. anthracis* por parte de los equipos operativos en un incidente, los cuales podrían declarar que se ha detectado este microorganismo, cuando en realidad lo que se ha diseminado es un microorganismo emparentado filogenéticamente y que podría poner en peligro, salvo opinión jurídica fundamentada en contra, la investigación policial y judicial que se realizara con posterioridad[18].

15 CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (2021). «*Estrategia de Seguridad Nacional 2021*» Departamento de Seguridad Nacional. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021

16 FROEHLINGSDORF, J. (2021) «*El secreto de las actuaciones en el procedimiento penal*» [pag. web] Disponible en: https://cms.law/es/esp/publication/el-secreto-de-las-actuaciones-en-el-procedimiento-penal

17 LIMBU, D. (2024) «*Ex-spy and daughter will not give evidence in court*» BBC [pag. web] Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/cn0erdydx0go

18 LUNA, V., KING, D., PEAK, K., REEVES, F., HEBERLEIN-LARSO, L., VEGUILLA, W., CATTANI, J. (2006) «*Bacillus anthracis virulent plasmid pX02 genes found in large plasmids of two other Bacillus species*» *J Clin Microbiol 44*(7), 2366-2377. doi:10.1128/JCM.00154-06

En contra de los anterior, es decir, a favor de la transparencia, significa que los procedimientos operativos sean confidenciales podría conllevar que el ciudadano percibiera las acciones policiales como desproporcionadas o no debidamente reguladas. De ahí que la divulgación de los procedimientos operativos podría contribuir a una mejora de la confianza pública del ciudadano.

En adición a lo anterior, otro argumento a favor de la transparencia se relaciona con que se puede alegar que conocer los procedimientos operativos permite determinar si se han vulnerado las normativas establecidas. Esto es así porque, en regímenes democráticos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) están sujetos a control ciudadano y rendición de cuentas. De esta manera, se asegura la observancia de los derechos de los ciudadanos, con el objetivo de evitar abusos de poder[19].

No obstante, pero teniendo en cuenta todo lo expresado, en aras de la efectividad es necesario que los procedimientos operativos deban de ser confidenciales, ya que en caso de ser conocidos se vería afectada la seguridad pública e iría en detrimento de la eficacia policial (Fig. 1).

En función de lo expuesto anteriormente, pero referido al ámbito de la defensa, esgrimir el planteamiento de transparencia absoluta aplicado a favor de que las Tácticas, Técnicas y Procedimientos fueran públicos, no tendría por qué sostenerse con los mismos argumentos, siempre teniendo en cuenta de que no entren en colisión con lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario. Esto es así, porque cuanto menos sepa el oponente acerca de los procedimientos operativos establecidos mayor será nuestra ventaja táctica y operacional.

19 MINISTERIO DEL INTERIOR (2020) «*Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación*» Ministerio del Interior [pag. web] Disponible en: https://www.policia.es/miscelanea/participacion_ciudadana/normativa/Protocolo_actuacion_delitos_odio_07-2020.pdf



MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA

GABINETE TÉCNICO

O F I C I O

S/REF.: Expediente nº **001-000445**
FECHA: 12 de enero de 2014
ASUNTO: Solicitud del Protocolo de actuación de las UIP

DESTINATARIO: PORTAL DE LA TRANSPARENCIA

En contestación a la solicitud de información efectuada a través del Portal de la Transparencia por con número de expediente arriba referenciado, en el que manifiesta tener interés en conocer el protocolo de actuación de las UIP, este Centro Directivo estima que debe denegarse lo requerido al amparo de lo prescrito en el artículo 14 d) de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, puesto que se trata de procedimientos operativos policiales cuya difusión fuera del entorno profesional puede afectar a la seguridad pública al ir en detrimento de la eficacia de futuras actuaciones.

EL DIRECTOR GENERAL

Fig 1: https://www.interior.gob.es/opencms/documentacion/Portal-de-Transparencia/ResolucionesDenegatoriasANTERIORESa2019/001-000445.pdf

Llegados a este punto parece razonable que deba de establecerse un equilibrio entre la necesidad de transparencia y la confidencialidad necesaria de los procedimientos operativos, tanto de los FCS como los de las Fuerzas Armadas, ya que el grado de confidencialidad depende de la naturaleza de estos y del contexto donde deben de aplicarse. De hecho, algunos protocolos sensibles deberían mantenerse confidenciales para proteger la seguridad pública, la integridad de la intervención y el desarrollo de las operaciones militares, a la par que se asegura transparencia sobre las políticas generales y los principios que guían las actuaciones policiales, así como las misiones asignadas a las unidades militares.

Si todo lo expresado corrobora la necesidad de equilibrio entre confidencialidad y transparencia en los ámbitos de la seguridad y la defensa, no hay duda de que podría extrapolarse este planteamiento a la información sensible asociada a la investigación científica en su sentido más amplio, razón de ser, en caso de ser aplicado a las ciencias biológicas, de la bioseguridad en su acepción más amplia,

en función del avance vertiginoso con la que se está desarrollando en un contexto de falta de gobernanza con aproximaciones éticas discutibles[20,21].

Esto es debido a que ese avance imparable al que estamos asistiendo, en aras de mejorar la salud, la sociedad o el medioambiente, como pueda ser la biología sintética, lleva asociado unos riesgos de seguridad provocado por causas accidentales, pero también intencionados. De ahí que la Organización Mundial de la Salud haya desarrollado un marco de orientación global para gestionar estos riesgos y estas amenazas (marco de orientación para el uso responsable de las ciencias de la vida (*Technical Advisory Group on the Responsible Use of the Life Sciences and Dual-Use Research* - TAG-RULS DUR), enfocándose en la investigación de doble uso (*Dual Use Research - DUR*), así como en la monitorización de los avances, fundamentalmente en el campo de la Inteligencia Artificial y la biología sintética (biodiseño)[22].

Confidencialidad en el ámbito de la bioseguridad

Llevando más allá la premisa planteada respecto a la necesidad/conveniencia de confidencialidad, pero ampliándola y aplicándola al ámbito de la bioseguridad/biocustodia, nos tendremos que preguntar si ¿sería conveniente hacer públicas las medidas de biocustodia establecidas en un laboratorio? O desde otra aproximación ¿sería conveniente difundir los resultados obtenidos de investigaciones de uso dual?

– En relación con la primera cuestión, la difusión de información sobre las medidas de seguridad implementadas en un laboratorio que maneja o almacena agentes biológicos, particularmente aquellos clasificados en los grupos 3 o 4, sería claramente contraproducente. Compartir estos datos podría facilitar la comisión

20 MURRAY, TR (2012) «*La ética y la biología sintética: cuatro corrientes, tres informes*» Fundació Víctor Grífols i Lucas. Barcelona. [pag. web] Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/46693/1/informe5Eticaylabiolog%C3%ADasint%C3%A9tica.pdf

21 WORLD HEALTH ORGANIZATION (2024) «*WHO Technical Advisory Group on the responsible use of the life sciences and dual-use research: report of the meeting*» Geneva: World Health Organization. [pag. web] Disponible en: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/379556/9789240102569-eng.pdf?sequence=1

22 WORLD HEALTH ORGANIZATION (2024) «*Ethics and governance of artificial intelligence for health. Guidance on large multi-modal models*» World Health organization [pag. web] Disponible en: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/375579/9789240084759-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y

de un acto delictivo, lo cual representa una amenaza significativa para la seguridad[23].

- Por otro lado, la segunda cuestión aborda desafíos aún más complejos. El dilema ético asociado a la bioseguridad en su sentido más amplio surge de la necesidad de equilibrar la difusión del conocimiento y el avance científico con la protección de información sensible, que si se expone podría comprometer la seguridad.

  Este debate es especialmente relevante en el contexto de experimentos de alto riesgo, como los de ganancia de función en virus de la gripe o coronavirus, los cuales han generado controversias importantes en la comunidad científica en relación con los beneficios que conlleva publicar dichos estudios en contraposición a los perjuicios que podrían acarrear. El problema al que nos enfrentamos en relación con la bioprotección / biocustodia es el dilema asociado a que no se pueda, ni probablemente se deba, coartar la difusión del conocimiento en aras de la seguridad.

  Sirva de ejemplo de lo anterior la pretensión de restringir la difusión de la secuencia genética de la toxina botulínica «h», cuyo argumento central es que, al no disponerse de antitoxina frente a ella, la publicación de esa información podría tener consecuencias catastróficas[24,25,26].

En ambos casos, la discusión gira en torno al conflicto entre el avance del conocimiento y la seguridad, pero también la defensa, poniendo de manifiesto la

23 COMITÉ ESPECIALIZADO DE NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS (2021) «*Mapa de la biocustodia 2021*» Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

24 MARTÍNEZ RON, A. (2013) «*La octava toxina botulínica, otro caso de censura científica*» Cuaderno de Cultura Científica. Disponible en: https://culturacientifica.com/2013/10/17/la-octava-toxina-botulinica-otro-caso-de-censura-cientifica/

25 MACKENZIE, D. (2013) «*New botox super-toxin has its details censored*» NewScientist [pag. web] Disponible en*:* https://www.newscientist.com/article/dn24398-new-botox-super-toxin-has-its-details-censored/#.Ulv3rRAiy3U?utm_source=NSNS&utm_medium=SOC&utm_campaign=twitter&cmpid=SOC%7CNSNS%7C2012-GLOBAL-twitter

26 BARASH, JR, & ARNON, SS. (2014) «*A Novel Strain of Clostridium botulinum That Produces Type B and Type H Botulinum Toxins*» The Journal of Infectious Diseases *209*(2):183-191. https://doi.org/10.1093/infdis/jit449

delicada línea que debe trazarse en la difusión de información sensible en el ámbito de la bioseguridad en su acepción más amplia[27,28,29].

Difusión de la información sensible e incremento de la vulnerabilidad

Resulta muy complicado establecer una barrera clara que delimite dónde empieza y acaba lo correcto en relación con la difusión de la información en aras de la seguridad, ya que cuánto más restrictivo se sea, más mermado se verá el avance de la ciencia al restringirse la difusión del conocimiento.

Esta discusión no es nueva y se puede resumir con el aforismo del mundo de la inteligencia «*need to know, need to share*». Esa necesidad de conocer en relación con la necesidad de compartir ha planteado discusiones a lo largo de la historia. De hecho, esta discusión ha sido utilizada para justificar la necesidad de mantener en la ignorancia al pueblo llano a través de los tiempos por distintos gobiernos, sirvan de muestra las declaraciones realizadas en el Parlamento británico a finales del siglo XIX justificando el mantenimiento de esa ignorancia con la frase «*La enseñanza de la Geografía, señor, es ruinosa en sus efectos sobre las clases bajas. La lectura, la escritura y la aritmética son relativamente seguras, pero la geografía invariablemente conduce a la revolución*»[30,31].

Por analogía con lo anterior, con los avances del programa biológico norteamericano, pronto se estableció la disyuntiva acerca de la difusión de sus resultados obtenidos en las investigaciones que se llevaban a cabo, ya que se consideró que la seguridad nacional podría verse amenazada. Planteándose la

27 TESCHKE, K, CHOW, V, BARTLETT, K, & NETTEN, C. (2001) «*Spatial and temporal distribution of airborne Bacillus thuringiensis var. kurstaki during an aerial spray program for gypsy moth eradication*» Environ. Health Perspect, *109*(1):247-254. doi:10.1289/ehp.0110947

28 NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2007) «*Science and Security in a Post 9/11 World: A Report Based on Regional Discussions Between the Science and Security Communities*». (TA Committee on a New Government-University Partnership for Science and Security. Committee on Science, Ed.) Washington, D.C. The National Academies Press. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK11499/pdf/Bookshelf_NBK11499.pdf

29 DUPREX, W, FOUCHIER, R, IMPERIALE, M, LIPSITCH, M, & RELMAN, D. (2015) «*Gain-of-function experiments: time for a real debate*» Nat Rev Microbiol, *13*:58-64. doi:https://doi.org/10.1038/nrmicro3405

30 THE INDEPENDENT (2002) «*Sir Ron Cooke: 'We must assert the importance of geography in the curriculum*'» The Independent. Disponible en: https://www.independent.co.uk/voices/commentators/sir-ron-cooke-we-must-assert-the-importance-of-geography-in-the-curriculum-179715.html

31 PARKER STUART, C. (1867) «*Popular Education (Essay V)*». En: Questions for a Reformed Parliament. London MacMillan and Co. 1867:195

solución de que la información útil para la salud pública o la agricultura debía publicarse y difundirse en aras del progreso de la ciencia. Mientras que la información considerada sensible tendría la consideración de secreta[32,33].

Este dilema relativo a la difusión libre de la información sensible se ha ido incrementando con el paso del tiempo conforme evolucionaba el conocimiento, las técnicas se simplificaban y los costes se reducían, alcanzándose un punto culminante, ya expresado anteriormente, con la discusión relativa a la difusión de los experimentos de ganancia y la necesidad critica expresada por la Oficina de Biotecnología norteamericana relativa al establecimiento de un mecanismo para difundir información científica sensible[34,35].

Llegados a este punto, hay que tener en cuenta que los avances en las ciencias de la vida, como pueda ser la biología sintética, la genómica, o incluso la neurociencia, no solo están transformando el sector agroganadero, sino que cada día asistimos a noticias relacionadas con investigaciones prometedores relacionadas con la asistencia sanitaria, la energía u otros sectores que se aprovechan de la biotecnología en su sentido más amplio. Circunstancia que no es ajena al desarrollo de nuevas capacidades militares en el ámbito de la protección del personal[36,37].

No obstante, hay que tener en consideración que alguno de estos materiales, tecnologías y conocimientos integrados o no, pueden/podrán ser utilizados intencionadamente para infligir daño a las personas, los animales, las plantas o

32 MERCK, G. (1946) «*Official Report on Biological Warfare*» Bulletin of the Atomic Scientist, *2*(7-8):9-11

33 FORRESTAL, J. (1949) «*Statment on Biological Warfare*». Bulletin of the Atomic Scientists, *5*(4):104-105.

34 NATIONAL SCIENCE ADVISORY BOARD FOR BIOSECURITY (2013) «*Findings and Recommendations*». National Institute of Health [pag. web] Disponible en: https://www.nih.gov/sites/default/files/about-nih/nih-director/statements/collins/03302012_NSABB_Recommendations.pdf

35 KUPFERSCHMIDT, K. (2017) «*How Canadian researchers reconstituted an extinct poxvirus for $100,000 using mail-order DNA*» *Science* [pag. web] Disponible en: https://www.science.org/content/article/how-canadian-researchers-reconstituted-extinct-poxvirus-100000-using-mail-order-dna

36 ASEBIO (2024) «*La biotecnología aplicada a la agricultura, clave frente a desafíos como el hambre, el cambio climático y el crecimiento demográfico*». Asociación Española de Bioempresas (AseBio) [pag. web] Disponible en: https://www.asebio.com/actualidad/noticias/la-biotecnologia-aplicada-la-agricultura-clave-frente-desafios-como-el-hambre

37 ORT URUGUAY. (2024) «*Usos y aplicaciones de la biotecnología en la actualidad*» Universidad ORT Uruguay - Facultad de Ingeniería [pag. web] Disponible en: https://fi.ort.edu.uy/blog/usos-y-aplicaciones-de-la-biotecnologia

el medioambiente, pudiendo llegar a alterar la seguridad nacional[38]. De ahí que la bioseguridad, tal cual se ha expuesto en la introducción, sea un esfuerzo multidisciplinar para identificar y mitigar la amenaza del uso intencional de dichos materiales, tecnologías, información y conocimientos de doble uso[39].

Algunos de las claves que determinan cómo la difusión de la información sensible puede incrementar nuestra vulnerabilidad se recogen a continuación:

- Lamentablemente, la difusión de información sensible puede contribuir a que actores estatales y no estatales desarrollen programas biológicos más o menos encubiertos en los primeros, y totalmente encubiertos en los segundos. De hecho, en los apartados de material y método de este tipo de trabajos científicos, considerados de uso dual, describen de manera pormenorizada, en aras a la reproducibilidad de los experimentos incluidos en los trabajos publicados por parte de las revistas científicas, solo hay que recordar los experimentos de ganancia de función del virus de la gripe (H5N1) o los del SARS Cov-2 para corroborar esta posibilidad, o los trabajos publicados relativos a síntesis *ex novo* teniendo como protagonistas al virus polio o los poxvirus[40,41,42,43,44].
- Las aplicaciones espurias o no éticas de la biotecnología, es decir, no sujetas a autorización de los comités éticos, gracias al uso de impulsores genéticos que permiten la edición más o menos precisa del ADN en función del desarrollo

38 MORITZ, RL, BERGER, KM, OWEN, BR, & GILLUM, DR. (2020). «*Promoting biosecurity by professionalizing biosecurity A credential system could improve policy and practice» Science, 367*(6480), 856-858. doi:10.1126/science.aba0376

39 SATYANARAYANA, K. (2011) «*Dual dual-use research of concern: Publish and perish?» Indian J Med Res* (133):1-4

40 JACKSON, RJ, RAMSAY, AJ, CHRISTENSEN, CD, BEATON, S, HALL, D. F., & RAMSHAW, IA (2001). «*Expression of Mouse Interleukin-4 by a Recombinant Ectromelia Virus Suppresses Cytolytic Lymphocyte Responses and Overcomes Genetic Resistance to Mousepox» Journal of Virology*, 1205 - 1210. doi:https://doi.org/10.1128/jvi.75.3.1205-1210.2001

41 CELLO, J, PAUL, AV, & WIMMER, E. (2002) «*Chemical synthesis of poliovirus cDNA: generation of infectious virus in the absence of natural template» Science, 297*(583):1016-1018. doi:10.1126/science.1072266

42 WIMMER, E. (2006) «*The test-tube synthesis of a chemical called poliovirus» EMBO, 7*, S3-S9

43 RESNIK, DB, BARNER, DD, & DINSE, GE. (2011) «*Dual-Use Review Policies of Biomedical Research Journals Biosecurity and Bioterrorism» Biodefense Strategy, Practice, and Science, 9*(1):49-54. doi:10.1089/bsp.2010.0067

44 SAMPEDRO, J. (2023) «*Virus para la guerra»* Diario El Pais. Disponible en: https://elpais.com/opinion/2023-02-02/virus-para-la-guerra.html

actual, abren la puerta a modificar o crear organismos genéticamente modificados que puedan afectar a las personas, animales o medioambiente[45,46]. Quizá el ejemplo paradigmático de esta posibilidad descrita sea la modificación, mediante el uso de la técnica CRISPR-Cas9, del genoma de unos embriones humanos por parte del investigador chino Jiankui He en 2018 con la pretensión de hacerlos resistentes al VIH. Investigación que, como no podía ser de otra manera generó una polémica mundial y que aún hoy en día provoca agrias discusiones bioéticas, máxime cuando el autor de las investigaciones considera que no se equivocó en hacerlo, sino que se adelantó al hacerlo porque el mundo no estaba preparado para este incipiente experimento de eugenesia[47,48,49,50].

- La difusión libre de secuencias genéticas de todo tipo de microorganismos incrementa la posibilidad de que actores estatales y no estatales tengan acceso a esta información sensible y se ponga en peligro nuestra seguridad gracias al desarrollo de Tecnologías Emergentes Disruptivas en este campo, como pueda ser la biología sintética, la nanotecnología o incluso la impresión 3D[51]. Esto unido a la proliferación de empresas biotecnológicas con capacidad de «fabricar» secuencias genéticas a demanda, abre la posibilidad de que esos actores puedan adquirir legalmente fragmentos a través de diferentes empresas distribuidas por todo el mundo. De esta manera podría ensamblar esos fragmentos de manera exitosa mediante ingeniería inversa. De ahí la necesidad

45 WELLERSTEIN, A. (2012) «*Mysteries of the Soviet Biological Weapons Program*. Restricted Area- A Nuclear History» [pag. web] Disponible en: https://blog.nuclearsecrecy.com/2012/07/23/mysteries-of-the-soviet-biological-weapons-program/

46 AINSCOUGHT, MJ. (2022). *Next generation Bioweapons: The technology of Genetic Engineering Applied to Biowarfare and Bioterrorism.* Center Future Warfare Series nº 14. U.S Air Force Counterproliferation Center [pag. web] Disponible en*:* https://irp.fas.org/threat/cbw/nextgen.pdf

47 GÓMEZ-SELLÉS GÁRATE, J. (2019) «*Nacimiento de los dos primeros bebés modificados* genéticamente. Análisis del tratamiento de la noticia en España desde el punto de vista de la comunicación de la ciencia». *ArtefaCToS. Revista de estudios de la ciencia y la tecnología, 8*(2), 53-71. doi:http://dx.doi.org/10.14201/art2019825371

48 ESPINOSA WANG, F. (2022) «*Científicos chinos piden proteger a primeros «bebés CRISPR»* DW [pag. web] Disponible en*:* https://www.dw.com/es/cient%C3%ADficos-chinos-piden-centro-especial-que-proteja-a-primeros-beb%C3%A9s-editados-gen%C3%A9ticamente-del-mundo/a-61045387

49 PRIEGO, L. (2022). «*El creador de los bebés CRISPR, He Jiankui, sale liberado de una prisión china*». Business Insider [pag. web] Disponible en*:* https://www.businessinsider.es/creador-bebes-crispr-he-jiankui-sale-prision-1039755

50 MCCARTHY, S. (2023). «*El controvertido científico chino He Jiankui propone una nueva investigación de edición genética*». CNN español [pag. web] Disponible en*:* https://cnnespanol.cnn.com/2023/07/03/controvertido-cientifico-chino-he-jiankui-investigacion-edicion-genetica-trax

51 ADAMALA, KP, AGASHE, D., BELKAI, Y, MATIAS DE C. BITTENCOURT, D, MATTHE, YC, et al. (2024). «*Confronting risks of mirror life*». *Science*. 386(6728):1351-1353 doi:10.1126/science.ads9158

de establecer controles internacionales en un contexto de gobernanza global para tratar de atajar esta amenaza[52].

- Un aspecto asociado que debe tenerse en cuenta es la posibilidad de que con intencionalidad política o criminal se interrumpan cadenas de suministro de materiales biológicos críticos, como pudieran ser aquellos necesarios para la investigación de vacunas o terapias génicas. Circunstancia que podría ser explotada para interrumpir estos suministros y que sin ninguna duda nos haría más vulnerables ante pandemias o emergencias biológicas. De ahí la importancia de salvaguardar nuestra independencia estratégica[53].
- Cuando se menciona la creación de agentes biológicos conocidos o, incluso quimeras, no solo se contempla esta posibilidad, sino que se incluye la posibilidad de introducir genes de resistencia antibiótica/antivírica, o la posibilidad de modificar los determinantes antigénicos de superficie para que no sean reconocidos por las técnicas de diagnóstico establecidas. Lo cual contribuye sin ninguna duda a incrementar la amenaza a la seguridad sanitaria a nivel global[54].

  Sin embargo, hay que tener en cuenta que la difusión libre de las secuencias genéticas en los primeros momentos de un brote de enfermedad sea epidémico o pandémico, permite que los equipos de investigación desarrollen herramientas diagnósticas o vacunas frente a ese agente. Quizá el ejemplo de la rápida difusión de las secuencias del SARS CoV-2 permitió desarrollar herramientas diagnósticas en un tiempo breve.
- A pesar de que se ha citado anteriormente, no puede dejar de destacarse la necesidad de salvaguardar, en aras de la seguridad y de intereses económicos, detalles técnicos y de diseño, pero también de los agentes biológicos en los que se trabaja, de las instalaciones de investigación biológica y biofarmacéutica, los cuales invierten con fines lícitos en programas de investigación y desarrollo que sin ninguna duda deben de ser salvaguardados. Siempre eso sí, que no suponga

52 KOPLIN, JJ, SKEGGS, J, GYNGE, C. (2022) «*Ethics of Buying DNA» Bioethical Inquiry, 19*, 395–406. doi:https://doi.org/10.1007/s11673-022-10192-w

53 BORRELL, J. (2020) «*Por qué es importante la autonomía estratégica europea»* European Union External Action [pag. web] Disponible en*:* https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es

54 GALATAS, I. (2017) «*The misuse and malicious uses of the new biotechnologies» Annales des Mines - Réalités industrielles*, 10.3-108.

una vulneración de la Convención de Armas Biológicas y Toxínicas los programas de investigación y desarrollo que se llevan a cabo en estas instalaciones[55].

Quizá este aspecto sea el más confuso de acuerdo con la discusión existente acerca del origen del virus SARS CoV-2, resultando vital mantener, en tanto en cuanto no existe una herramienta de verificación y las medidas de fomento de confianza no son suficientes para mantener un clima de colaboración frente a algunos países considerados proliferadores por parte de otros países[56,57]. Aunque no se puede olvidar que estas instalaciones de investigación básica o aplicada, o que son laboratorios de referencia, son más o menos vulnerables a ciberataques, sabotajes o ataques directos[58].

- Desde otra aproximación, no pueden dejar de citarse los riesgos y amenazas que podría acarrear la aplicación de técnicas y aplicaciones biotecnológicas para la biodiversidad y los ecosistemas en relación con la publicación de investigaciones relacionadas con la bioingeniería ambiental, desde la eliminación de plagas hasta la modificación de cultivos, pasando por la liberación no controlada de artrópodos vectores para combatir enfermedades que tuvieran un impacto en los ecosistemas, circunstancia que podría llegar a provocar daños a la biodiversidad.

  De ahí la importancia del cumplimiento del Convenio sobre diversidad biológica que abarca el «movimiento transfronterizo, el tránsito, la manipulación y la utilización de todos los organismos vivos modificados que puedan tener efectos

55 GERSTEIN, D, GIORDANO, J. (2017) «*Rethinking the Biological and Toxin» Health Security, 15*(6):638-641. doi:10.1089/hs.2017.0082

56 TUCKER, JB. (2013) «*The Current Bioweapons Threat»* En: H. e. al.(Ed.), *Biopreparedness and Public Health: Exploring Synergies* (págs. 7–16). NATO Science for Peace and Security Series A: Chemistry and Biology. doi:10.1007/978-94-007-5273-3_2

57 DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION TO THE UN AND OTHER INTERNATIONAL ORGANISATIONS IN GENEVA (2023) «*Position of the European Union - Compliance with and verification under the Biological and Toxin Weapons Convention»* Delegation of the European Union to the UN and other international organisations in Geneva [pag. web] Disponible en*:* https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/position-european-union-compliance-and-verification-under-biological-and-toxin-weapons-convention_en?s=62

58 HORTON, J. (2023) «*Sudan crisis: WHO warns of biological hazard at seized lab» BBC* [pag. web] Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-65390285

adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana»[59].

Conclusiones

La difusión de información sensible en el campo de las ciencias biológicas puede aumentar la vulnerabilidad en diversos niveles: desde la seguridad global, pasando por la estabilidad de los ecosistemas, hasta la salud pública. La naturaleza dual de la biotecnología —capaz de generar tanto avances para el bienestar de la humanidad como de ser utilizada de manera destructiva— subraya la necesidad de una regulación estricta y una divulgación controlada de información para minimizar riesgos. La exposición de este tipo de datos debe equilibrar cuidadosamente la búsqueda de transparencia científica con la protección de la seguridad y la bioética.

En contextos críticos como la seguridad, la defensa y la bioseguridad, el equilibrio entre transparencia y confidencialidad es fundamental. Mientras que la transparencia fomenta la rendición de cuentas y el avance del conocimiento, la divulgación de información sensible puede generar riesgos graves, como vulnerabilidades operativas o amenazas para la salud pública.

En bioseguridad, el manejo de investigaciones como los experimentos de «ganancia de función» o el desarrollo de herramientas de edición genética (e.g., CRISPR) ilustra la complejidad del dilema. Mientras la difusión de conocimientos es esencial para el avance científico, existe el peligro de que esta información sea mal utilizada, por ejemplo, para desarrollar armas biológicas.

A lo largo de la historia, ha quedado claro que tanto la transparencia absoluta como la confidencialidad extrema son problemáticas en el ámbito de la ciencia. Es imprescindible adoptar un enfoque ético que evalúe caso por caso, considerando los beneficios y riesgos de compartir información. Las políticas públicas deben encontrar un punto medio, asegurando que se protejan tanto la

59 SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (2000) «*Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica: texto y anexos*». Montreal.

seguridad colectiva como los principios democráticos, máxime cuando se trata de información sensible en investigaciones que pudieran considerarse de uso dual.

La tensión entre transparencia y confidencialidad no tiene una solución universal. Sin embargo, un enfoque equilibrado que priorice la evaluación de riesgos y el impacto ético puede ofrecer una salida viable. Es fundamental garantizar que las decisiones sobre qué información compartir y qué proteger se basen en principios éticos claros y en una evaluación rigurosa de las posibles consecuencias.

Los avances de las Tecnologías Emergentes Disruptivas, como la biología sintética y la Inteligencia Artificial, entre otras, constituyen una amenaza emergente que precisa establecer un marco ético y normativo de gobernanza global para mitigar los riesgos derivados de la ciencia y la tecnología.

*Alberto Cique Moya**
Coronel Veterinario
Jefatura Conjunta de Sanidad
Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España

Documento
Opinión

10/2025 10 de febrero de 2025

Mikel Herrera Pilar *

Malasia, guía de la ASEAN en 2025: allanando el camino hacia la unidad



Malasia, guía de la ASEAN en 2025: allanando el camino hacia la unidad

Resumen:

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) se encuentra en una coyuntura crítica. La crisis en Myanmar y las disputas territoriales en el mar de China Meridional han puesto de manifiesto las limitaciones de su brújula operativa, basada en los principios de consenso y no injerencia, conocida como ASEAN Way, que refleja no solo su forma distintiva de funcionar sino también su camino compartido hacia el futuro. La falta de una respuesta colectiva eficaz frente a estos desafíos de seguridad ha debilitado tanto su cohesión interna como su credibilidad externa, comprometiendo su centralidad en la región del Indo-Pacífico. En este contexto, la presidencia de Malasia de la ASEAN en 2025 ofrece una oportunidad para sentar las bases de una recalibración de su brújula, con miras a reforzar su unidad y relevancia.

Palabras clave:

ASEAN, Seguridad, Estrategia, Unidad, Malasia.

*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.

Malaysia, ASEAN's Guide in 2025: Paving the Way to Unity

Abstract:

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is at a critical juncture. The crisis in Myanmar and the territorial disputes in the South China Sea have highlighted the limitations of its operational compass, based on the principles of consensus and non-interference, known as the ASEAN Way, which reflects not only its distinctive way of functioning but also its shared way forward. The lack of an effective collective response to these security challenges has weakened both its internal cohesion and its external credibility, compromising its centrality in the Indo-Pacific region. In this context, Malaysia's ASEAN chairmanship in 2025 offers an opportunity to lay the foundations for a recalibration of its compass, with a view to reinforcing its unity and relevance.

Keywords:

ASEAN, Security, Strategy, Unity, Malaysia

Introducción

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) nació en un contexto marcado por la expansión del comunismo en la región y las tensiones globales de la Guerra Fría. Los países del sudeste asiático, en su mayoría naciones jóvenes, eran particularmente vulnerables a la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y la Guerra de Vietnam (1955-1975) evidenció la necesidad de evitar que la región se convirtiera en un campo de batalla entre estas superpotencias. Así pues, en 1967, cinco países del sudeste asiático –Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia– crearon la ASEAN, con el objetivo primordial de asegurar la estabilidad, la seguridad y la neutralidad regional, creando un frente común para contrarrestar las influencias externas. La toma de decisiones por consenso se estableció como la vía preferida para fomentar la confianza mutua y la cohesión entre sus miembros, garantizando así la armonía dentro de la asociación.

En 1976, la ASEAN cristalizó sus principios fundamentales, centrados en la coexistencia pacífica y la cooperación amistosa, entre los que destaca la no injerencia en los asuntos internos de sus miembros. A lo largo de las décadas, la «*ASEAN Way*», como se conoce a su singular conjunto de principios, le ha permitido desempeñar un importante papel como actor diplomático y mediador, como se demostró, por ejemplo, durante el proceso de paz en Camboya tras la invasión vietnamita de 1979. De hecho, su modelo ha permitido a la agrupación gozar de una considerable paz y estabilidad intrarregional, a la vez que materializaba un proyecto integrador multidimensional –político, económico y social– en una región marcadamente heterogénea.

La ASEAN está compuesta por todos los países del sudeste asiático, excepto Timor Oriental[1]: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia (miembros fundadores); Brunéi (1984); Vietnam (1995) Laos y Myanmar (1997), y Camboya (1999). El aumento del número de integrantes no solo elevó el perfil de la asociación, sino que también contribuyó a su proceso de institucionalización, que culminaría en 2007 con la adopción de la Carta de la ASEAN. Este documento formalizó el concepto de «Centralidad de la ASEAN», reivindicando su papel como promotora de la cooperación en la región, así

[1] Se encuentra, no obstante, en proceso de adhesión.

como su capacidad para convocar a las principales potencias globales a través de su sistema de cumbres, mecanismos e iniciativas multilaterales.

Pese a los principios de igualdad que rigen la ASEAN, Indonesia, dado su liderazgo económico, demográfico y militar, así como su trayectoria diplomática dentro de la organización, ocupa un lugar influyente en la organización como *primus inter pares*. De hecho, la Secretaría de la ASEAN –que actúa como órgano permanente técnico-administrativo– se ubica en Indonesia, aunque la presidencia de la ASEAN rota anualmente entre los diez miembros, y tiene un papel clave en la dirección política y estratégica de la asociación. En 2024, Laos ha ostentado la presidencia, y en 2025 será el turno de Malasia.

Bajo la presidencia de Malasia, la ASEAN enfrenta dos desafíos críticos que están poniendo a prueba su capacidad para mantener su relevancia y, por ende, su centralidad en la región: la crisis en Myanmar y las disputas territoriales en el mar de China Meridional.

Un golpe reputacional

En febrero de 2021, el ejército de Myanmar (o *Tatmadaw)* perpetró un golpe de Estado, derrocando al gobierno que salió de las urnas en las elecciones democráticas de noviembre de 2020. Apenas dos meses después del golpe, la ASEAN adoptó el Consenso de Cinco Puntos (*Five-Point Consensus* o 5PC, en inglés) que establecía cinco medidas concretas, entre ellas el cese inmediato de la violencia y un diálogo inclusivo con todas las partes involucradas en el conflicto. Sin embargo, desde la firma del Consenso no ha habido avances sustanciales hacia la paz; al contrario, el conflicto se ha enquistado, transformándose en una guerra civil que ha provocado una grave crisis humanitaria.

La junta militar gobernante ha incumplido reiteradamente los términos del Consenso: en lugar de cesar la violencia, la ha redoblado, y, en vez de dialogar con las fuerzas opositoras, las ha tachado de terroristas. Estas fuerzas incluyen al gobierno en el exilio (*NUG*, por sus siglas en inglés), apoyado por su brazo armado, *People's Defence Force*

o PDF, y las organizaciones armadas étnicas (*EAO*, por sus siglas en inglés)[2], cuyo objetivo último es la expulsión del ejército de la vida política birmana. Las posiciones extremas de ambas partes han convertido el conflicto en un juego de suma cero que dificulta la posibilidad de negociación.

Por otro lado, el principio de no injerencia que rige la ASEAN, sumado a la necesidad de consenso en la toma de decisiones entre sus diez miembros, incluyendo a la junta birmana, ha limitado su capacidad para sancionarla u obligarla a cumplir con los términos del 5PC, o para plantear enfoques alternativos más efectivos. Aunque la ASEAN ha logrado avances muy importantes en la integración regional del sudeste asiático, su diversidad económica, ideológica, religiosa, cultural, étnica y de desarrollo entre sus Estados miembros genera divergencias estratégicas e intereses enfrentados que se proyectan en la gestión de los retos regionales.

En consecuencia, el mayor logro de la ASEAN hasta ahora ha sido limitar la participación de Myanmar en reuniones de alto nivel, permitiendo únicamente la asistencia de representantes no políticos, así como vetar su presidencia de la ASEAN en 2026. Con todo, en la Cumbre de la ASEAN de 2024, celebrada en octubre en Laos, país que ostentó la presidencia de la ASEAN ese año, la declaración final siguió reafirmando al 5PC como la referencia principal para abordar la crisis[3].

En 2024, la dinámica del conflicto en Myanmar ha experimentado cambios significativos a favor de las fuerzas opositoras, tras el lanzamiento de la Operación 1027 a finales de 2023. Las *EAO* y las *PDF* han capturado extensas áreas en la periferia del país, estableciendo autoridades *de facto* en esos lugares, lo que ha provocado la creciente implicación de las naciones fronterizas, especialmente de China, que comparte 2.129 km con ese país. La participación china en el conflicto responde principalmente a su temor de que una caída de la junta y la inestabilidad resultante puedan perjudicar sus intereses en Myanmar[4]. Pekín también apoya el proceso electoral propuesto por la junta para este

[2] Myanmar es un país con una gran diversidad étnica, con 135 grupos reconocidos oficialmente. La mayoría de la población pertenece al grupo étnico bamar, pero existen numerosas minorías étnicas que han luchado desde la independencia de Myanmar/Birmania (1948) por una mayor autonomía, lo que ha llevado a enfrentamientos prolongados con el gobierno central –dominado históricamente por la etnia bamar– y el *Tatmadaw*.
[3] ASEAN Main Portal: «Asean Leaders' Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus», p. 2 (9 octubre 2024). Disponible en: https://asean.org/wp-content/uploads/2024/10/4-Final_Review-and-Decision-of-the-ASEAN-LEADERS-on-the-5PC-2024.pdf
[4] STRANGIO, Sebastian: «Second Major Rebel Group Says It Is Ready For Talks With Myanmar Junta», *The Diplomat* (4 diciembre 2024). Disponible en: https://thediplomat.com/2024/12/second-major-rebel-group-says-it-is-ready-for-talks-with-myanmar-junta/

año 2025, si bien la situación sobre el terreno pone en duda su viabilidad. Aunque la ASEAN ha dejado claro que la prioridad es la paz antes que las elecciones, la junta no parece dispuesta a renunciar a su propia hoja de ruta.

En este contexto en el que actores ajenos al sudeste asiático están ganando protagonismo, y ante la parálisis de la ASEAN, se han gestado iniciativas paralelas al 5PC dentro de la asociación. Por ejemplo, en octubre de 2024, antes de celebrarse la cumbre en Laos, Indonesia organizó una reunión internacional con representantes de la ONU y grupos de la resistencia birmana en un esfuerzo por complementar los propios esfuerzos de la ASEAN[5]. Asimismo, Tailandia, uno de los más interesados en lograr la paz de Myanmar debido a su extensa frontera con ese país (2.416 km), fue sede en diciembre de 2024 de una consulta informal en la que participaron la junta birmana y sus cinco vecinos: Bangladesh, China, India, Laos y la propia Tailandia.

También tuvo lugar un encuentro de la *Troika Plus* de la ASEAN, un mecanismo creado durante la presidencia indonesia de la ASEAN de 2023. Esta troika reúne a los ministros de Exteriores de los Estados miembros que han ocupado, ocupan y ocuparán la presidencia –en este caso, Indonesia (2023), Laos (2024) y Malasia (2025)– con el fin de garantizar la continuidad y coherencia en las estrategias frente a la crisis de Myanmar. La adición del término «*plus*» permite la participación de otros miembros interesados en contribuir a los esfuerzos de paz.

A través de esta forma de minilateralismo proactivo e inclusivo, Malasia podría superar el estancamiento y demostrar que la ASEAN tiene la capacidad de mediar y actuar con eficacia en futuras crisis internas en otros Estados miembros. Este enfoque concuerda, además, con el lema escogido por Malasia para su presidencia en 2025: «Inclusividad y Sostenibilidad», en alusión a la vocación de permanencia de la asociación y la importancia de la participación e implicación de todos sus miembros en los retos compartidos. En marzo de 2023, el primer ministro de Malasia, Anwar Ibrahim, afirmaba:

[5] Indonesia, como el primero entre iguales en la ASEAN, tiene un papel clave de mediación en Myanmar al margen de los esfuerzos multilaterales, a través de su diplomacia silenciosa.

«[…] la toma de decisiones por consenso sigue siendo un principio fundamental de la ASEAN, lo que no significa que la organización deba permanecer en silencio ante los acontecimientos […] la no injerencia no es una licencia para la indiferencia»[6].

Y, hace apenas medio año, en junio de 2024, Anwar declaraba:

«No actuar, cuando hay sobrados motivos para creer que un Estado miembro está violando el espíritu de la Carta de la ASEAN, es faltar a nuestro deber moral»[7].

Estas palabras reflejan no solo el característico pragmatismo de la política exterior malasia, sino también la filosofía *Madani* del primer ministro Anwar, que pretende proporcionar un liderazgo moral a través de su enfoque en la buena gobernanza, la justicia social, la prosperidad, y el respeto por los derechos humanos. *Madani* podría ser, efectivamente, un modelo inspirador para la ASEAN a la hora de abordar la crisis política y humanitaria en Myanmar[8].

Es igualmente revelador el logo escogido para la presidencia malasia, ya que presenta una flor de hibisco (la flor nacional de Malasia) con unos pétalos curvados hacia el interior, lo que parece simbolizar un llamamiento a la unidad y centralidad de la ASEAN. Todo ello invita a pensar que la presidencia de Kuala Lumpur podría ser un punto de inflexión en la historia de la ASEAN, donde se desafíen las perspectivas tradicionales y se busque una acción colectiva más proactiva y pragmática.

El pulso del mar

El mar de China Meridional (MCM) es uno de los mares más estratégicos del mundo, no solo por su extensión[9] y posición geográfica, que lo convierten en un punto neurálgico del comercio mundial, sino también por sus ricos recursos energéticos y pesqueros, lo que ha propiciado la pugna de los países ribereños por su soberanía. China, en concreto,

[6] Oficina del Primer Ministro de Malasia: «Speech By Yab Dato' Seri Anwar Bin Ibrahim Prime Minister Of Malaysia "30 Years After The Asian Renaissance: Strategic Takeaways For Asean" In Conjunction With The Conferment Of Honorary Doctorate By The University Of The Philippines», p.6 (2 marzo 2023). Disponible en: https://www.pmo.gov.my/wp-content/uploads/2024/05/2-Mac-2023-Speech-by-YAB-PM-University-of-Philippines-Honorary-Degree-Conferment-Award.docx.pdf

[7] Oficina del Primer Ministro de Malasia: «Keynote Address by Prime Minister: The 37TH Asia-Pacific Roundtable (Apr)», p.14 (6 junio 2024). Disponible en: https://www.pmo.gov.my/2024/06/keynote-address-by-prime-minister-the-37th-asia-pacific-roundtable-apr/

[8] TAN, Angeline: «Malaysia's Turn in the ASEAN Hotseat», *The Diplomat Magazine*, Issue 122 (enero 2025). Disponible en: https://magazine.thediplomat.com/2025-01/malaysias-turn-asean-hotseat

[9] El MCM se encuentra entre los cinco mayores mares del mundo.

reclama la práctica totalidad del MCM a través de su maximalista «línea de nueve trazos». La reclamación china, declarada inválida por el Tribunal Permanente de Arbitraje en 2016, incluye las islas Spratly y las Paracel, dos archipiélagos que comprenden más de 100 islas, islotes, atolones o arrecifes.

En particular, las Spratly han sido el epicentro de las disputas territoriales en el MCM debido al solapamiento de las reclamaciones territoriales de seis países: Brunéi, China, Filipinas, Malasia, Taiwán y Vietnam. Aunque estas tensiones datan de décadas atrás, en los dos últimos años se ha registrado un repunte notable en la frecuencia e intensidad de las incursiones chinas, especialmente en las zonas reclamadas por Vietnam y, en mayor medida, en las de Filipinas.

China ha intentado repetidamente bloquear el reabastecimiento de tropas filipinas estacionadas en el Sierra Madre, un buque de guerra que Manila encalló deliberadamente en Ayungin (o *Second Thomas Shoal)*, en las islas Spratly, a apenas 105 millas náuticas de la costa filipina, dentro de su zona económica exclusiva (ZEE). Asimismo, Pekín ha restringido el acceso al Bajo de Masinloc (o *Scarborough Shoal*), que, aunque también se encuentra dentro de la ZEE filipina, está controlada por China mediante una presencia constante de guardacostas. Durante 2023, de hecho, los guardacostas chinos patrullaron Ayungin y el Bajo de Masinloc 302 y 311 días respectivamente[10].

En los últimos meses, tras haber alcanzado un acuerdo provisional para reducir las tensiones en Ayungin en julio de 2024, las tensiones se han trasladado a *Sabina Shoal*, a solo 75 millas náuticas (139 km) de la costa filipina. En estos enfrentamientos, Pekín ha empleado diferentes tácticas de zona gris, como colisiones intencionales de embarcaciones, uso de cañones de agua de alta presión y láseres militares. En la Cumbre de la ASEAN de 2024 en Laos, el presidente filipino, Ferdinand Marcos Jr., denunció –en consonancia con la política de transparencia de Manila con respecto a Pekín– el «acoso» y la «intimidación» de los buques chinos, e instó a la ASEAN y a China a acelerar las negociaciones de un Código de Conducta para el mar de China Meridional (conocido por sus siglas en inglés: COC)[11], que lleva negociándose desde 2002.

[10] Asia Maritime Transparency Initiative: «Control by Patrol: The China Coast Guard in 2023» (29 marzo 2024). Disponible en: https://amti.csis.org/control-by-patrol-the-china-coast-guard-in-2023/

[11] Gobierno de Filipinas: «PBBM calls for speedy ASEAN-China Code of Conduct negotiations to maintain peace, order in South China Sea», *Presidential Communications Office* (10 octubre 2024). Disponible en:

A pesar de las reiteradas promesas de acelerar las conversaciones, el progreso en el COC ha sido prácticamente inexistente en estas más de dos décadas. Si bien Malasia ha señalado que la negociación será una prioridad cuando asuma la presidencia de la ASEAN en 2025, solo cuatro de los diez Estados miembros de la ASEAN son reclamantes formales en el MCM, mientras que los demás países, no se ven afectados directamente por las disputas, y/o mantienen estrechas relaciones con China. Por ello, como en el caso de Myanmar, algunos Estados miembros han adoptado una vía minilateral complementaria ante la tibieza e inacción colectiva. Por ejemplo, en noviembre de 2023, el presidente filipino inició contactos con Vietnam y Malasia para negociar un COC independiente con el fin de gestionar sus propias disputas territoriales en el MCM.

Por otro lado, se sospecha que China no tiene interés real en concluir el COC, y se limita a ganar tiempo mientras aumenta su capacidad marítima y naval, a la vez que consolida su presencia en la región. El conflicto del MCM será, por tanto, un desafío para Malasia durante su presidencia. Aunque Malasia también tiene disputas con China, debido al solapamiento de su ZEE con la parte sur de la «línea de nueve trazos» china, el primer ministro malasio, a diferencia del presidente filipino, ha evitado confrontar directamente a Pekín. Sin embargo, según la *Asia Maritime Transparency Initiative,* en 2023 los guardacostas chinos visitaron, un total de 338 días[12] *Luconia Shoals*, un conjunto de arrecifes situado a 62 millas náuticas (alrededor de 115 km) de la costa malasia, y cercanos a proyectos clave de petróleo y gas, como la plataforma Kasawari, la más grande de Malasia. Las patrullas chinas en torno a *Luconia Shoals* se han mantenido a lo largo de 2024[13].

En agosto de 2024, una nota diplomática filtrada reveló que China había exigido a Malasia, en febrero del mismo año, el cese inmediato de todas las actividades de exploración y producción de hidrocarburos frente a la costa del estado malasio de Sarawak, incluido el yacimiento de gas de Kasawari. Ante esta revelación, el primer ministro Anwar reafirmó públicamente que a Malasia le ampara el derecho internacional

https://pco.gov.ph/news_releases/pbbm-calls-for-speedy-asean-china-code-of-conduct-negotiations-to-maintain-peace-order-in-south-china-sea/

[12]Asia Maritime Transparency Initiative: «Control by Patrol: The China Coast Guard in 2023» (29 marzo 2024). Disponible en: https://amti.csis.org/control-by-patrol-the-china-coast-guard-in-2023/

[13]Asia Maritime Transparency Initiative: «A Well-Oiled Machine: Chinese Patrols at Luconia Shoals» (1 octubre 2024). Disponible en: https://amti.csis.org/a-well-oiled-machine-chinese-patrols-at-luconia-shoals/

para explotar sus recursos marítimos, si bien el primer ministro malasio continúa describiendo a China como un «amigo de verdad»[14], cuando se cumplen 50 años del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Malasia fue, de hecho, la primera nación de la ASEAN en hacerlo, en 1974, y la pionera en integrar a China en las dinámicas de cooperación en el marco de la ASEAN en los años 90.

Por tanto, aunque Kuala Lumpur no está dispuesta a plegarse ante las demandas de Pekín, busca a la vez minimizar las tensiones para preservar las buenas relaciones bilaterales. Sus estrechos vínculos con China son un arma de doble filo: por un lado, podrían contribuir a promover un diálogo constructivo para encaminar el COC; por otro lado, podrían socavar su capacidad para liderar y mediar en nombre de la ASEAN, especialmente en pro de los miembros más afectados por las disputas, como Filipinas o Vietnam. Ello podría convertirse en un punto de discordia, debilitando la confianza entre los países de la ASEAN; para evitar este escenario, Malasia deberá priorizar los intereses colectivos de la ASEAN sobre sus vínculos bilaterales con China.

La búsqueda de equilibrio

Una cuestión que merece seguimiento durante la presidencia de Malasia es el acercamiento estratégico de las naciones de la ASEAN a los BRICS, una agrupación de países del Sur Global que representa alrededor del 30 % de la economía mundial y casi la mitad de la población global. Además de Malasia, dos países del sudeste asiático –Tailandia y Vietnam– han alcanzado el estatus de socios de los BRICS, lo que podría suponer un paso previo a su adhesión formal, e Indonesia se ha convertido oficialmente en el primer país del sudeste asiático en ingresar como miembro permanente.

Este creciente interés por los BRICS por parte de algunos Estados miembros de la ASEAN no implica un distanciamiento de Occidente, sino una recalibración pragmática en sus estrategias exteriores en respuesta a las transformaciones del sistema

[14] Ministerio de Asuntos Exteriores de Malasia: «Joint Statement between the People's Republic of China and Malaysia on Deepening the Comprehensive Strategic Partnership towards China-Malaysia Community with a Shared Future» (Junio 2024). Disponible en: https://www.kln.gov.my/web/guest/-/joint-statement-between-the-people-s-republic-of-china-and-malaysia-on-deepening-the-comprehensive-strategic-partnership-towards-china-malaysia-commun

institucional global[15]. Y es que el Sur Global percibe que el actual sistema de gobernanza mundial, liderado por Estados Unidos, ya no refleja las realidades contemporáneas. El interés de los BRICS en abordar estos desequilibrios converge, además, con las aspiraciones de los países del sudeste asiático de equilibrar y diversificar su política exterior. Por ello, los países del sudeste asiático mantienen una actitud cautelosa, plenamente conscientes de los riesgos asociados a ser percibidos como alineados con una agrupación liderada por China y Rusia.

Para evitar posibles percepciones de alineamiento, países como Tailandia, aliado de Estados Unidos, o Indonesia, que tiene estrechos vínculos con Washington en el ámbito de la seguridad, han buscado adherirse simultáneamente tanto a los BRICS como a la OCDE –percibida a menudo como una organización occidental–, para mantener su neutralidad y equidistancia. De manera similar, Vietnam sigue una política exterior omnidireccional, conocida como «diplomacia de bambú», con miras a alcanzar ese mismo equilibrio. Esta diversificación refleja un intento más amplio del sudeste asiático de aumentar su autonomía en el contexto de transición hacia un nuevo orden mundial[16].

El interés por los BRICS forma parte, por tanto, de una estrategia de cobertura (más conocida como *hedging*, en inglés) en un mundo en el que la influencia de EE. UU. se erosiona paulatinamente y el futuro del orden global es crecientemente incierto[17]. Esta reenfoque estratégico también responde a la incertidumbre sobre el compromiso de Estados Unidos con la región, especialmente tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2025. Durante su primer mandato (2017-2021), su imprevisibilidad intencionada y transaccionalismo táctico en la política exterior estadounidense hacia el Indo-Pacífico puso en guardia a las naciones del sudeste asiático. Además, la intensificación de la competencia con China y la revitalización del Quad[18] durante ese

[15] SAGGU, Pavittarbir: « Southeast Asia and BRICS: A Strategic Response to Institutional Change in the Indo-Pacific», *The Diplomat* (23 noviembre 2024). Disponible en: https://thediplomat.com/2024/11/southeast-asia-and-brics-a-strategic-response-to-institutional-change-in-the-indo-pacific/

[16] PARAMESWARAN, Prashanth: «Rising Global South Discontent Amid Strategic Competition in the Indo-Pacific and Beyond», *Wilson Center* (9 agosto 2024). Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/article/rising-global-south-discontent-amid-strategic-competition-indo-pacific-and-beyond

[17] SHIDORE, Sarang: «Southeast Asia in BRICS Is Good for the Global Order», *Foreign Policy* (4 julio 2024). Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/07/04/brics-southeast-asia-thailand-malaysia-russia-china/

[18] El Quad es una alianza informal formada por Estados Unidos, Japón, India y Australia, creada para promover la seguridad en la región del Indo-Pacífico, especialmente en respuesta al creciente poder de China. Aunque fue creada en 2007 y cayó en el olvido poco después, Trump la revitalizó durante su primer mandato.

período suscitaron un debate sobre el posible socavamiento de la centralidad de la ASEAN.

En este contexto, Malasia enfrenta el reto de garantizar que su estrategia nacional de política exterior no fracture la cohesión de la ASEAN. Algunos miembros, particularmente aquellos que tienen una mayor sintonía con Estados Unidos, como Singapur, Vietnam o Filipinas[19], siendo este último aliado de EE. UU., podrían ver con recelo el acercamiento de Malasia no solo a China, sino también a los BRICS, sin una aproximación correspondiente a Occidente. Para Kuala Lumpur, la prioridad debería ser garantizar que la ASEAN mantenga su neutralidad y centralidad en el Indo-Pacífico, preservando el equilibrio entre sus intereses nacionales y los objetivos colectivos.

Conclusiones

La crisis de Myanmar y las disputas territoriales en el mar de China Meridional han evidenciado las dificultades de la ASEAN para mantenerse cohesionada y eficaz, poniendo en riesgo su credibilidad y relevancia en la región. La presidencia malasia en 2025 representa una oportunidad para iniciar un proceso de adaptación que permita superar las limitaciones de sus principios fundacionales, adoptando un enfoque más proactivo, pragmático y flexible, que ayude a la asociación a salir de la parálisis, orientándose hacia la «sostenibilidad» futura de la agrupación a través de una mayor «inclusividad» de sus miembros en los retos comunes.

Sin embargo, Kuala Lumpur también deberá enfrentar el reto de equilibrar sus propios intereses nacionales con los de la ASEAN en su conjunto. Además, los posicionamientos y las visiones divergentes de los Estados miembros, en el contexto de la competencia entre grandes potencias y la reconfiguración del orden mundial, podrían generar tensiones internas, afectando la capacidad de la asociación para actuar colectivamente.

Por ello, fortalecer la unidad de la ASEAN –su mayor activo– sería sin duda la contribución más significativa de la presidencia malasia. Su liderazgo podría marcar el inicio de una transición hacia una ASEAN más cohesionada y eficaz, capaz de revitalizar su centralidad en el Indo-Pacífico y afrontar conjuntamente los desafíos de un nuevo

[19] ISEAS - Yusof Ishak Institute: «The State of Southeast Asia 2024 Survey Report» p.48. Disponible en: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf

orden mundial. Aunque un año pueda no ser suficiente para materializar este cambio, la presidencia de Malasia en 2025 tiene el potencial de iniciar la recalibración de la brújula de la ASEAN, orientándola hacia un futuro de unidad y relevancia en un contexto de fragmentación e incertidumbre global.

*Mikel Herrera Pilar**

Analista del Indo-Pacífico y Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

11/2025 13 de febrero de 2025



Ángel Andrés Ibarzo *

Reflexiones sobre el Catálogo de recursos para la Seguridad Nacional

Reflexiones sobre el Catálogo de recursos para la Seguridad Nacional

Resumen:

El artículo reflexiona sobre el desarrollo de un catálogo de recursos para la Seguridad Nacional mediante un enfoque deductivo que parte de la definición de crisis y propone consideraciones para tener en cuenta en su desarrollo. El catálogo debe ser un sistema flexible que se adapte a la situación; su finalidad debe ser que el conocimiento sectorial de los recursos llegue al representante correspondiente en el gabinete de crisis; y debe ser un catálogo de catálogos orientado a la movilización de los recursos.
El proceso de desarrollo presenta dificultades organizativas, técnicas y procedimentales. Superar estas dificultades requiere una decidida voluntad política que faculte la acción. La voluntad surgirá de la utilidad práctica y esta de la mejora continua. El proceso en su conjunto debe evitar la parálisis perfeccionista. Por el camino, es una magnífica oportunidad para mejorar la capacidad de gestión de crisis del Estado en su conjunto.

Palabras clave:

catálogo, recursos, crisis, gestión, movilización, seguridad nacional.

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

Considerations on the National Security Resources Catalogue

Abstract:

This article explores the creation of a resource catalogue for National Security through a deductive approach. It begins by defining crises and management standards and offers key considerations for its development. The proposed catalogue is envisioned as a flexible system tailored to specific circumstances. Its primary objective is to ensure that sector-specific knowledge about resources is effectively conveyed to the appropriate representatives in the crisis cabinet. Designed as a "catalogue of catalogues", it emphasizes procedures for resource mobilisation.

The development process faces significant organizational, technical, and procedural challenges. Overcoming these requires strong political will, which can be cultivated through demonstrable practical utility and continuous improvement. The approach must avoid the trap of perfectionism, focusing instead on iterative development. Ultimately, this process represents a valuable opportunity to enhance the State's overall crisis management capability.

Keywords:

catalogue, resources, crisis, management, mobilization, national security

"So long as no acceptable theory, no intelligent analysis of the conduct of war exists, routine methods will tend to take over even at the highest levels"[1](Clausewitz).

¿Por qué un catálogo de recursos para la Seguridad Nacional?

La crisis provocada por la DANA en octubre de 2024 puso de manifiesto la importancia de una movilización ágil de recursos para responder a una crisis. Este fenómeno meteorológico extremo, que causó 232 muertos[2] y enormes daños a las infraestructuras, es un ejemplo, entre tantos otros, que nos recuerda que la gestión eficiente de recursos no se improvisa.

Desde la publicación de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional (LSN), España se ha enfrentado a numerosas crisis de diversa naturaleza: la pandemia, crisis migratorias, crisis políticas y sociales o crisis de seguridad energética, entre otras. Durante su gestión, algunas lecciones aparecen de forma reiterada. De entre ellas, hay una que destaca porque aplicarla exige un esfuerzo significativo de anticipación. Cuando estalla la crisis, las autoridades competentes toman decisiones con la información disponible, utilizando para ello automatismos desarrollados a lo largo de su vida profesional; sin embargo, los recursos necesarios para afrontar las crisis no se pueden improvisar. Su movilización requiere preparación y planificación, la adaptación rápida a la situación exige tiempo y voluntad para soslayar las dificultades políticas, jurídicas o sociales que se presentan, además de las inherentes a la propia crisis.

Esta necesidad funcional contemplada en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN), es también una obligación legal conforme a la LSN. Esta norma establece en su artículo 28 que «El Gobierno (…) procederá a aprobar un catálogo de recursos humanos y de medios materiales de los sectores estratégicos de la Nación que puedan ser puestos a disposición de las autoridades competentes en la situación de interés para la Seguridad

[1] CLAUSEWITZ, Carl von. "On War", translated by Howards, M. and Paret, P., Princeton University Press, 1976, p.136

[2] De acuerdo con la información proporcionada por el portal de información sobre la DANA de la Administración General del Estado, https://www.lamoncloa.gob.es/info-dana/Paginas/2025/200125-datos-seguimiento-actuaciones-gobierno.aspx

Nacional». Diez años después de la publicación de la LSN, seguimos sin disponer de un catálogo.

En este contexto, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó, el 19 de marzo de 2024, el procedimiento para el desarrollo del Catálogo de Recursos de la Seguridad Nacional. Unas semanas más tarde, el 9 de abril, la directora del Departamento de Seguridad Nacional (DSN), durante su comparecencia anual ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, explicó que el desarrollo del Catálogo se enfrenta con dificultades significativas como la necesidad de integrar información de múltiples fuentes o de asegurar su accesibilidad y actualización constante. Para abordar estos retos, la directora propuso una metodología basada en la colaboración interinstitucional y el uso de tecnologías avanzadas para la gestión de datos.

Teniendo en cuenta la dificultad del proceso, evidenciada por la experiencia y manifestada en su momento por la directora del DSN, este artículo propone una aproximación para su desarrollo. Para ello, parte de la definición de crisis y de sus características implícitas y de cómo los Estados deben prepararse para afrontarlas. A continuación, considera el papel de los recursos a lo largo del ciclo de gestión de crisis, explora qué información es necesaria para su movilización ágil y oportuna y analiza por qué el catálogo es la herramienta adecuada para ello. Finalmente, reflexiona sobre el proceso de desarrollo del catálogo, primero analizando las dificultades que se prevén y posteriormente, proponiendo un modelo.

¿Qué es una crisis para la Seguridad Nacional?

Para delimitar el problema que nos ocupa, es necesario definir en primer lugar las crisis y determinar cuáles son las características del entorno que se genera y en el que los Estados tienen que operar. Este concepto se ha abordado desde perspectivas académicas, normativas o técnicas. Veamos algunas de ellas.

La norma ISO 22361, *Security and resilience – Crisis management – Guidelines*, (en adelante, «norma ISO») define crisis como «Un evento o situación anormal o extraordinaria que amenaza a una organización o comunidad y requiere una respuesta

estratégica, adaptativa y oportuna para preservar su viabilidad e integridad»[3]. Como vemos este estándar internacional proporciona un concepto de crisis que se configura en torno a tres elementos: situación, organización y respuesta. Los elementos anteriores se encuentran presentes en todas las definiciones de crisis, diferenciándose unas de otras en los matices que caracterizan cada uno de los referidos.

Por ejemplo, Steven Fink, pionero en el estudio del tema, define una crisis como un punto de inflexión en la vida de una organización caracterizado por la incertidumbre y que requiere una respuesta urgente y la toma de decisiones bajo presión[4]. El *Handbook of Crisis and Emergency Management* considera una crisis como una situación inesperada que afecta la capacidad de una organización o nación para funcionar y que requiere una respuesta flexible y adaptable[5].

En el ámbito internacional, las organizaciones definen las crisis desde sus perspectivas particulares, lo que afecta especialmente a los elementos organización y respuesta. Así, la OTAN considera una crisis como cualquier situación que pone en peligro la seguridad y estabilidad de uno o más estados miembros, demandando una respuesta colectiva y coordinada para proteger intereses comunes. En el marco de la UE, el recientemente publicado informe Niinistö considera una crisis como cualquier situación que amenace la estabilidad, seguridad y funcionamiento de la UE, y abarca desde agresiones armadas hasta desastres naturales y emergencias sanitarias, al tiempo que subraya la necesidad de una preparación y respuesta coordinadas a nivel europeo[6].

En el marco español de gestión de crisis, las características mencionadas todavía necesitan una última matización. La LSN define una crisis de Seguridad Nacional como una situación que afecta gravemente los intereses esenciales y la estabilidad de la nación, superando las capacidades de respuesta ordinarias y requiriendo una coordinación reforzada de las autoridades competentes[7]. Es decir, la LSN diferencia

[3] ISO. "Security and resilience – Crisis management – Guidelines. ISO 22361:2022(E)", Organización Internacional de Normalización, Ginebra, 2022.
[4] FINK, Steven, "Crisis Management: Planning for the Inevitable", AMACON, Nueva York, 1989.
[5] Farazmand, Ali. (Ed.). "Handbook of crisis and emergency management", CRC Press. 2001. Este manual es una referencia en el ámbito de la gestión de crisis y emergencias que ofrece un enfoque multidisciplinario, abarcando desde desastres naturales hasta amenazas terroristas.
[6] Comisión Europea. "Informe Niinistö", Comisión Europea, Bruselas, 2024.
https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en
[7] En la misma línea lo hace la Estrategia de Seguridad Nacional.

entre crisis sectoriales, gestionadas por los ministerios competentes[8], y crisis de Seguridad Nacional, que requieren una coordinación interinstitucional reforzada entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, entes locales y la sociedad civil[9]. Es importante recalcar que, de acuerdo con la LSN, el Sistema de Seguridad Nacional únicamente se ocupa de estas últimas.

Como se puede observar, a pesar de que cada institución establece su propia definición de crisis todas ellas comparten las características que afectan a los tres elementos mencionados. Una situación grave e inesperada, una organización cuyas capacidades normales se ven desbordadas y que requiere coordinación interinstitucional y una respuesta que debe ser urgente y que precisa preparación previa.

¿Cómo responder a una crisis de seguridad nacional?

La dinámica temporal entre los tres elementos mencionados determina las consecuencias de la crisis. Por ello, los marcos conceptuales de gestión de crisis suelen estructurar la respuesta en tres fases: «antes» (anticipación y detección), «durante» (respuesta) y «después» (recuperación y aprendizaje)[10]. No obstante, en la práctica, la capacidad de una organización para afrontar una crisis inesperada radica fundamentalmente en el «antes»[11]. Esto se debe a que la urgencia inherente a la respuesta y la insuficiencia de los medios ordinarios hacen que los automatismos y mecanismos preparados en la fase de anticipación determinen en gran medida la eficacia de las acciones desarrolladas en las fases «durante» y «después».

En este contexto, la norma ISO ofrece directrices para desarrollar la capacidad de gestión de crisis en la fase «antes», recalcando que dicha capacidad reside en cuatro pilares: el liderazgo, las estructuras, la cultura organizacional y la competencia del personal. Esta norma enfatiza la necesidad de contar con procedimientos documentados y

[8] O mediante mecanismos de coordinación interministerial de corte ordinario.

[9] De esta manera, las crisis de Seguridad Nacional se sitúan entre las crisis sectoriales o interdepartamentales y los supuestos previstos en el artículo 116 de la Constitución Española que implican una limitación formal de los derechos y libertades fundamentales.

[10] Así lo hace, por ejemplo, Aznar Fernández-Montesinos en su artículo Reflexiones sobre gestión de crisis. AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico y DE MIGUEL RAMÍREZ, Manuel. *Reflexiones sobre gestión de crisis.* Documento de Análisis IEEE 39/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA39_2021_FEDAZN_Crisis.pdf (consultado 20/1/25)

[11] Puede parecer obvio, pero es necesario reseñarlo como parte del proceso deductivo.

regularmente ensayados para garantizar una respuesta coherente y efectiva[12]. Por su parte, las doctrinas de la OTAN y de la Unión Europea también resaltan la relevancia de la preparación para la respuesta ante la crisis.

El problema de una aproximación centrada en la preparación es que el «antes» está caracterizado por la incertidumbre: desconocemos cuál será la situación y por tanto cuál debería ser la respuesta. Gestionar esta incertidumbre debe ser, consecuentemente, un elemento central de nuestra acción. Puesto que ni la situación ni la respuesta están definidas de antemano, debemos considerar las características que queremos desarrollar en el sistema para que las acciones que se realicen durante las fases «durante» y «después» resulten efectivas.

«Durante» la crisis, hay dos requisitos sin los cuales no es posible garantizar el «funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles»[13]: la coordinación interinstitucional y la disponibilidad de recursos. En este sentido y como ya se ha mencionado, la LSN subraya la importancia de la coordinación reforzada entre las autoridades competentes y el sector privado, asegurando que los recursos necesarios estén disponibles y se desplieguen en el tiempo y el lugar oportunos[14]. Es importante destacar que, dada la urgencia de la respuesta, es necesaria la preexistencia de mecanismos de respuesta rápida, sin los cuales, no será posible ni la coordinación interinstitucional, ni la movilización de recursos. Así, la ESN enfatiza la necesidad de contar con estos mecanismos que permitan la movilización inmediata de recursos y la activación de planes de emergencia preestablecidos.

«Después» de la crisis, se priorizará restablecer la normalidad y analizar el sistema para mejorar su rendimiento. El impacto dependerá tanto de la duración como del origen de la crisis y también, de los mecanismos desarrollados con anterioridad. Dado que no es posible prever lo relacionado con la crisis, resulta esencial que los mecanismos se adapten a distintas situaciones y mantengan su eficacia durante toda la recuperación. Por tanto, la incertidumbre requiere el diseño de herramientas flexibles y sostenibles.

En conclusión, la clave para una gestión eficaz de crisis radica en la preparación de la organización durante la fase «antes», asegurando que las acciones desarrolladas en las

[12] ISO, (2022).
[13] Artículo 23 de la LSN.
[14] Artículo 28 de la LSN.

fases «durante» y «después» sean lo más automáticas y efectivas que sea posible. Por ello, el Sistema de Seguridad Nacional debe centrarse en esta etapa inicial, desarrollando mecanismos flexibles y sostenibles que garanticen tanto la coordinación interinstitucional[15] como la disponibilidad de recursos en los momentos críticos. Este artículo aborda específicamente la disponibilidad de recursos necesarios para enfrentar una crisis cuya naturaleza es, por definición, imprevisible.

La Movilización de Recursos mediante un catálogo, pero ¿qué catálogo?

Para una adecuada preparación, la organización debe comparar los recursos existentes con las necesidades potenciales y actuar para cerrar la brecha. En esencia, se trata de un ejercicio de planeamiento. En el contexto de la LSN, la información de los recursos disponibles se recoge en el catálogo y la correspondiente a las necesidades se desprende de los planes de preparación y disposición de recursos. Así, la mejora continua del sistema se establece a partir del diálogo conceptual entre ambos documentos. Tras un análisis superficial esto sería suficiente, sin embargo, es importante resaltar que el dialogo entre existencias y necesidades se conforma a partir del tipo de información que contienen los documentos. No es lo mismo un enfoque basado en recursos específicos que otro que lo haga en los procedimientos de activación. En último término, al cambiar lo que se busca, también cambiarán las acciones posteriores.

Según el modelo de gestión de crisis establecido en la LSN, el catálogo de recursos es una herramienta que facilita la movilización ágil y oportuna de recursos, la coordinación interinstitucional y la toma de decisiones informadas, reduciendo la incertidumbre del gestor al proporcionar visión sobre los recursos disponibles y cómo pueden ser desplegados. La pregunta lógica que surge es ¿qué tipo de información debe contener el catálogo para desarrollar las mencionadas funciones?

La utilización de recursos para hacer frente a una crisis en la fase «durante» requiere de las siguientes acciones: identificar los recursos necesarios, movilizarlos y coordinar su

[15] Aquí se evidencia un efecto no deseado de la fractalidad del sistema, es decir, la réplica de principios comunes en distintos niveles en aras de su consistencia. La coordinación interinstitucional necesaria para gestionar una crisis en la fase «durante» difiere de la requerida para asegurar la disponibilidad de recursos. Aunque están relacionadas y la primera incluye parcialmente a la segunda, ambas operan sobre objetos distintos. Por ello, es fundamental identificar con precisión el objeto de estudio en cada momento para evitar errores conceptuales.

acción[16]. La urgencia de la respuesta exige que estas actividades sean automáticas y lo inesperado de la situación que dichos automatismos se integren en un sistema flexible que pueda adaptarse a la evolución de las circunstancias. El primer corolario es que los procedimientos de identificación, movilización y coordinación de los recursos deben incluirse en el catálogo.

Además, para asegurar la movilización oportuna y ágil de los recursos es necesario recabar y gestionar la información que permita su activación. Es preciso identificar las capacidades operativas y las limitaciones de uso. También se debe disponer de información de contacto y protocolos de activación claros y actualizados. En este sentido, un aspecto crítico es el marco legal. En caso de crisis, la voluntad política llevará a la activación de los recursos cueste lo que cueste, pero una vez regresada la normalidad, las administraciones revisarán si las actuaciones se hicieron conforme a derecho. El marco legal tampoco se improvisa, es por ello necesario que para cada conjunto de recursos se identifique en la fase «antes» las modificaciones normativas pertinentes que permitan una movilización lo más rápida y efectiva posible. La movilización de recursos en caso de crisis exige un enorme volumen de información detallada y precisa sobre los recursos disponibles: sus limitaciones, ubicación, estado, protocolos de activación o marco jurídico. El segundo corolario es que la idea de un catálogo con especificación de cada uno de los recursos disponibles, al modo de un inventario detallado[17], no es posible ni tan siquiera deseable.

Dificultades para el desarrollo de un catálogo de recursos para la Seguridad Nacional

Desarrollar un catálogo de recursos para la Seguridad Nacional es una tarea compleja que presenta numerosas dificultades. Las dificultades previsibles se pueden clasificar en organizativas, técnicas y procedimentales.

Las más importantes y difíciles de afrontar son las organizativas, por afectar a los pilares establecidos por la norma ISO para el desarrollo de la capacidad de gestión de crisis. En

[16] En la fase «después» requerirá otras acciones que tendrán que ver con la sostenibilidad del esfuerzo, la indemnización a los afectados o el retorno al origen entre otras.
[17] El artículo aparecido en el diario ABC el día 2 de enero de 2025 presenta un modelo de catálogo en el que se recogen de forma pormenorizada todos y cada uno de los recursos. SÁNCHEZ, Ana. "Moncloa prepara un catálogo de recursos estratégicos frente a crisis". ABC, 2 de enero de 2024, pp. 14-15.

primer lugar, la coordinación entre los actores. La colaboración entre las diferentes administraciones y con el sector privado es fundamental, pero muy complicada. La falta de comunicación y la desconfianza pueden generar conflictos y llevar a duplicidades u omisiones en la asignación de recursos. Para superar esta dificultad, es esencial establecer un marco claro de gobernanza y protocolos de trabajo entre las partes implicadas. En este sentido, el principal criterio para el desarrollo del catálogo debe ser la generación de confianza entre las partes.

Un segundo aspecto que requiere el desarrollo de un catálogo eficaz es una estructura que le dé soporte. Esto implica organización, financiación y personal. La LSN proporciona cobertura legal al Sistema de Seguridad Nacional, pero es necesario el desarrollo reglamentario del mismo. La estructura orgánica de soporte del catálogo para ser efectiva debe tener representación en los departamentos ministeriales y en el conjunto de las Administraciones Públicas. Además, debe contar con financiación propia, un catálogo sin la partida correspondiente en los Presupuestos Generales del Estado quedará al albur de las urgencias y vaivenes políticos del momento. Finalmente, necesita de personal dedicado con carácter permanente, que conozca los procedimientos y que pueda informar oportunamente a los decisores políticos en caso de crisis. Este personal que, como los recursos, no se improvisa, debe ser competente y estar capacitado para desarrollar su función.

Mantener la información actualizada constituye otro desafío. Los datos sobre recursos y capacidades pueden cambiar rápidamente, y el catálogo debe reflejar estos cambios en tiempo real. Para abordar esta dificultad, se deben implementar sistemas automatizados de gestión de datos y establecer protocolos claros para la actualización periódica de la información. La norma ISO recomienda la utilización de tecnologías de la información para el monitoreo continuo y la actualización de datos.

Entre los aspectos técnicos, la homogeneización de datos provenientes de diferentes fuentes también es un reto. Los datos pueden variar en formato, calidad y precisión, lo que dificulta la integración y el análisis. Una adecuada gobernanza del dato basada en estándares de calidad y formatos uniformes puede ayudar a superar esta dificultad.

Proteger la seguridad y privacidad de la información es fundamental para evitar la extracción por terceros hostiles, el uso indebido o la divulgación no autorizada, brechas de seguridad que además menoscabarían la confianza entre los actores del sistema.

Implementar medidas de ciberseguridad y políticas de gestión de la información puede mitigar este riesgo.

Finalmente, los desafíos procedimentales deben afrontarse buscando la adaptabilidad del sistema como principio de actuación. En este ámbito, la evaluación y mejora continua del catálogo facilitará su adaptación a la realidad. El catálogo nace necesariamente como un concepto y debe ser el contacto con la realidad el que facilite su evolución a una herramienta útil basada en la práctica. Las lecciones aprendidas de ejercicios, simulaciones y principalmente de respuestas a crisis reales deben integrarse en la mejora continua del sistema.

En conclusión, el desarrollo de un catálogo de recursos para la Seguridad Nacional enfrenta múltiples desafíos: algunos de tipo organizativo, como son la coordinación interinstitucional, la financiación, las estructuras de apoyo o la capacitación del personal; otros técnicos, como la gobernanza del dato o la seguridad de la información; y otros procedimentales, como la mejora continua o la actualización de la información. Superar estas dificultades requiere una decidida voluntad política que faculte la acción basada en los principios de confianza, estabilidad y adaptación.

El desarrollo del catálogo, una aproximación

Indudablemente, la decidida voluntad política surgirá en la medida que la herramienta desarrollada se demuestre útil en caso de necesidad real, o se intuya como útil durante la realización de ejercicios al más alto nivel.

Volvemos aquí a un aspecto ya comentado, pero que de nuevo es relevante porque debe determinar el tipo de catálogo que requiere un sistema de seguridad nacional para dar una respuesta adecuada a las situaciones que puedan surgir: el uso práctico del catálogo en caso de crisis.

Las crisis son situaciones que exigen una toma de decisiones centralizada, pero dependen de una comprensión descentralizada. Esto es así debido a la complejidad de su naturaleza. Un análisis centralizado limita la capacidad para entender lo que ocurre. Por ello, el conocimiento debe generarse de forma orgánica, es decir, implicando a toda la Administración, a toda la sociedad, para identificar las necesidades de respuesta. La preparación debe enfocarse en crear mecanismos que faciliten que esa información, ese

conocimiento, llegue en tiempo y forma oportunos a los decisores, a fin de que estos puedan coordinar la respuesta, eso sí, de manera centralizada.

En este sentido, un catálogo consistente en un listado detallado de recursos ni es eficiente, ni eficaz. Pensar en un grupo de funcionarios situados en un centro de conducción lejos de la zona afectada buscando en un listado de recursos qué puede ser necesario para una respuesta coordinada resulta poco realista. Como ha demostrado la experiencia en numerosas ocasiones, la gestión de crisis se realiza por los comités a los que asisten los decisores, de rango ministerial u otros altos cargos, que actúan en nombre de su departamento o entidad territorial. En última instancia, son ellos quienes plantean las necesidades y proponen las soluciones.

Y esta es la principal conclusión: la información debe ser captada por cada una de las organizaciones a través de toda su estructura orgánica y su implantación en el territorio sobre el que se materializa su competencia. Además, esa información debe llegar con oportunidad a su representante en el gabinete o estructura de crisis. Por tanto, la primera misión del catálogo es facilitar que el conocimiento sectorial o territorial de los recursos, de sus posibilidades, limitaciones y carencias, que existe desde tiempo ordinario y se actualiza de acuerdo con el devenir de la situación, llegue al representante sectorial o territorial en el gabinete de crisis. En estas circunstancias, un listado de recursos detallado difícilmente cumplirá esa función. El catálogo debe identificar conjuntos de recursos, sus capacidades y contexto de utilización y describir los procedimientos que faciliten la generación y transmisión del conocimiento.

Además, y teniendo en cuenta la complejidad que implica recoger en un documento los recursos que el Estado puede requerir para hacer frente a una crisis cuya naturaleza, efectos y duración son desconocidos, pero en cualquier caso de una intensidad extraordinaria, el desarrollo del catálogo debe evitar la parálisis que entraña la búsqueda de una solución perfecta y finalista a través un proceso permanente de mejora continua. Un modelo que incorpore los principios y características que se han ido deduciendo a lo largo del artículo y sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a los requerimientos que surjan en el futuro. El catálogo será necesariamente un documento vivo que evolucionará con cada crisis.

Como se ha dicho, la ambición del catálogo debe ser su implementación mediante sistemas de información en los que se puedan utilizar herramientas de aprendizaje automático. Sin embargo, mientras estos sistemas automatizados no se hayan desarrollado, la solución debe estar basada en procedimientos, de manera que la información llegue a los decisores en tiempo y forma oportunos.

El catálogo para poder incorporar los procedimientos de activación debe tener un enfoque en grupos de recursos y no en los recursos propiamente dichos, por tanto, será un catálogo de catálogos[18] (sectoriales, autonómicos o privados). Para cada uno de estos catálogos, debe recoger la información que permita identificar, activar y poner a disposición de la autoridad que en su caso se designe los grupos de recursos adecuados. Además, se debe tener en cuenta que el usuario del Catálogo se encontrará en una célula de respuesta a la crisis que se establecerá fuera del organismo gestor del recurso.

Para el desarrollo de los catálogos sectoriales, cada ministerio debe identificar, en primer lugar, los grupos de recursos y procedimientos necesarios para gestionar crisis en sus ámbitos de competencia. Estos catálogos sectoriales dispondrán del grado de detalle que el ministerio competente considere oportuno. Es de prever que este proceso de elaboración de catálogos mejore la comprensión por parte de los propios ministerios sobre su papel en la respuesta ante una crisis para la Seguridad Nacional. En este sentido, el primer procedimiento sectorial a integrar por cada ministerio en el Catálogo será el de la gestión de crisis ministerial, que establezca cómo reacciona su estructura para entender la situación, dar una respuesta adecuada y permitir que la información llegue en tiempo y forma a sus representantes en las células de crisis. Esto mismo es válido para comunidades autónomas, entes locales y sector privado. Como consecuencia, el proceso de desarrollo del catálogo se convierte, más allá de herramienta para el planeamiento de los recursos, en una oportunidad para mejorar la capacidad de gestión de crisis del Estado en su conjunto.

[18] En fases posteriores y una vez implementado en una plataforma digital, esos catálogos sí que podrían enfocarse en el nivel recurso sin perder nunca de vista que el aspecto más importante son los procedimientos de activación.

Conclusiones

Este artículo reflexiona sobre el desarrollo de un catálogo de recursos para la Seguridad Nacional, obligación legal establecida en la LSN y necesidad que las crisis nos recuerdan con insistencia. Para ello, adopta un enfoque deductivo que parte de la definición de crisis y de los estándares internacionales acordados para su gestión y propone una serie de principios y consideraciones que pudieran tenerse en cuenta en el proceso de desarrollo que está en marcha desde marzo de 2024.

A pesar de las diferencias entre las definiciones institucionales de crisis, todas ellas giran en torno a tres elementos: una situación grave e inesperada, una organización cuyas capacidades se ven desbordadas y una respuesta que debe ser urgente. La dinámica temporal de estos elementos determina las consecuencias de la crisis y, por ello, los marcos conceptuales de gestión de crisis estructuran la respuesta en tres fases: «antes», «durante» y «después». No obstante, en la práctica, la capacidad de una organización para afrontar una crisis inesperada radica fundamentalmente en el «antes», en la preparación. Del análisis se concluye que el Sistema de Seguridad Nacional debe desarrollar mecanismos flexibles y sostenibles que garanticen tanto la coordinación interinstitucional como la disponibilidad de recursos en los momentos críticos.

La preparación de recursos es esencialmente un ejercicio de planeamiento que se enriquece del diálogo conceptual entre el catálogo y los planes, entre existencias y necesidades. Del análisis de este intercambio, se deducen algunas conclusiones sobre el propio catálogo:

- El catálogo debe ser un sistema flexible, un documento vivo que se adapte a la situación.
- La finalidad del catálogo debe ser que el conocimiento sectorial y territorial de los recursos llegue al representante correspondiente en el gabinete de crisis.
- Debe ser un catálogo de catálogos y su contenido principal, los procedimientos de activación de los recursos.

El proceso de desarrollo presenta dificultades organizativas (las más importantes), técnicas y procedimentales. Superar estas dificultades requiere una decidida voluntad política que faculte la acción basada en los principios de confianza, estabilidad y adaptación. La voluntad surgirá de la utilidad práctica y esta de la mejora continua.

El proceso en su conjunto debe evitar la parálisis perfeccionista. Por el camino, es una magnífica oportunidad para mejorar la capacidad de gestión de crisis del Estado en su conjunto.

*Ángel Andrés Ibarzo**
Comandante de Abastecimiento DEM
@AAndresIbarzo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

12/2025 17 de febrero de 2025



Javier Ruiz Arévalo *

Rusia. El reto de mantener un ejército de un millón de hombres

Rusia. El reto de mantener un ejército de un millón de hombres

Resumen:

La Guerra de Ucrania está suponiendo una fuente inagotable de lecciones sobre lo que podemos esperar de las guerras del futuro. Nos ha venido a recordar que el valor de un ejército descansa fundamentalmente en su componente humano. Y que no sólo la calidad es relevante; en este tipo de conflictos, la cantidad importa. Para Rusia, condicionantes políticos, sociales económicos y demográficos hacen que mantener un ejército del volumen del desplegado en Ucrania sin recurrir a una movilización general suponga un reto difícil de mantener en el tiempo y plantean también incógnitas sobre cómo será el ejército ruso una vez que acabe la Guerra de Ucrania.

Palabras clave:

Rusia, Guerra de Ucrania, Movilización, Reconstitución, Reclutamiento.

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. The challenge of maintaining one million men's Army

Abstract:

The war in Ukraine is providing an inexhaustible source of lessons about what we can expect from the wars of the future. It has reminded us that the value of an army rests fundamentally on its human component. And that it is not only quality that is relevant; in this kind of conflict, quantity matters. For Russia, political, social, economic and demographic constraints mean that maintaining an army of the size deployed in Ukraine without resorting to general mobilization is a challenge that will be difficult to sustain over time, and also raises questions about what the Russian army will look like once the Ukrainian war is over.

Keywords:

Russia, War in Ukraine, Mobilization, Reconstitution, Recruitment

Introducción

La Guerra de Ucrania está suponiendo una fuente inagotable de lecciones sobre lo que podemos esperar de las guerras del futuro. Son muchos los ámbitos en los que los ejércitos se ven en la necesidad de revisar los presupuestos sobre los que habían venido organizando, equipando y adiestrando a sus unidades. También son numerosas las lecciones sobre la mayor o menor idoneidad de determinados materiales en los nuevos escenarios, o sobre la necesidad de adaptar la industria de defensa a un tipo de conflicto mucho más demandante.

Pero, por encima de todo ello, ha venido a recordar que el valor de un ejército descansa fundamentalmente en su componente humano. Y que no sólo la calidad es relevante; en este tipo de conflictos, la cantidad importa. Disponer de los efectivos necesarios en cantidad y calidad supone prestar atención no sólo al reclutamiento, sino también a la movilización, un aspecto relegado a un segundo plano durante las últimas décadas. Los ejércitos que han protagonizado nuestra historia reciente, reducidos, pero altamente formados, no son la herramienta más adecuada para afrontar un conflicto de alta intensidad. Afrontar este problema exige disponer de reservistas cuya formación permita una rápida incorporación a filas o un sistema que permita reclutar y formar a personal civil sin formación militar previa en unos plazos no excesivamente dilatados. O ambas cosas a la vez.

Los sistemas de reclutamiento y formación en vigor permiten mantener activados contingentes reducidos y disponer de unas reservas limitadas para rotarlas o sustituir las bajas. Más allá, nuevas incorporaciones sólo serían posibles después de que el personal reclutado superara un prolongado periodo de formación, que les capacitara para manejar sofisticados sistemas de armas. No están diseñados para hacer posible un rápido crecimiento, porque no disponen de una base de reservistas suficiente y los procesos de formación del personal incorporado a filas están pensados para preparar combatientes profesionales altamente cualificados. Esta situación implica plazos que no son asumibles cuando se trata de incrementar de forma significativa el volumen de fuerza ante una necesidad inminente. En este contexto, sistemas excesivamente sofisticados, cuyo manejo requiera una formación prolongada, pueden no ser la opción más deseable, a

pesar de su mayor eficiencia en el combate. Para Rusia, el problema ha sido más grave ya que todo parece indicar que no estaba preparada para esta eventualidad.

El factor humano en las Fuerzas Armadas rusas

La Guerra de Ucrania ha supuesto un vuelco en al planeamiento de recursos humanos del Ministerio de Defensa ruso. Moscú necesita ahora un ejército más numeroso y reponer las bajas sufridas en el frente. Y debe hacerlo teniendo en cuenta restricciones económicas, políticas y geopolíticas, lo que implica retos muy significativos para garantizar la disponibilidad del personal necesario para ello.

En febrero de 2.022, 200.000 soldados rusos, apoyados por 50.000 milicianos de Donetsk y Lugansk, invadieron Ucrania. El enorme desgaste sufrido obligó a iniciar una campaña de reclutamiento encubierta, muy poco escrupulosa en cuanto al origen de los incorporados a filas, que permitió activar un nuevo Cuerpo de Ejército y formar 35 batallones de reserva[1]. Se incorporó también a unidades de combate de la compañía privada Wagner y se permitió a este grupo reclutar voluntarios en las cárceles rusas. A pesar de todos estos esfuerzos, en septiembre de 2022 fue necesario recurrir a la movilización de 300.000 reservistas, mientras se continuaba reclutando voluntarios. Gracias a ello, y según el propio presidente Putin, en diciembre de 2023 las fuerzas desplegadas en Ucrania sumaban 617.000 efectivos[2].

Antecedentes: Objetivo de fuerza, 1,5 millones

En 2010, Rusia llevó a cabo una profunda reorganización de su ejército, en la que descartó la posibilidad de su completa profesionalización. Así, ejército estaba formado por 1,3 millones de efectivos, con una mayoría de soldados profesionales, complementada por una reserva movilizable a integrada por conscriptos. Con este ejército es con el que Rusia abordó la invasión de Ucrania.

[1] PÉREZ GIL, Luis V. Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania. Documento de Análisis IEEE 48/2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf.

[2] Russia Times. "Putin Says Over 600K Russian Servicemen in Ukraine".. Dec. 14, 2023 Putin Says Over 600K Russian Servicemen in Ukraine - The Moscow Times

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde entonces y las consecuencias de la Guerra de Ucrania hacen necesaria una revisión en profundidad de la organización del ejército. En un plazo no muy dilatado, Rusia deberá actualizar su Doctrina y diseño de fuerza. La primera referencia para intuir en qué dirección va a producirse ese cambio será su nuevo Programa Estatal de Armamento (PEA) para el período 2025-2034, que incorporará las necesidades de reconstitución, las lecciones disponibles de la Guerra de Ucrania y los requisitos del nuevo entorno operativo. No hay datos disponibles sobre este programa, pero Putin ha adelantado públicamente que tendrá en cuenta las sanciones económicas, la expansión de la OTAN, el crecimiento de las Fuerzas Armadas rusas, el desarrollo de la «operación militar especial» y las limitaciones presupuestarias[3]. La escasa información al respecto permite intuir que el nuevo escenario exigiría, según el Kremlin, un aumento del volumen del volumen de fuerza[4]. Ya en 2023 y 2024, Shoigu, como Ministro de Defensa, hizo públicos sendos planes en los que abogaba por un ejército de 1,5 millones de efectivos, 700.000 de ellos profesionales.

Para Shoigu, la necesidad de este incremento de efectivos surge del ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN, que exigiría desplegar en sus fronteras una fuerza equivalente al incremento producido en la Alianza, estimado en unos 33.000 efectivos. Su plan suponía la transformación de 12 brigadas en divisiones, creando un Cuerpo de Ejército para su despliegue en Ucrania, además de la creación de un buen número de nuevas unidades[5]. El proceso de creación de nuevas unidades está en marcha, aunque se enfrenta al reto de disponer de personal suficiente para dotarlas[6]. En cualquier caso, Rusia tiene una larga tradición en la creación de unidades que luego no son dotadas del personal y material requeridos.

Estos cambios implicarían incrementar los efectivos del ejército en unos 180.000 efectivos, para alcanzar 1,5 millones. Un objetivo que podría parecer poco realista dadas sus implicaciones financieras y por exigir cambios significativos en la política seguida por

[3] Sobre las previsiones presupuestarias para el período 2025-2027: LUZIN, Pavel. “Russia Releases Proposed Military Budget for 2025”. The Jamestown Foundation. Eurasia Daily Monitor Volume: 21 Issue: 143. October 3, 2024. *Russia Releases Proposed Military Budget for 2025 - Jamestown*

[4] FRIEDMAN, George. “The Increase in Russian Military Forces”. GPF, Geopolitical Futures. September 18, 2024. The Increase in Russian Military Forces - Geopolitical Futures. También Reuters. “Russia proposes 30% increase in size of armed forces”. December 21, 2022. Russia proposes 30% increase in size of armed forces | Reuters

[5] Incluía un incremento de 3 regimientos para cada división existente, entre otras medidas.

[6] Estonian Foreign Intelligence Service. “Adapting Russia´s Aremd Forces for prolonged confrontation”. RUSSIAN ARMED FORCES AND THE WAR IN UKRAINE – Estonian Foreign Intelligence Service

el Kremlin hasta ese momento. El objetivo de contar con 700.000 profesionales resulta muy ambicioso, no solo por el coste de sus salarios, que en una sociedad acostumbrada a salarios elevados y costosos beneficios sociales supondría un gasto muy considerable, sino por la necesidad de disponer de barracones, viviendas, escuelas… y de personal e instalaciones para adiestrarlo adecuadamente[7]. Incluso teniendo en cuenta los incrementos sucesivos del presupuesto de defensa, mantener 700.000 profesionales puede seguir siendo un objetivo inalcanzable.

Pese a ello, en octubre de 2024 el Presidente Putin anunció su decisión de alcanzar esa cifra, lo que convertiría al ruso en el segundo mayor ejército del mundo[8]. Este incremento supondría una notable inversión en los recursos necesarios para equiparlos y bases para acogerlos y entrenarlos. Hay que tener en cuenta que no se trata solo de incrementar los efectivos, se trata también de reponer las 350.000 bajas sufridas en Ucrania. A pesar del silencio al respecto de las autoridades rusas, la información disponible permite hacer estimaciones sobre el número de bajas a reponer y extraer algunas conclusiones, como su incremento en el tiempo (2024 habría sido el año con mayor número de bajas) y el incremento del porcentaje de profesionales entre las mismas. [9]

Contexto laboral y demográfico

Antes de valorar las posibilidades de las que dispone el Kremlin para asegurar la disponibilidad de recursos humanos para su ejército, en calidad y cantidad, es preciso tener en cuenta el contexto laboral y demográfico del país. En lo que respecta a este último aspecto, un dato a tener en cuenta es que la tasa de natalidad de Rusia ha sido claramente decreciente en los últimos años, llegando a un mínimo histórico de 1,5 hijos

[7] Antes del inicio de la guerra, la dificultad de cubrir esos costes había llevado a plantear un objetivo más realista, cifrado en torno a los 450.000. MASSICOT, Dara. *Russian Military Reconstitution: 2030 Pathways and Prospects*. Carnegie Endowment for International Peace. June 29, 2024. Massicot-Reconstitution-final.pdf.
[8] OSBORN, Andrew. "*Putin orders Russian army to become second largest after China's at 1.5 million-strong*". Reuters. September 16, 2024. *Putin orders Russian army to become second largest after China's at 1.5 million-strong | Reuters*
[9] MEDIAZONA, en colaboración con la BBC, mantiene una lista nominal de militares rusos fallecidos. Esta lista se elabora a partir de fuentes verificadas y de acceso público, como publicaciones de familiares en las redes sociales, noticias locales y anuncios oficiales de las autoridades regionales. Aunque no es exhaustiva, ya que no todas las muertes de militares se hacen públicas, proporciona información muy valiosa sobre perfiles personales de las bajas. Russian losses in the war with Ukraine. Mediazona count, updated

por mujer[10]. Esta tasa de natalidad, unida a las numerosas bajas causadas por la guerra y la huida masiva de jóvenes rusos, han provocado un descenso de la población.

En lo que respecta al mercado laboral, hay que tener en cuenta que, incluso antes de 2022, el desempleo en Rusia era relativamente bajo, rondando el 5,4% entre 2011 y 2019. En noviembre de 2024, la tasa era del 2,3%[11]. Una tasa tan baja supone un problema añadido para el reclutamiento[12]. En contra de lo que se temía, aunque en 2022 cayera la oferta de empleo, las sanciones económicas no implicaron despidos masivos. La salida de compañías extranjeras abrió la puerta a las denominadas empresas de sustitución, empresas rusas que aprovecharon la oportunidad para ocupar el nicho dejado vacante por sus rivales. No debe extrañar por tanto que el desempleo haya ido disminuyendo constantemente desde principios de 2022. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que esta tendencia se debe a que, desde el inicio de la guerra, los problemas demográficos que ya padecía Rusia se han visto potenciados por la emigración y la movilización[13].

Una fuente importante de mano de obra procede de la inmigración, procedente en su mayoría de repúblicas exsoviéticas. Una mezcla de persuasión y coacción ha permitido un considerable número de reclutas de este origen. Sin embargo, las estrictas políticas migratorias dictadas por el Kremlin, especialmente tras el atentado contra el Crocus en marzo de 2024, han reducido notablemente su número. De hecho, los trabajadores migrantes identifican cada vez más a Rusia como un lugar hostil y poco atractivo para

[10] Se estima que la tasa de reposición mínima para mantener una población es de 2,1 hijos por mujer. Rusia ya ha estudiado la posibilidad de abrir un «ministerio del sexo» para combatir el descenso de la natalidad del país y ha ideado un programa en el que las estudiantes de entre 18 y 23 años podrían cobrar por tener un hijo. MEHRARA, Maya. "Putin Launches Plan To Tackle Russia's Sinking Birth Rate". Newsweek. Dec 10, 2024. Putin Launches Plan To Tackle Russia's Sinking Birth Rate - Newsweek. El problema viene de lejos, ya en 2011, la tasa de natalidad era de 12,5 por 1.000 habitantes supone menos de la mitad del máximo alcanzado en 1950, en plena era estalinista, 26,9. La tasa de mortalidad, de 14,2 por 1.000 habitantes, era también casi el doble de la de 1960, cuando era de 7,4. Además, la tasa de mortalidad es particularmente alta entre de los rusos entre 25 a 45 años es 5 o 6 veces superior a las cifras de Europa. Como causas que ayudan a entender este dato, se citan el alcoholismo, la violencia y las depresiones por motivos económicos. Desde 2.022, hay que añadir la guerra. Otro factor coadyuvante es la elevada tasa de abortos: una media de 53 abortos por cada 1.000 mujeres, la más alta del mundo. En 2010 se produjeron 2 millones de abortos en Rusia. CLOVER, Charles. "Russia: decline and fall". Financial Times. October 18 2011. Russia: decline and fall

[11] Russia Unemployment Rate

[12] Un dato a tener en cuenta es cómo que el gasto militar excesivamente alto ha alimentado el crecimiento económico de una manera que ha obligado a las empresas rusas a aumentar artificialmente sus salarios con el fin de satisfacer su demanda de mano de obra manteniéndose competitivas con los altos salarios militares. HIRD, Karolina, WOLKOV, Nicole, TROTTER, Nate, HARWARD, Christina, GASPARYAN, Davit y BARROS, George. "Russian Offensive Campaign Assessment, October 27". Institute for the Study of War, 2024.

[13] No es casual que el desempleo descendiera especialmente en las regiones de Adigueya, Buriatia y Tuvá, zonas de las que procede una gran proporción del personal movilizado.

trasladarse por motivos laborales. En este contexto, Putin estaría tratando de encontrar un equilibrio entre la necesidad de contentar al sector más nacionalista de su electorado, hostil frente a los inmigrantes, y la necesidad de aprovechar la mano de obra migrante, tanto económica como militarmente[14]. En ese difícil equilibrio, Rusia estaría reclutando ciudadanos del Sur Global, como Nepal, India, Kirguistán y Tayikistán, para luchar en Ucrania, ofreciéndoles incentivos que van más allá de lo salarial. En concreto, se habría amenazado a miles de trabajadores inmigrantes y estudiantes extranjeros con negarles la renovación del visado si se negaran a alistarse[15]. Yendo más allá, se ha confirmado la presencia de militares de Corea del Norte combatiendo junto a las fuerzas rusas, si bien se han abstenido, al menos hasta el momento, de combatir en territorio ucraniano[16].

Otro dato a tener en cuenta es la escasez de personal cualificado en nuevas tecnologías, ya que lo profesionales de este sector abandonaron el país en cantidades significativas al iniciarse la guerra. Es difícil dar cifras precisas, ya que se trató de una fuga silenciosa y se ha producido también un goteo de retornados. Sin embrago, las estimaciones de los expertos oscilan entre 300.000 y más de un millón, entre el 0,4 y el 1,5% de la población activa[17].

[14] HIRD et al, op. cit.
[15] SOKOLOVA-STEKH, Hanna. "How Russia is recruiting foreigners to fight in Ukraine". DW 08/22/2024August 22, 2024. How Russia is recruiting foreigners to fight in Ukraine – DW – 08/22/2024
[16] Según el Departamento de Defensa de Estados Unidos, durante el mes de octubre de 2024 entraron en Rusia entre 11.000 y 12.000 soldados norcoreanos. Se les habría proporcionado uniformes y equipos rusos y estarían siendo adiestrados en tácticas de infantería, operación con vehículos aéreos no tripulados, tácticas de artillería, limpieza de trincheras y similares. Según el Departamento de Defensa, «Todo indica que proporcionarán algún tipo de capacidad de combate o de apoyo al combate… Veremos exactamente cómo se integran estas fuerzas en las operaciones rusas y cómo se comprometen en el campo de batalla, suponiendo que sean reemplazos de fuerzas rusas». GARAMONE, Jim. "Pentagon Says 10K North Korean Troops in Kursk Oblast". DOD News. Nov. 4, 2024. Pentagon Says 10K North Korean Troops in Kursk Oblast > U.S. Department of Defense > Defense Department News
[17] COLÁS, Xavier. "Rusia: el imperio inmóvil avanza hacia nosotros". Política Exterior. nº 220. 8 de agosto de 2024 Rusia: el imperio inmóvil avanza hacia nosotros | Política Exterior (politicaexterior.com)

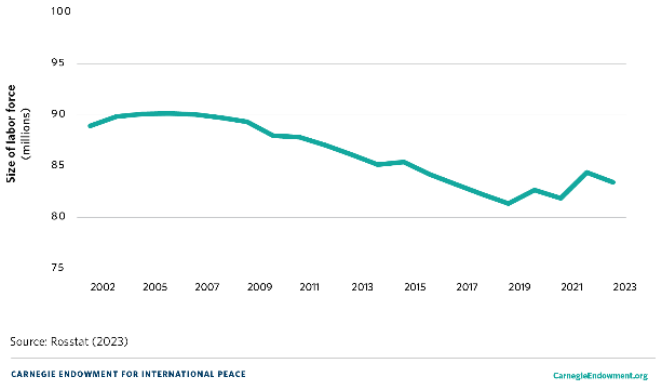


Figura 1. Evolución de la población activa (16-59 años)

Un tercer factor a tener en cuenta es que, como consecuencia de la caída del rublo primero y de las restricciones a la inmigración después, Rusia resulta menos atractiva para los potenciales inmigrantes procedentes las repúblicas exsoviéticas, mientras los rusos se vean forzados a aceptar trabajos que en el pasado posiblemente hubieran rechazado.

De forma que la guerra ha llevado a muchos rusos a abandonar el país, ha empujado a otros al mercado de trabajo y ha reducido la inmigración contribuyendo todo ello a disminuir el desempleo y dificultar el reclutamiento.

Problemas con el reclutamiento

Lo cierto es que la evolución de la guerra ha hecho necesario un gran esfuerzo para reponer bajas y dotar de personal a las unidades de nueva creación, esfuerzo que se ha abordado hasta ahora sin recurrir a decisiones como la movilización general o ampliar los puestos susceptibles de ser ocupados por mujeres. A pesar de que hay más mujeres dispuestas a enrolarse que puestos disponibles para ellas, no parece que el Kremlin se plantee cambios en este campo. La opción de incrementar el tiempo de servicio militar obligatorio de uno a dos años tampoco parece tener visos de prosperar, debido a lo impopular que resultaría esta medida.

Para evitar una movilización que pudiera tener efectos políticos poco deseables, el Kremlin ha ido adoptando una serie de medidas que pudieran calificarse como una

'movilización sigilosa'. Así, el límite de edad para ser reclutado ha pasado de 27 a 30 años[18]. En la misma línea, en mayo de 2022 el presidente Putin firmó una ley que permite alistarse a los mayores de 40 años. El Kremlin lo presenta como una medida para reclutar más especialistas técnicos.

Otra medida controvertida fue la de permitir a la compañía privada Wagner reclutar nuevos combatientes en las cárceles. Al menos 48.000 presos han combatido ya en Ucrania. Se les pedía servir en el frente durante seis meses a cambio de un indulto y la eliminación de sus antecedentes penales, además de un buen salario e indemnizaciones a sus familiares en caso de que murieran o resultaran heridos. Los datos recopilados por Mediazona muestran un elevado porcentaje de presidiarios (Inmates) entre las bajas rusas.

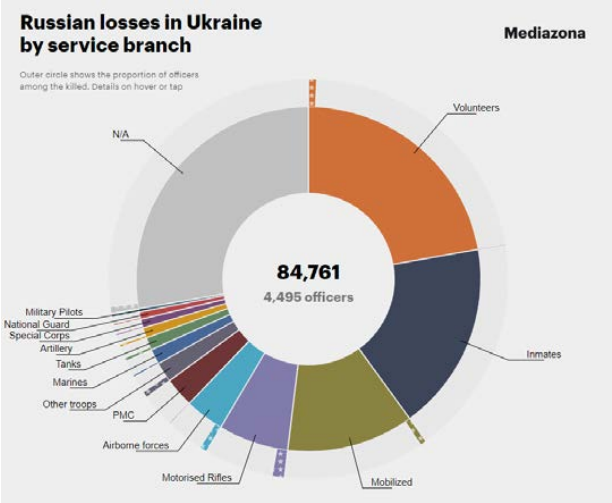


Figura 2. Clasificación de las bajas registradas por Mediazona. Russian losses in the war with Ukraine. Mediazona count, updated

Paralelamente, el Kremlin está recurriendo a incentivos económicos para atraer voluntarios, centrando su esfuerzo en las minorías étnicas empobrecidas, ucranianos de

[18] ROBERTSON, N. "They've grown back: How Russia surprised the West and rebuilt its force". Defensenews. 21 mayo 2024. 'They've grown back': How Russia surprised the West and rebuilt its force (defensenews.com)

los territorios anexados y mercenarios de cualquier origen. [19] Como consecuencia, las cifras de bajas entre las filas rusas mostraban al principio de la guerra una desproporcionada presencia de minorías étnicas de zonas particularmente deprimidas[20]. En las fases iniciales, los no-eslavos representaban un porcentaje entre las bajas (25%) mayor al que representan en la población rusa (10-15%). A partir de la movilización del septiembre de 2.022, el porcentaje de eslavos entre las bajas (85%) se alineó con el porcentaje que representan en la población total[21].

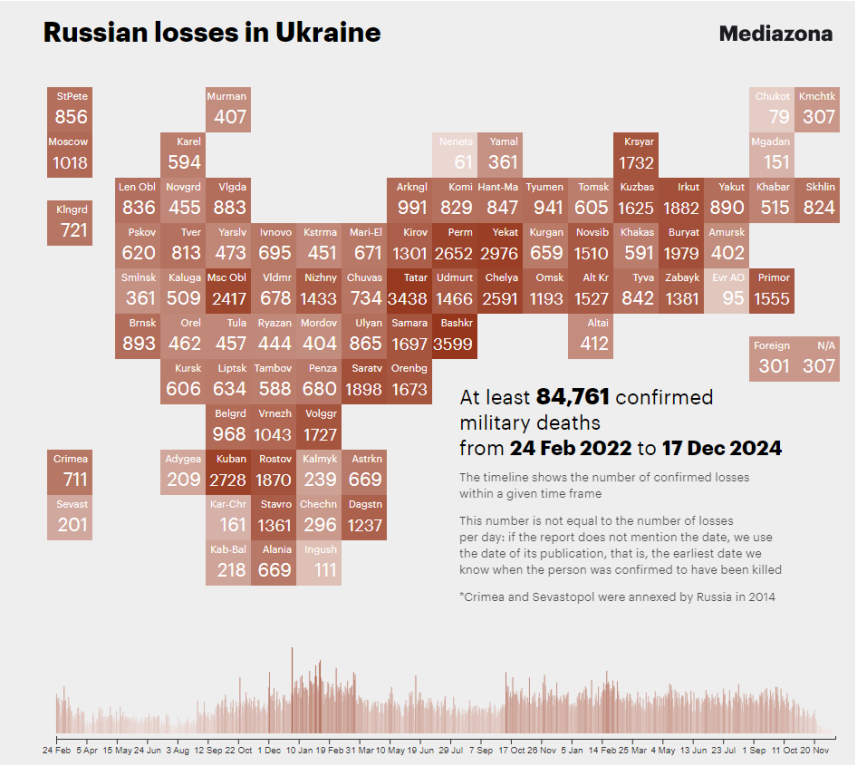


Figura 3. Distribución geográfica de las bajas registradas por MEDIAZONA. Febrero 2022 – diciembre 2024. MEDIAZONA. Op. cit.

[19] Los rusos pertenecientes a minorías parecen ser objeto preferente de los reclutadores que, en muchos casos, utilizan la coacción. "Les dicen que si regresan a su ciudad natal no conseguirán ningún empleo, por lo que es mejor quedarse en el Ejército para ganar dinero". MACFARQUHAR, Neil. "'Rusia tiene un problema con el reclutamiento': Putin despliega una 'movilización sigilosa' en Ucrania". The New York Times. 13 de julio de 2022. Putin despliega una movilización desesperada para reclutar soldados - The New York Times

[20] Las estadísticas recopiladas por MediaZona revelan que, de un total de 449 muertos en combate, 225 muertos eran de Daguestán y 185 de Buriatia, en comparación con 9 de Moscú y 30 de San Petersburgo. MEDIAZON, op. cit.

[21] MASSICOT, op. cit.

La importancia del reclutamiento de voluntarios se ve realzada por las dificultades que plantea enviar a Ucrania a soldados no profesionales. La indignación pública generada por el conflicto en Chechenia hizo que Moscú prohibiera su envío al frente. La revelación de que muchos de los enviados inicialmente a Ucrania eran soldados no profesionales provocó la indignación popular que el Kremlin había tratado de evitar, obligando a Putin a ordenar su regreso.

No parece que esta decisión vaya a ser revertida. En su lugar, las oficinas de reclutamiento han recurrido a llamar repetidas veces a los reservistas con el fin de ofrecerles incentivos económicos para despliegues militares de corta duración. También hay constancia de presiones a los conscriptos para que firmen contratos que permitan enviarles a Ucrania. Los salarios que se les ofrecen pueden oscilar entre 2.000 y 6.000 dólares al mes, superando con creces el salario mensual promedio en Rusia (700 dólares). Por otra parte, las autoridades regionales rusas están aumentando significativamente las primas únicas de contratación para los nuevos reclutas, con el fin de mantener este ritmo de generación de fuerzas, lo que subraya el hecho de que Rusia no tiene una reserva indefinida de mano de obra y debe contar financiera y socialmente con los costes cada vez mayores de reponer sus pérdidas de primera línea a través de diversas vías de generación de fuerzas. [22]

Gracias a la combinación de todas estas medidas, el Kremlin asegura estar reclutando, desde 2023, unos 30.000 efectivos mensuales. El dato es difícil de verificar, entre otras cosas, por los inventivos existentes entre todos los implicados en el proceso para inflar los datos, para alcanzar así las cuotas asignadas[23].

Falta de oficiales

A la hora de reponer las bajas producidas en el frente, hay que tener en cuenta aspectos cualitativos, además de los meramente cuantitativos. En particular, el hecho de que el número de bajas haya sido particularmente alto entre los oficiales (Alrededor de 4.000 a finales de 2024), especialmente en las fases iniciales de la guerra, en la que los problemas de comunicaciones e improvisación obligaban a liderar desde el frente. Desde

[22] HIRD, et. Al. op. cit.
[23] MASSICOT, op. cit.

entonces, Rusia habría perdido el equivalente en Tenientes a 10 brigadas. El sistema de formación del ejército ruso es incapaz de producir oficiales a este ritmo.

Las reformas de 2010-12 redujeron el número de centros dedicados a la formación de oficiales de los 69 heredados de la época soviética, en la que debía nutrirse de oficiales a un ejército de 4 millones, a tan sólo 17. Además, el número de profesores se redujo a una séptima parte. Esta reducción tan drástica fue moderada en los años posteriores, de forma que en 2.018 el número de centros docentes era de 40[24]. Con estos números, al iniciarse la guerra, había en Rusia unos 60.000 cadetes formándose como oficiales.

De forma que las necesidades derivadas de la guerra incrementaron de forma sustancial las necesidades de tenientes, más allá de los que podía proporcionar el sistema de formación. Una primera opción podría haber pasado por movilizar a los tenientes en la reserva. Muchas universidades rusas cuentan con un departamento de formación militar cuyos egresados o bien se incorporan al servicio activo, o pasan a integrares en la reserva. En 2022 había 128 de estos departamentos. Sin embargo, la movilización de 2022 no incluyó a estos oficiales, salvo en el caso de algunas especialidades. La renuencia a movilizar oficiales reservistas puede justificarse en la tradicional desconfianza ante oficiales con escasa formación militar y sin experiencia previa. De hecho, algunos reservistas inicialmente movilizados, fueron desmovilizados una vez constatada su falta de experiencia de mando. La alternativa elegida para incrementar el número de oficiales ha sido la de concentrar la formación de los nuevos oficiales, pasando de 4 a 3 años. Esta reducción se suma a la aplicada poco antes del inicio de la guerra, cuando se disminuyó de 5 a 4 años. En este sentido, hay voces que ponen en duda este procedimiento. El general Shamanov, jefe del Comité de Defensa de la Duma, argumenta que una de las lecciones a extraer de la Guerra de Ucrania es precisamente la necesidad de mejorar la calidad de los oficiales. Según su criterio, no resulta realista pretender aumentar simultáneamente calidad y cantidad. De hecho, informes internos

[24] Entre los centros clausurados se encontraba el Instituto Militar para La Formación Superior de Especialistas en Movilización. La desaparición de este centro, creado tras la IIªGM, privó al ejército ruso de oficiales especializados en este campo y, no menos importante, de un centro donde se investigaba sobre esta materia. Si una de las consecuencias de las lecciones extraídas en la Guerra de Ucrania es la reapertura de este centro, sería indicativo de que Rusia pretende crear una reserva movilizable realmente efectiva.

del Servicio de Psicología Militar habrían alertado sobre carencias en cuanto a capacidad de liderazgo entre los tenientes con formación comprimida[25].

El problema de los veteranos

A la hora de conseguir alcanzar las cifras de efectivos propuestas, no se trata sólo de reclutar, es necesario también retener al personal en filas, sea de forma voluntaria o forzosa. A corto plazo, el Kremlin ha optado por retener de forma forzosa al personal profesional. Desde 2.022, los militares rusos no pueden optar a la rescisión de sus contratos. Se trata de una medida encaminada a evitar una «fuga de veteranos» que, presumiblemente, se mantendrá mientras dure la guerra. Sin embargo, a medio plazo, Moscú se plantea la necesidad atraer nuevos voluntarios y de retener a los ya alistados. Para ello, además de incentivos económicos y sociales, resulta fundamental, además de minimizar las informaciones sobre bajas en combate, mejorar la imagen de los veteranos en la sociedad.

En esta línea, Moscú ha incrementado notablemente las retribuciones de los veteranos ya licenciados, con el objetivo de llegar a duplicarlas respecto a las previas a la guerra. Se calcula que hay ya más de 400.000 desmovilizados debido a las heridas sufridas. Por tanto, sumando los 600.000 desplegados en Ucrania, cerca de un millón de personas están ya en condiciones de optar a las pensiones de veterano. Se calcula que su número aumentará en 2025 hasta alcanzar los 1,5 millones. Para 2027, se calcula que 2,6 millones de personas habrán servido en la guerra (alrededor del 4% de toda la población masculina de Rusia), lo que supondría pasar de los 120.000 millones de rublos actuales a 267.000 (2.780 millones de dólares) según las previsiones presupuestarias[26]. Estas cifras supondrán una carga importante para la economía rusa durante las próximas décadas, a menos que se recorten drásticamente las pensiones, lo que iría en detrimento del reclutamiento.

En lo que respecta a la imagen de los veteranos, como ya ocurriera en su día con los de Afganistán, los excombatientes de Ucrania muestran cierta tendencia a la inadaptación social y al estrés postraumático. Suicidio, violencia, alcohol y drogas son consecuencias

[25] MASSICOT, op. cit.
[26] COLÁS, op. cit. LUZIN, op. cit.

habituales, lo que no contribuye a hacer atractivo el servicio militar, afectando negativamente al reclutamiento.

Para atajar este problema, en la medida de los posible, el Kremlin ha lanzado una serie de medidas encaminadas, por una parte, a mejorar las condiciones objetivas de los veteranos y, por otra, a mejorar su imagen ante la sociedad. En varios actos públicos, el Presidente Putin ha manifestado que los veteranos deben constituir la élite de la sociedad rusa[27]. Así, medidas encaminadas a facilitar la reintegración y a premiar a los veteranos, se combinan con un mayor énfasis en la educación patriótica. Resulta difícil predecir si el efecto combinado de estas acciones podrá compensar la imagen que proyecta un alto porcentaje de veteranos, caracterizados como inadaptados, violentos y alcoholizados.

El reto de reconstituir el ejército ruso. El factor humano

Entendemos por Reconstitución proceso mediante el cual una organización militar recupera un nivel suficiente de capacidad de combate tras sufrir pérdidas durante su participación en un conflicto armado. Las pérdidas sufridas en este conflicto obligan a Rusia a plantearse qué fuerza quiere tener durante y después del mismo. Ello implica, entre otras cosas, tomar decisiones en cuanto a la obtención de recursos tanto humanos como materiales. A corto plazo, para regenerar a las unidades desgastadas, a largo plazo para constituir la fuerza que Rusia necesitará una vez finalizado el conflicto armado, cuando Rusia deba desmovilizar, retener y reclutar para alcanzar sus objetivos de fuerza[28].

La reconstitución a corto plazo viene realizándose mediante la incorporación de los nuevos reclutas a bases de regeneración, donde las unidades de combate descansan, reponen bajas y realizan un entrenamiento somero. Cuando el nivel de desgaste lo hace necesario, hay instalaciones más a retaguardia, cerca de los campos de maniobras, donde se lleva a cabo una regeneración más completa. En estas instalaciones se adiestran también las unidades de voluntarios de nueva creación. Tradicionalmente, el ejército ruso ha preferido transformar las unidades que han sufrido muchas bajas en

[27] MASSICOT, op. cit.
[28] Sobre este concepto ver: RUIZ ARÉVALO, Javier. "El ejército ruso después de Ucrania: los retos de la reconstitución de un ejército". Documento de Opinión IEEE 102/2024.

unidades más pequeñas, en lugar de regenerarlas mediante un goteo de nuevos reclutas. Sin embargo, en 2022 se rompió esta costumbre, recurriéndose sistemáticamente a reponer las bajas de personal con la incorporación de nuevos reclutas. Sólo desde mediados de 2023, Rusia ha conseguido articular un sistema de regeneración y rotación de unidades más eficiente. Pese a ello, hay unidades que han sido regeneradas varias veces, con la consiguiente pérdida de cohesión, experiencia y, por tanto, potencia de combate.

La reconstitución a largo plazo es un proceso mucho más complejo y caro. De momento, el Kremlin ha conseguido estabilizar sus efectivos prohibiendo la rescisión de contratos mientras dure la «operación especial» y creando incentivos económicos para facilitar el reclutamiento. Lo que resulta difícil de prever, es cómo evolucionarán la retención y el reclutamiento una vez que se permita rescindir los contratos y desaparezcan los incentivos actualmente en vigor.

En primer lugar, hacer económicamente atractivo el servicio en el ejército a una sociedad acostumbrada a sueldos elevados y costosos beneficios sociales supondría someter a mayor presión a un presupuesto de defensa que a duras penas consigue financiar los gastos derivados de la guerra. Por otra parte, tanto el reclutamiento como la retención se verán afectados por el resultado de la guerra y por la percepción que la sociedad rusa tenga de lo que supone la vida militar. Resultaría complicado hacer atractivo el servicio en un ejército derrotado, de la misma forma que lo haría la visión de miles de excombatientes con estrés postraumático. Sobre todo, si se aprecia que no reciben la atención debida y esta percepción se ve complementada por el rechazo hacia un ejército en el que, entre los excombatientes, prevalecen el alcohol, las drogar y la violencia, particularmente en forma de novatadas. Cabe esperar que la presencia en las filas del ejército de personal afectado psicológica y socialmente por su participación en la guerra pueda acentuar este problema, por otra parte, crónico en el ejército ruso. La sombra del «Síndrome de Afganistán» amenaza la competitividad del ejército ruso para captar reclutas en la posguerra.

A largo plazo, una vez finalizada la guerra, cabe asumir que el Kremlin mantendrá la opción de un ejército mixto, con una columna vertebral constituida por soldados profesionales, complementada con una reserva de conscriptos. Si finalmente se opta por

incrementar el volumen de fuerza, cabe esperar que se hará aumentando el número de conscriptos, no de profesionales. El reto para conseguirlo pasará por retener el mayor número de profesionales y conseguir que tras la guerra, alistarse como profesional en el ejército sea percibido como una opción atractiva. Además, exigirá un esfuerzo para mejorar el adiestramiento y para mantener los salarios y beneficios sociales de los que disfrutan los militares.

Conclusiones

La Guerra de Ucrania, acercando la guerra convencional a las fronteras de Europa, ha puesto en evidencia que los sistemas de reclutamiento y movilización necesitan adaptarse a este nuevo escenario. El hecho es que, por muy incómodo que resulte desde una perspectiva política, el término movilización, desterrado hace tiempo del diccionario, vuelve ahora a resurgir con fuerza. También aparece como necesaria una revisión de los requisitos de formación del personal militar, quizás demasiado exigentes para este tipo de escenarios. La duración de los programas de formación, pensados para ejércitos profesionales en tiempos de paz, pueden ser excesivamente largos en caso de tener que incrementar el volumen de fuerza en un plazo limitado de tiempo, además de colapsar con toda seguridad unos sistemas de instrucción y adiestramiento diseñados para volúmenes de fuerza muy inferiores. La posibilidad de una movilización masiva y urgente obliga a tener previstos programas de formación más cortos y una estructura física y humana capaz de ejecutarlos. Este escenario de grandes unidades formadas en base a personal movilizado obliga a plantearse la idoneidad de sistemas de armas muy caros y sofisticados frente a otros, más baratos y sencillos. Debería también llevar a una reflexión sobre la necesidad de contar con un número suficiente de reservistas, civiles con formación militar, susceptibles de ser movilizados en plazos de tiempo reducidos. El servicio militar se presenta como una de las opciones disponibles.

En el caso de Rusia, el esfuerzo bélico representa a una presión cada vez mayor en los planos económico y demográfico, haciendo cada vez más difícil mantener el esfuerzo sin recurrir a la movilización. El coste político de semejante decisión está llevando al Kremlin a adoptar decisiones más discretas, en el marco de lo que podríamos calificar como *criptomovilización*. El problema es que se trata de medidas muy costosas, que están

sometiendo a la economía rusa a tensiones cada vez mayores. La reciente aparición de tropas norcoreanas en Rusia sugiere que estas medidas no cubren las necesidades de la guerra, lo que ha llevado a recurrir a esta opción, cuyas contrapartidas no conocemos, pero bien podrían estar relacionadas con la transferencia de tecnología militar, incluida la nuclear.

De lo que sí podemos estar seguros es de que los costes humanos de la guerra seguirán aumentando a medida que Rusia siga necesitando mantener un volumen de fuerzas en torno a los 1,3 millones y reemplazar las bajas producidas en el frente. Evidentemente, los recursos rusos, por ingentes que sean, no son infinitos y, salvo cambios drásticos en el desarrollo de la guerra, llegará un momento en que serán inasumibles.

En el plano económico, este incremento de los costes acabará conduciendo al agotamiento de la economía rusa, no sin antes infligir grandes costes a la sociedad rusa. Soluciones como la de recurrir al apoyo del ejército norcoreano o utilizar a las organizaciones cosacas para militarizar a los niños rusos y aumentar la reserva de fuerzas a largo plazo no hacen sino evidenciar los dilemas a los que se enfrente Putin, forzado a tomar decisiones importantes para asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para o encontrar el modo de ponerle fin para preservar la estabilidad de su régimen.

*Javier Ruiz Arévalo**
Coronel CGET. Doctor en Derecho
Jefatura del Mando de Adiestramiento y Doctrina

@jmruiza

Documento
Opinión

13/2025 24 de febrero de 2025

Fernando Alarcón López *

¿Hacia un nuevo New START? Desarme y disuasión en un mundo multipolar



¿Hacia un nuevo New START? Desarme y disuasión en un mundo multipolar

Resumen:

La suspensión del New START es fruto de la incapacidad del Tratado para adaptarse a un escenario crecientemente multipolar. El futuro de los esfuerzos de no proliferación nuclear depende de su capacidad para involucrar a otros actores en tratados de control de armamentos. China es, en la actualidad, el principal actor a incluir en un esquema multilateral de reducción de armamentos. Este artículo, partiendo de un análisis del New START y su funcionamiento, analiza las posibilidades para la inclusión de China, estudiando la situación de su arsenal nuclear, las razones que la llevaron a negarse a ingresar en el New START en 2020 y el futuro de la proliferación nuclear en un mundo multipolar en el que no existan tratados que regulen la materia.

Palabras clave:

New START, no proliferación, disuasión, multipolaridad, 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.

Towards a renewed New START Treaty? Disarmament and Deterrence in a multipolar world

Abstract:

The suspension of New START is the result of the Treaty's inability to adapt to an increasingly multipolar scenario. The future of nuclear non-proliferation efforts depends on its ability to engage other actors in arms control treaties. China is currently the main actor to be included in a multilateral arms reduction scheme. This article, based on an analysis of New START and its functioning, examines the possibilities for China's inclusion, looking at the status of its nuclear arsenal, the reasons for its refusal to join the Treaty in 2020, and the future of nuclear proliferation in a multipolar world in the absence of arms control treaties.

Keywords:

New START, non-proliferation, deterrence, multipolarity, China.

Introducción

Los tratados bilaterales de desarme entre Rusia y Estados Unidos han sido los principales avances en materia de reducción de armamentos nucleares. La administración Obama revigorizó este proceso en 2010, con la firma del Tratado New START con Rusia[1]. A través del tratado ambos gobiernos se comprometían a la limitación de arsenales nucleares estratégicos y la reducción de vectores de lanzamiento. A pesar de ciertas limitaciones, que analizaremos más adelante, el Tratado representó un progreso en aras de la no proliferación, aumentando la estabilidad y la predictibilidad en las acciones de Rusia y Estados Unidos[2].

Sin embargo, la Administración Trump, en un escenario estratégico caracterizado por el ascenso de China y el incremento de su arsenal nuclear, adoptó una nueva política de cierto abandono de la no proliferación bilateral sostenida por su antecesor. Bajo su mandato, se abandonaría el Tratado del INF en 2019, tratando de aumentar su libertad de acción frente al auge chino[3]. Asimismo, durante las negociaciones de prórroga del Tratado New START, concretamente durante el mandato de D. Trump, se pudo apreciar un cierto abandono de la política bilateral de reducción de armamentos, tratando de incluir a China como participante del Tratado[4]. Finalmente, el New START sería prorrogado por el Presidente Biden en 2021 hasta 2024, aunque Rusia decidiría suspenderlo unilateralmente a causa de la Guerra de Ucrania en 2023[5].

La ratificación del New START ilustra la confrontación de dos visiones de la política americana en relación con la no proliferación; por un lado, la necesidad de abandonar los tratados que suponen limitaciones frente al auge chino; por otra parte, la defensa del multilateralismo y la limitación de armamentos, por considerar que Rusia y EEUU disponen de suficiente armamento nuclear para ejercer la disuasión sobre China[6].

[1] WOOLF, Amy F. *New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*. Congressional Research Service, 2011.
[2] PIFER, Steven; MIZIN, Victor Igorevič; JAWOREK, Patricia. *The Uncertain Future of the New START Treaty*. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 2023.
[3] 곽대순. *An Analysis for Factors of the United States INF Treaty Withdrawal*. 2020. Tesis Doctoral. 서울대학교 대학원.
[4] RASHID, Asma; ULLAH, Aiman Saif. *Unveiling dualities: US Rhetoric and Reality in Global Nuclear Non-Proliferation under Trump and Biden Administrataions*. *Margalla Papers*, 2023, vol. 27, no 2, p. 60-70.
[5] U.S. Department of State**.** *Incumplimiento por parte de Rusia y suspensión inválida del Nuevo Tratado START*. 26 de febrero de 2023.
[6] MORA PEÑA, Juan David. *De un mundo bipolar a uno multipolar. La importancia de la prórroga del Tratado START III para el futuro nuclear del mundo.*

Mediante el estudio del New START, este trabajo busca determinar si los esfuerzos bilaterales de limitación de armamentos de Rusia y Estados Unidos suponen realmente una merma de las capacidades de ambas potencias para ejercer su disuasión sobre China. Y, en caso de que así fuese, si existen posibilidades para incluir a China en acuerdos de no proliferación trilateral para evitar una posible carrera de armamentos nuclear entre los tres Estados.

Firma del Tratado New START

El Tratado New START pretende una continuación de los esfuerzos de desarme bilateral iniciados en la década de 1970 con las conversaciones de reducción de armamentos, SALT I (1971) y SALT II, y continuados por Reagan y Gorbachov en la década de 1980[7]. El Tratado START I, que entró en vigor en 1994, y el Tratado START II, que nunca llegó a entrar en vigor, ahondaron en el compromiso con la no proliferación de ambas potencias. Desde 2002, el marco de la no proliferación fue el Tratado SORT, suspendido tras la aprobación del Tratado New START.

El New START es un tratado bilateral entre EEUU y Rusia para la reducción del número de armas nucleares estratégicas. Las armas nucleares estratégicas son aquellas con una potencia de más de 100 kilotones y un alcance de más de 5000 km. Las armas nucleares tácticas tienen una potencia de menos de 100 kilotones y un rango no continental, menor a 5000 km. El New START tan sólo regula las armas nucleares estratégicas[8].

Las negociaciones para la firma del mismo comenzaron en 2009[9]. El diseño del New START sería obra del vicepresidente americano, Joe Biden, y el Primer Ministro ruso, Vladimir Putin. El 8 de abril de 2010, el Tratado sería firmado por el Presidente Obama y el Presidente Medvedev en Praga[10]. A continuación, el New START fue ratificado por las respectivas Cámaras legislativas, entrando en vigor en 2011[11]. Es importante señalar

[7] WALKER, William. *President-elect Obama and nuclear disarmament between elimination and restraint*. 2009.
[8] KRISTENSEN, Hans M.; KORDA, Matt. *Tactical nuclear weapons,* 2019. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2019, vol. 75, no 5, p. 252-261.
[9] COURNOYER, Julia, 2021. *Negotiating the New START Treaty*. International Affairs. Online. 1 noviembre 2021. Vol. 97, no. 6, p. 2021-2023. DOI 10.1093/ia/iiab176.
[10]SAKIB, S. M. The *Impact of Renewal of the 'New START Treaty 'on the Prospects of a New Arms Race in the Future (April 1, 2022)*, 2022.
[11]TORRES, José Ignacio Castro. *El Tratado New START: contener al elefante negro. bie3: Boletín IEEE*, 2021, no 21, p. 35-53.

que la entrada en vigor del Tratado llevó a la suspensión del tratado SORT, que había sido el marco de la no proliferación desde 2002. El Tratado debía finalizar el 5 de febrero de 2021, sin embargo, el artículo 4 del mismo recoge que los Estados participantes podrían prorrogar el mismo por un periodo de 5 años[12].

La administración Trump modificó la postura tradicional americana con el abandono del Tratado INF (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) en 2019. Este Tratado prohibía el uso de armas nucleares de alcance intermedio, entre 1.000 y 5.500 km. La salida americana del Tratado era previsible dadas las múltiples denuncias entre Rusia y EEUU alegando la ruptura del mismo.

Tras el abandono del IBM, Trump mostró sus recelos respecto al Tratado New START y la prórroga del mismo[13]. Asimismo, Putin mostró su voluntad de incluir en el Tratado a Francia y Reino Unido[14]. El proyecto de ampliar el New START y enfocarlo hacia la multilateralidad fue acogido por EEUU, que en 2020 propuso a China participar en el Tratado. Sin embargo, China se negó a aceptar, argumentando que su armamento era mucho menor que el ruso y americano. Asimismo, desde China se mantuvo que el control de armas nucleares debería ser gradual y debería producirse en condiciones de igualdad para todos los participantes en él. A ojos de China, Estados Unidos y Rusia era quienes deberían reducir el tamaño de sus arsenales a 300 ojivas, equiparándose con el tamaño del arsenal chino. Tan sólo en ese caso China estaría dispuesta a negociar.

Finalmente, la propuesta de incluir a otras potencias no prosperó. En un contexto marcado por la progresiva escalada de tensión entre Moscú y la Casa Blanca, la administración Biden, negoció con Moscú la prórroga del Tratado hasta 2026[15]. Sin embargo, en febrero de 2023, Putin ´declaró la suspensión del Tratado New START so pretexto de la Guerra en Ucrania. Desde Estados Unidos se afirmó que dicha salida del Tratado era legalmente inválida, ya que la guerra no eximía a Rusia de sus obligaciones

[12] *Tratado New START*. 2010. Tratado entre los Estados Unidos de América y la Federación Rusa sobre la Reducción y Limitación de Armas Estratégicas Ofensivas (New START). Firmado el 8 de abril de 2010, en Praga, República Checa. Disponible en: https://www.state.gov/t/avc/trty/135042.htm.
[13]MULDOON, Megan A. *Nuclear Arms Treaties: Their National Security Impact on America*. Liberty University Journal of Statesmanship & Public Policy, 2020, vol. 1, no 1, p. 5.
[14] Ibid.
[15]REIF, Kingston; BUGOS, Shannon. *US, Russia Extend New START for Five Years.* Arms Control Today, 2021, vol. 51, no 2, p. 20-22..

con el Tratado[16]. Sin embargo, en la actualidad el New START ha cesado en su funcionamiento efectivo.

Disposiciones del Tratado New START

Siguiendo a Adam S. Woolf,[17] el Tratado New START tiene tres límites centrales. En primer lugar, la limitación a 800 vectores de lanzamiento ICBM (Intercontinental Ballistic Missiles) y SLBM (Submarine-Launched Ballestic Missiles), desplegados y no desplegados, para ambos estados. En segundo lugar, la limitación a un máximo de 700 ICBM desplegados, SLBM desplegados y bombarderos estratégicos desplegados. En tercer lugar, un límite máximo de 1550 armas nucleares desplegadas. Los tres límites del Tratado se alcanzaron por ambas partes en febrero de 2018[18].

La tabla 1 nos permite apreciar las limitaciones establecidas por el Tratado New START en comparación con el Tratado START y el SORT (Moscow Treaty).

Table 1. Limits in START, Moscow Treaty, and New START

Treaty	START (1991)	Moscow Treaty (2002)	New START (2010)
Limits on Delivery Vehicles	1,600 strategic nuclear delivery vehicles	No limits	800 deployed and nondeployed ICBM launchers, SLBM launchers and heavy bombers equipped to carry nuclear weapons Within the 800 limit, 700 deployed ICBMs, SLBMs, and heavy bombers equipped to carry nuclear weapons
Limits on Warheads	6,000 warheads attributed to ICBMs, SLBMs, and heavy bombers 4,900 warheads attributed to ICBMs and SLBMs 1,100 warheads attributed to mobile ICBMs 1,540 warheads attributed to heavy ICBMs	1,700-2,200 deployed strategic warheads No sublimits	1,550 deployed warheads No sublimits
Limits on Throwweight	3,600 metric tons	No limit	No limit

Fuente: Adam S. Woolf, *New START Treaty: Central Limits and Key Provisions* (Vol. 41219; Congressional Research Service, 2011), tabla 1, p.3. Fuente Original: Departamento de Estado de Estados Unidos.

[16] U.S. Department of State, 26 de febrero de 2023,
[17] WOOLF, Amy F. *New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*. Congressional Research Service, 2011.
[18] PIFER, Steven; MIZIN, Victor Igorevič; JAWOREK, Patricia. *The Uncertain Future of the New START Treaty*. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 2023.

El Tratado New START, siguiendo el sistema implementado por el START I, implementó un sistema de verificación destinado a permitir a EEUU y Rusia acumular una gran cantidad de información crítica respecto al emplazamiento de las armas nucleares del otro Estado[19]. Ello permitiría a las partes comprobar que se cumplían los términos del Tratado, garantizando la estabilidad y reduciendo el riesgo de conflicto. Para este fin, el Tratado recoge una amplia categorización de los distintos sistemas que regula. Asimismo, el New START requiere a las partes notificar información relativa a sus sistemas nucleares; así como un régimen de inspecciones del que cualquiera de las dos partes puede hacer uso para constatar el cumplimiento del Tratado[20]. El límite de inspecciones con poco tiempo de notificación permitidas a cada parte es de 18 al año. Se clasifican como inspecciones de "Tipo Uno" e Inspecciones de "Tipo Dos" en función del objeto de estas. Por último, Rusia y Estados Unidos llegaron a intercambiar telemetría de sus ensayos con sistemas de lanzamiento de misiles intercontinentales (ICBM) y misiles lanzados desde submarinos (SLBM). Este intercambio aumenta la transparencia y la credibilidad, aunque no es exigido por el Tratado.

El Tratado reconoce la interrelación existente entre capacidades nucleares ofensivas y defensivas, señalando que esta relación se hace más importante conforme el número de armas nucleares ofensivas se reduce. Tras la firma del Tratado se produjeron sendas declaraciones aclarando este punto. El mensaje ruso se enfocaba en el hecho de que el Tratado sólo sería efectivo en la medida en que Estados Unidos no incrementase cualitativa o cuantitativamente sus capacidades de defensa nuclear. En su declaración unilateral, Rusia argumentó que el desarrollo de capacidades defensivas sería considerado un motivo válido para invocar el Artículo 14 y abandonar el Tratado. Por su parte, la Casa Blanca sostuvo que sus sistemas de defensa se desarrollarían sin perjuicio de las capacidades estratégicas de Rusia. Asimismo, se afirmó que la declaración unilateral rusa carecía de valor legal vinculante y, por ello, no suponía un supuesto válido para invocar el Artículo 14[21].

Por último, el Tratado New START recoge una serie de provisiones en relación con el impacto de un ICBM u otro dispositivo con una carga convencional y convertibilidad

[19] WOOLF, A. F. (2011). *New START Treaty: Central Limits and Key Provisions.*
[20] *Ibid.*
[21] TAUSCHER, Ellen. *The Case for New START Ratification*. Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe, 2012, vol. 27, no 1/2, p. 257.

nuclear. Dicho punto respondía a las preocupaciones estratégicas de Rusia, que exigió que se prohibiese el acoplamiento de ojivas convencionales en sistemas de lanzamiento recogidos por el Tratado. Estados Unidos rechazó dicha exigencia, pero finalmente accedió a que cada sistema convencional acoplado a un sistema de lanzamiento se considerase como una cabeza nuclear a efectos del recuento[22].

Desafíos del New START

El Tratado New START supone un claro progreso en la reducción de la proliferación vertical. Sin embargo, desde su firma, este Tratado ha sido objeto de críticas, aumentando estas a medida que las tensiones en el sistema internacional se hacían más visibles.

Se han señalado las limitaciones del Tratado en lo que refiere a las armas y sistemas que pretende regular. El Tratado se reduce al ámbito de las armas nucleares estratégicas, sin regular el campo de las armas nucleares tácticas, estando estas últimas sujetas al tratado INF por cuestiones de rango[23]. El Tratado New START sólo regula las armas nucleares estratégicas y sus mecanismos de lanzamiento, por lo que las armas nucleares tácticas no se encuentran fuertemente reguladas.

Los sistemas MIRV (Multiple Re-entry Vehicles), cuyo uso no se encuentra regulado por el New START, plantean problemas a la hora de mantener el equilibrio nuclear y el respeto a los términos del Tratado. Los dispositivos MIRV permiten que un solo misil porte múltiples ojivas nucleares, cada una de las cuales puede ser dirigida a un objetivo independiente, dificultando así su interceptación[24]. Se ha denunciado en múltiples ocasiones el empleo de sistemas MIRV por parte de Rusia con el fin de desestabilizar el equilibrio de la disuasión bajo el New START. El empleo de esta tecnología permite a Rusia aumentar sus capacidades ofensivas, aumentando el beneficio de un posible primer ataque con capacidades nucleares[25]. Asimismo, estos sistemas permitirían a

[22] WOOLF, A. F. (2011). *New START Treaty: Central Limits and Key Provisions.*
[23]KRISTENSEN, Hans M.; NORRIS, Robert S. *Nonstrategic nuclear weapons,* 2012. Bulletin of the Atomic Scientists, 2012, vol. 68, no 5, p. 96-104.
[24]KRISTENSEN, Hans M.; NORRIS, Robert S. *Global nuclear weapons inventories, 1945–2013*. Bulletin of the Atomic Scientists, 2013, vol. 69, no 5, p. 75-81.
[25]GELLER, Patty-Jane. *New START: The US Should Not Extend the Dangerously Flawed Treaty for Five More Years*. Center for National Defense, Heritage Foundation. Issue Brief, 2020, vol. 5043, p. 2020-03.

cualquiera de las partes sobrepasar rápidamente los límites de cabezas nucleares desplegadas dispuestos por el Tratado New START[26].

El sistema de verificación del New START, sin ser tan extenso como el establecido por el Tratado START I, presenta problemas de aplicación[27]. Bajo los términos del Tratado, cualquier parte está facultada para inspeccionar las instalaciones nucleares del otro signatario, para así comprobar que el número de Mecanismos de Reentrada (MRs) desplegados se adecúe al número notificado. Sin embargo, las inspecciones se deben notificar con un plazo de 24 horas, lo que permite modificar los dispositivos antes de la inspección[28]. La fragilidad del sistema de verificación y la ausencia de transparencia han convertido la falta de confianza en un claro limitante del Tratado, minando también futuras iniciativas de no proliferación.

Otro elemento que se ha señalado como problemático es la ausencia de un límite al número de cabezas nucleares no desplegadas. A medida que el número de armas desplegadas se reduce, las reservas de armas nucleares aumentan en importancia. Es por ello que autores como Schenck y Youmans[29] han defendido que una posible continuación del Tratado debería incluir un límite para los arsenales nucleares no desplegados.

Se ha señalado la reducción de la utilidad del Tratado ante un nuevo panorama internacional[30]. Paul Geller[31], con una posición claramente contraria a la prórroga del Tratado, señala que el New START no sólo ha visto su eficacia reducida por la limitada capacidad de verificación de este, sino que crea una situación de “falsa seguridad” para los participantes. Dicha falsa seguridad, al ser combinada con la proliferación de sistemas MIRV, que aumentan las capacidades ofensivas sobre las defensivas, incrementa los beneficios de ejecutar un primer ataque nuclear. En resumen, para ciertos autores el Tratado New START es poco efectivo y, además, pone en riesgo la seguridad de los países que participan en el mismo.

---

[26] Ibid.
[27] SCHENCK, Lisa M.; YOUMANS, Robert A. *From Start to Finish: A Historical Review of Nuclear Arms Controls Treaties and Starting over with the New Start. Cardozo J. Int'l & Comp. L.*, 2011, vol. 20, p. 399.
[28] GELLER, P.-J. (2020). *New START: The US Should Not Extend the Dangerously Flawed Treaty for Five More Years.*
[29] SCHENCK, L. M.; YOUMANS, R. A. (2011*). From Start to Finish: A Historical Review of Nuclear Arms Controls Treaties and Starting over with the New Start.*
[30] GELLER, P.-J. (2020). *New START: The US Should Not Extend the Dangerously Flawed Treaty for Five More Years.*
[31] Ibid.

Asimismo, se ha señalado que, si bien el New START supone un progreso en la reducción de la proliferación vertical,[32] tanto Rusia como EEUU necesitan emprender iniciativas multilaterales que incluyan a aquellos países cuyas capacidades nucleares estén aumentando para controlar la proliferación horizontal. Desde Rusia, al negociarse la prórroga del Tratado New START, se llegó a proponer que se hiciese partícipes de este a Reino Unido y Francia. Por otra parte, la preocupación que China suscita en relación con los esquemas de disuasión nuclear es evidente. El arsenal nuclear chino se encuentra en pleno proceso de modernización y de aumento en número de armas nucleares[33]. La aparición de un tercer actor afectaría los esquemas de disuasión entre Rusia y Estados Unidos, reduciendo la eficacia de la disuasión y de la no proliferación bilateral e incrementando la inestabilidad y el riesgo[34].

La suspensión del Tratado New START, en 2023, incrementa la tensión entre Rusia y Estados Unidos. El cese del Tratado es un reflejo del deterioro de las relaciones bilaterales entre ambas potencias. Asimismo, debe ser entendido como una señal de la reducción de la utilidad y la eficacia de las iniciativas de no proliferación bilaterales ante un nuevo orden multipolar.

Las capacidades nucleares chinas

El aumento de capacidades nucleares chinas genera inestabilidad en el orden internacional, al tener el potencial de alterar los esquemas de disuasión nuclear ya establecidos por Estados Unidos y Rusia.

A mediados de 2024, se estima que China dispone de un total de 600 cabezas nucleares[35]. Ello confirma que China es el actor internacional que aumenta su arsenal nuclear a mayor ritmo. A su vez, lleva a cabo un proceso de modernización de vectores de lanzamiento, perfeccionando una triada nuclear formada por bombarderos

[32]KUBIAK, Katarzyna. *Vertical Proliferation in Light of the Disarmament Commitment.* Non-Nuclear Peace: Beyond the Nuclear Ban Treaty, 2020, p. 59-84.
[33]CUNNINGHAM, Fiona S. *The Unknowns About China's Nuclear Modernization Program*. Arms Control Today, 2023, vol. 53, no 5, p. 6-14.
[34]DEMURTAS, Alessandro; GONZÁLEZ, Alejandraa Peña. *La guerra de Ucrania y la consolidación de la rivalidad tripolar en el orden nuclear internacional: EE. UU., Rusia y China*. Revista electrónica de estudios internacionales (REEI), 2023, no 46, p. 4.
[35] FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS, 2024b. *The 2024 DOD China Military Power Report - Federation of American Scientists.* Federation Of American Scientists. Online. 18 diciembre 2024. Available from: https://fas.org/publication/the-2024-dod-china-military-power-report/

estratégicos J-20 y J-31, seis submarinos nucleares de clase Shang y misiles intercontinentales (ICBM) como el DF-41[36]. Estimaciones del Pentágono sostienen que China dispondrá de un total de 1000 ojivas en 2030.

El desarrollo chino de sistemas MIRV resulta especialmente preocupante para el resto de las potencias nucleares[37]. Estos sistemas permitirían a China nivelarse con otros actores nucleares sin necesidad de replicar su número de armas ni de copiar otras doctrinas de uso nuclear[38]. En parte, la credibilidad de la disuasión china reside en la modernidad de su arsenal nuclear; en otras palabras, en la garantía de su capacidad de represaliar de forma efectiva con una mínima cantidad de armas[39]. Para este fin, son fundamentales los submarinos nucleares, dada la imposibilidad de determinar el posicionamiento de este vector de lanzamiento una vez desplegado, y los sistemas MIRV, dada su capacidad de alcanzar múltiples blancos con precisión.

El gobierno chino sostiene una doctrina de "No-First Use" nuclear, en virtud de la cual, un ataque nuclear chino tan sólo se daría como respuesta a un ataque por parte de otra potencia[40]. La doctrina china se complementa con la declaración de nunca usar armamento nuclear en contra de una potencia no nuclear.

A nivel teórico, China sostiene el uso de una disuasión mínima, basada en el desarrollo de capacidades de segundo golpe creíbles[41]. Informes del Pentágono en 2021 sostenían que la mayoría de los sistemas nucleares chinos se mantienen en una situación de "nivel de alerta bajo", con los lanzadores, ojivas y misiles separados;[42] sin embargo, China ha comenzado a acoplar sus ojivas a los lanzadores, adquiriendo una capacidad de reacción rápida gracias al aumento de la preparación operativa. China ha justificado este cambio como un cambio necesario para mantener una política de disuasión creíble ante el resto de las potencias nucleares.

[36]CORDESMAN, Anthony H.; KENDALL, Joseph; COLLEY, Steven. *China's Nuclear Forces and Weapons of Mass Destruction*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2022.
[37] Ibid
[38] Ibid
[39]KREPON, Michael; WHEELER, Travis; MASON, Shane (ed.). *The Lure & Pitfalls of MIRVs: From the First to the Second Nuclear Age*. Stimson Center, 2016.
[40]TALMADGE, Caitlin. *China and Nuclear Weapons*. Brookings Institution, *September*, 2019, vol. 7..
[41] KRISTENSEN, Hans M.; KORDA, Matt. *Chinese nuclear weapons, 2021*. Bulletin of the Atomic Scientists, 2021, vol. 77, no 6, p. 318-336.
[42]U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. (2021). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*. Office of the Secretary of Defense, 3 de noviembre de 2021. Disponible en: https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF.

Existe una cierta ambigüedad alrededor de la política china de "No-First Use", específicamente en el ámbito de la respuesta ante ataques convencionales[43]. Asimismo, la ampliación y modernización de su arsenal podría poner en cuestión la efectividad del esquema de disuasión americano en la región del Sureste Asiático, en concreto en escenarios como el Mar del Sureste de China y Taiwán.

En lo que refiere al equilibrio nuclear, China altera la distribución de poder, así como los esquemas de disuasión. Estados Unidos observa que la proliferación china implica el ascenso de un nuevo actor nuclear, cuyas intenciones son ambiguas y cuyas capacidades podrían rivalizar con las americanas[44]. Aunque la capacidad americana de disuadir acciones chinas es efectiva, podría verse cuestionada en caso de que China buscase alcanzar la paridad numérica, un concepto, por otra parte, no demasiado popular dentro de la planificación china hasta el momento[45]. Como ya hemos comentado antes, es la mejora cualitativa la cualidad distintiva de la estrategia nuclear china.

B. Radzinsky[46] señala, la ampliación, ya sea cualitativa o cuantitativa, de capacidades nucleares podría aumentar la confianza china, aumentando su predisposición a ejecutar acciones a pesar el riesgo de represalia nuclear. Ello, a su vez, podría inducir a una disminución de la credibilidad americana en la región, minando sus esquemas de disuasión estratégica sobre china.

En caso de que China detuviese su programa nuclear en su situación actual, su capacidad de acción sería notable en Asia, donde adquiriría capacidad de "primer uso"[47]. Aun así, esta política de "primer uso" implicaría un cambio en su política nuclear de "No-First Use", y exigiría un aumento del alistamiento de sus fuerzas nucleares. Ello se vería favorecido por el reciente acoplamiento de ojivas a vectores de lanzamiento. EEUU mantendría una capacidad de represalia nuclear, pero las fuerzas chinas, gracias a sus modernos sistemas, podrían represaliar atacando silos nucleares en territorio americano, complicando el cálculo estratégico para Washington.

En el segundo escenario, China podría continuar ampliando su arsenal, continuando también el desarrollo cualitativo de sus armas. En dicho caso, a pesar de su política de

[43] KRISTENSEN, H. M.; KORDA, M. (2021). *Chinese nuclear weapons, 2021*.
[44] RADZINSKY, Brian. *How Might China View the Changing Nuclear Balance?*. Lawrence Livermore National Lab.(LLNL), Livermore, CA (United States), 2021.
[45] Ibid
[46] Ibid
[47] Ibid.

"No-First Use", EEUU tendría que prepararse para un primer ataque chino[48]. En una situación de escalada de tensiones, la falta de conocimiento sobre las auténticas ambiciones chinas y la poca cooperación nuclear chino-americana podrían detonar una crisis de consecuencias inciertas[49].

China, hacia un orden nuclear tripolar

Desde la adquisición rusa del arma nuclear, el orden nuclear ha sido bipolar. El equilibrio nuclear entre Rusia y Estados Unidos se basaba a su vez en dos conceptos, la paridad de las fuerzas de ambas potencias, siendo sus arsenales mucho mayores que los de cualquier otro país, y la Destrucción Mutua Asegurada (MAD)[50]. Robert McNamara estimó que se necesitarían aproximadamente 400 armas nucleares para garantizar la destrucción mutua entre Rusia y Estados Unidos, lo que queda muy por debajo de los límites del New START y peligrosamente cerca del tamaño actual del arsenal chino[51].

El orden bipolar estuvo caracterizado durante la Guerra Fría por la proliferación vertical, el incremento de cabezas nucleares por Rusia y Estados Unidos, reducido gracias a los compromisos bilaterales entre ambas potencias. La proliferación horizontal resulta también preocupante, siendo la gradualmente mayor el número de países que desarrollan arsenales nucleares[52].

Actualmente, China busca alcanzar el estatus de gran potencia nuclear, gracias a la ampliación y modernización de su arsenal. Ello nos acerca a un escenario de disuasión multilateral, con grandes actores, como Rusia, China y Estados Unidos, y otros actores cuyas capacidades podrían incrementar en el futuro, como India y Pakistán entre otros. Este nuevo orden resultaría mucho más inestable y peligroso que el modelo bipolar. Los tres actores no se enfrentarían a un solo rival, sino a dos rivales que podrían tener distintos conceptos estratégicos respecto al uso de la fuerza nuclear, aumentando la percepción de peligro y afectando negativamente a los esquemas de disuasión.

[48] Ibid.
[49] Ibid.
[50] KREPINEVICH JR, Andrew F. *The New Nuclear Age: How China's Growing Nuclear Arsenal Threatens Deterrence*. Foreign Aff., 2022, vol. 101, p. 92.
[51] Ibid.
[52] ARBATOV, Alexei. H*orizontal proliferation: New challenges.* Russia In Global Affairs, 2004, vol. 2.

Asimismo, este nuevo equilibrio supondría un problema en términos de paridad, ya que no sería posible mantener este haciendo frente a dos rivales a la vez[53]. En el caso de EEUU, se debería duplicar el número de cabezas nucleares para asegurar la destrucción mutua asegurada, pasando de 400 a 800; sin embargo, dicho incremento exigiría duplicar el tamaño de las fuerzas nucleares. Dicha ampliación sería entendida como una amenaza por el resto de los actores, por lo que procederían a ampliar el tamaño de sus fuerzas de igual modo. Finalmente, dicha competición podría conducir a una carrera armamentística, en la cual "se busca constantemente la paridad, pero jamás es alcanzada."[54]

El "paraguas nuclear", con el que países como Estados Unidos han buscado garantizar la seguridad de sus aliados y evitar la proliferación, vería reducida su eficacia y su credibilidad[55]. Países como Japón, Alemania o Corea del Sur, podrían percibir un descenso en su seguridad, ya que Estados Unidos habría de concentrar su esfuerzo en disuadir a dos actores. Estos países podrían buscar fórmulas alternativas para mantener su seguridad, como alejarse de su alianza estratégica con EEUU o, incluso, tratar de desarrollar sus propias armas nucleares[56]. [57]

Por último, se intensificaría el incentivo para ejecutar un primer ataque para cualquiera de las partes, siendo este el principal riesgo de los esquemas de disuasión. Parece contraintuitivo, puesto que cualquiera de las partes, en caso de lanzar un primer ataque, reduciría su arsenal, disminuyendo su capacidad de disuadir al actor restante[58]. Sin embargo, el dilema al que los tres estados se enfrentan es atacar primero o ser atacado. En caso de que EEUU enfrentase una situación de crisis nuclear con China, no sólo percibiría que el no atacar primero lo dejaría en desventaja, sino que, incluso si fuese capaz de mantener capacidad de segundo ataque contra China y Rusia, la destrucción de gran parte de su arsenal lo dejaría en una situación de clara desventaja[59]. El resultado

[53] KREPINEVICH JR. (2022), p. 92.
[54] Ibid.
[55] Ibid.
[56]MONTEIRO, Nuno P.; DEBS, Alexandre. *The strategic logic of nuclear proliferation.* International Security, 2014, vol. 39, no 2, p. 7-51.
[57]KIM, Min-hyung. *Under What Conditions Would South Korea Go Nuclear? Seoul's Strategic Choice on Nuclear Weapons*. Pacific Focus, 2023, vol. 38, no 3, p. 409-431.
[58]KREPINEVICH JR, A. F. (2022). *The New Nuclear Age: How China's Growing Nuclear Arsenal Threatens Deterrence*.
[59] Ibid.

de esta situación es la mayor predisposición a actuar primero ante una crisis, dado que el riesgo que supone es menor que el peligro de ser quien reciba el primer golpe.

Asimismo, resultaría difícil graduar la respuesta ante una agresión. En palabras Dulles, la disuasión se debe basar en el principio de la proporcionalidad, resumido en la frase "deja que el castigo se ajuste al crimen."[60] Siguiendo esta lógica, un ataque convencional no podría implicar una respuesta con armas nucleares estratégicas dado el riesgo de escalada; sin embargo, se podría dar una respuesta con armas nucleares tácticas. El uso de armas nucleares tácticas podría provocar una desescalada del conflicto, al recordar los potenciales daños de la guerra nuclear. De acuerdo con esta lógica, las potencias nucleares no estarían dispuestas a responder de forma excesiva ante un ataque, sin embargo, este cálculo cambia con la aparición nuevos actores nucleares.

La introducción de nuevos actores en estos escenarios de disuasión dificultaría el cálculo de la respuesta y la graduación de la misma. Sería difícil encontrar la proporcionalidad adecuada para mantener la propia seguridad y transmitir una imagen de fuerza y credibilidad. Los actores deberían tomar nuevas consideraciones en cuenta, tales como el efecto que su respuesta, o la falta de ella, podría tener en el cálculo estratégico de terceros actores nucleares de cara a futuros conflictos. Es por esto que, un escenario de disuasión multilateral sería más inestable y más propenso a la escalada de las represalias entre las potencias en conflicto.

La ampliación del New START

Los tratados de reducción de armamentos ruso-americanos eran el reflejo de un mundo nuclear bipolar. El Tratado New START respondía a este mismo escenario, sin embargo, su evolución ha mostrado la necesidad de adaptación de los esfuerzos de reducción de armamentos a un nuevo contexto. El mundo bipolar de la disuasión nuclear está dando paso a un mundo multipolar, con tres polos de poder a causa del incremento de las capacidades nucleares chinas[61]. Aunque por su tamaño, el arsenal chino es más reducido que el americano o el ruso, su enfoque en objetivos estratégicos y su

[60]WALTZ, Kenneth N. *Nuclear myths and political realities*. American Political Science Review, 1990, vol. 84, no 3, p. 730-745.
[61] Ibid.

modernización, permiten equipararlo en muchos escenarios con las otras dos potencias, forzando un cambio en los esquemas de disuasión bilateral[62].

Durante las negociaciones de prórroga del Tratado New START, se evidenció la preocupación de ambas partes por esta transición hacia la multipolaridad. Rusia exigió la entrada en el Tratado de Francia y Reino Unido, mientras que Estados Unidos presionó para lograr la entrada de China en el Tratado[63]. Esta iniciativa para ampliar el número de participantes del Tratado fracasó, dada la reticencia del resto de actores para asumir los compromisos del Tratado. Finalmente, Rusia suspendería el Tratado unilateralmente, aunque no por ello deja de ser interesante analizar el modo en que el Tratado New START podría haber sido ampliado, garantizando un cierto nivel de entendimiento entre las grandes potencias nucleares.

Como ya comentamos, el New START fija un límite de 1550 armas desplegadas. Dicho límite es muy superior al número de armas nucleares necesarias para garantizar la Destrucción Mutua Asegurada entre Rusia y EEUU, 400 ojivas nucleares. Asimismo, el número de ojivas nucleares chinas es bastante inferior al número permitido por el Tratado, incluso teniendo en cuenta el exponencial aumento de su armamento[64]. Teniendo esto en cuenta, la participación china en el New START habría resultado beneficiosa para todas las partes, cumpliendo con las exigencias americanas, y permitiendo a China ampliar su arsenal dentro de un marco legal que garantizase su legitimidad y su equiparación a otras grandes potencias nucleares.

La negativa china a la participación en el Tratado New START se debe a su percepción de que la negociación se daba en términos desiguales para China y a su visión estratégica negativa de la verificación. Los estadistas chinos consideraron que China, al tener un número de armas muy inferior a Rusia y a EEUU, estaba en clara desventaja en caso de aceptar los términos del Tratado. Asimismo, sostuvieron que la verificación daba una ventaja asimétrica a la parte más fuerte, en este caso Rusia y Estados Unidos[65]. Dotar a las otras partes de información respecto al despliegue del arsenal nuclear chino, reduciría la seguridad estratégica del mismo. Asimismo, se señala la falta

[62] RADZINSKY, B. (2021). *How Might China View the Changing Nuclear Balance?*.
[63]PIFER, Steven; MIZIN, Victor Igorevič; JAWOREK, Patricia. *The Uncertain Future of the New START Treaty*. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 2023.
[64]WOOLF, Amy F. *Promoting Nuclear Disarmament through Bilateral Arms Control: Will New START Extension Pave the Path to Disarmament?*. Journal for Peace and Nuclear Disarmament, 2021, vol. 4, no 2, p. 309-320.
[65]ZHAO, Tong. *China's Approach to Arms Control Verification*. Sandia National Laboratories. *March*, 2022.

de experiencia china en relación con los mecanismos de verificación como una de las razones de su desconfianza ante este sistema[66].

Conclusiones

La utilidad de los tratados bilaterales ruso-americanos se ve reducida ante la evidencia de la transición hacia un mundo nuclear multipolar y la necesidad de disuadir a estas nuevas potencias nucleares, que incrementan sus arsenales sin estar sujetas a Tratados sobre la materia. En este contexto, el fracaso en la ampliación del Tratado New START es un reflejo de la necesidad de modificar el planteamiento de los sistemas bilaterales de disuasión y control de armamentos para dar cabida a China en los mismos. La falta de incentivos de los países con arsenales de menor tamaño para participar del New START es un obstáculo; particularmente, en el caso de la verificación y el intercambio de información, que proporciona una ventaja desigual a los Estados con mayores arsenales nucleares.

El objetivo prioritario de Rusia y Estados Unidos, de cara a la negociación de futuros Tratados de Limitación de Armamentos debería ser la entrada de China y otras potencias nucleares en ellos. Se debería evitar escenarios de competición nuclear multilateral sin normas que regulen la relación entre las potencias. La única iniciativa eficaz para evitar esta clase de escenarios son los Tratados de Reducción de Armamentos.

La inclusión de China representa un desafío, ya que su enfoque de la cooperación difiere de la tradicional colaboración ruso-americana. El enfoque “top-down” debe primar sobre el “bottom-up”, de modo que las medidas de cooperación y construcción de confianza han de ser el resultado del compromiso entre las altas esferas de ambas potencias. Sólo en dicho caso se logrará superar la reticencia china, logrando su compromiso para con la regulación de un orden nuclear tripolar. Las exigencias chinas implican condiciones iguales para las tres potencias, lo que implicaría concesiones de Rusia y Estados Unidos y la posible pérdida de su superioridad nuclear sobre China en caso de que se buscase cerrar un acuerdo.

[66] Ibid.

Es necesario revisar el planteamiento de los Tratados de Reducción de Armamentos para hacer sus condiciones más asequibles para posibles nuevos miembros. A su vez, se debe garantizar que dichas condiciones de igualdad no degeneran en un escenario caracterizado por la inestabilidad y la desconfianza, escenario posible en caso de no existir protocolos de verificación. En dicho caso, si las fuerzas quedan equiparadas podría existe una ventaja para el Estado que golpee primero a pesar de las posibles consecuencias, dada la inestabilidad de un sistema multilateral de disuasión

*Fernando Alarcón López**
Universidad Pontificia de Comillas

Documento
Opinión

14/2025 27 de febrero de 2025

Alba Sanjuán Aberasturi *

¿El mar del Sur de China o el futuro de la geopolítica global?



¿El mar del Sur de China o el futuro de la geopolítica global?

Resumen:

Del contexto geopolítico más reciente derivan una serie de conclusiones. Con Estados Unidos cada vez más cuestionado y con China cada vez más presente en el panorama internacional, se hace evidente el cambio en el panorama geoestratégico ante el hecho constatado del ascenso del gigante asiático. Tomando como punto de partida el mar del Sur de China, se entiende el mismo como posible escenario de acciones híbridas y asimétricas chinas. Por medio de una comparación de estrategias de países como Vietnam y Filipinas, primeros Estados afectados por este cambio de dinámicas, se pretende analizar y estudiar el fenómeno que la política agresiva de Pekín ha supuesto, y parece va a suponer, para el nuevo escenario geopolítico.

Palabras clave:

Vietnam, Filipinas, China, zona gris, asimetría, Estados Unidos, Mar de la China Meridional, estrategia.

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 South China Sea or the future of global geopolitics?

Abstract:

Several conclusions can be drawn from the most recent geopolitical context. With the United States increasingly challenged and China more and more present on the international scene, the shift in the geostrategic landscape is unmistakably clear. Taking the South China Sea as a starting point, it is understood as a possible scenario for hybrid and asymmetric Chinese actions. By comparing the strategies of countries such as Vietnam and the Philippines, some of the first states to be affected by this change in dynamics, the aim is to analyze and study the phenomenon that Beijing's aggressive policy has meant, and seems to mean, for the new geopolitical scenario.

Keywords:

Vietnam, Philippines, China, asymmetry, United States, South China Sea, strategy.

Introducción

Es indudable que la actitud que China ha adoptado en las últimas décadas ha elevado su importancia en el panorama mundial a niveles sin precedentes en su historia. Del mismo modo, al actuar como motor y causa de muchas de las decisiones tomadas por sus países vecinos, y otros no tan cercanos, su relevancia se agiganta en clave regional, ya que su presencia y prominencia en el mar que le debe su nombre, el mar del Sur de China (MSC) o el mar de la China Meridional, han derivado en la consideración del mismo como un escenario zona gris, dentro del cual países como Vietnam o Filipinas ven sus asuntos internos y externos comprometidos.

Tratamos con guerras híbridas, irregulares y poco convencionales que desequilibran el escenario de conflicto y dan paso a nuevas estrategias. Bajo la denominación de *salami slicing tactics,*[1] el mar del Sur de China sirve como ejemplo contemporáneo de lo que acaba de mencionarse. Al desarrollarse en él una guerra ambigua, se emplean tácticas tanto convencionales como no convencionales, incluyendo dentro de estas últimas, operaciones cibernéticas, guerras de información, sanciones económicas, etc., mediante las cuales China mantiene una retórica que le ha permitido interferir en la política global, regional e internacional, sin cruzar, por el momento, el umbral de conflicto directo y militar.

Bajo el propósito de establecer un control geoestratégico sobre el MSC, el gigante económico emplea una estrategia de la que se deriva una encrucijada cada vez mayor para países como Vietnam y Filipinas. Contando con una historia y geografía dispar y, en cierto modo, difícil de comparar, ambos países enfrentan un enemigo común al que deben ajustarse. Se destaca una necesidad de comparar ambas estrategias que, frente a las tensiones en el mar del Sur de China, evocan dos modelos distintos. El modelo comunista, en el caso de Vietnam, y el modelo de corte occidental, en el caso filipino.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio y la comprensión de los antecedentes históricos, las relaciones bilaterales, así como las políticas externas de ambos países, en aras de poder evaluar las respuestas que ambos han ofrecido frente a posibles escenarios futuros desencadenados por las acciones chinas. Se entiende que el principal

[1] Frank Hoffman, "The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War," *The Heritage Foundation*, 2016, https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2016_IndexOfUSMilitaryStrength_The%20Contemporary%20Spectrum%20of%20Conflict_Protracted%20Gray%20Zone%20Ambiguous%20and%20Hybrid%20Modes%20of%20War.pdf

cometido de sus correspondientes estrategias radica en evitar un incremento mayor en las tensiones que puedan dinamitar una región vital en lo que al escenario geopolítico y mundial se refiere.

El mar del Sur de China

Además de poseer un tamaño considerablemente superior al de nuestro histórico mar Mediterráneo, el mar de la China Meridional baña las orillas de Estados ambiciosos, cuyos propósitos nacionales contemplan como uno de sus principales, sino principal objetivo geoestratégico, la mejora en su posición sobre esta masa de agua semi cerrada y rica en recursos naturales. Desde una dualidad geográfica y económica, es interesante estudiar las razones que componen el atractivo de este mar. Comenzando por su geografía, según la ONU,[2] son cinco los Estados en disputa por el territorio, mientras que son muchas las naciones que configuran el Sudeste Asiático. Asimismo, afectados todos ellos por la hegemonía regional de la República Popular de China, son principalmente Filipinas y Vietnam aquellos que mantienen una disputa en abierto frente al gigante chino por el mayor o menor control de las aguas del MSC.

La separación que este mar supone para los Estados conformantes del Sudeste Asiático es, cuanto menos, relevante. Generando un espacio físico entre los archipiélagos y los países continentales, el mar del Sur de China favorece una distensión del conflicto al disminuir la capacidad de los ejércitos en una hipotética ofensiva hacia sus rivales, independientemente del tamaño de los mismos. Quiere decir aquello que, pese a que un Estado tenga la capacidad de transportar un ejército por mar, su desembarco y manutención en tierras hostiles se vuelve del todo complicada[3].

Además, y pese a que el conflicto, en caso del estallido de uno, se desarrolle en el mar, las consecuencias para los civiles serían mucho menores al no producirse en un ámbito terrestre, donde el efecto del mismo se traduciría en un enfrentamiento mortífero y catastrófico. La dificultad de enquistamiento es también menor al no poseer ejércitos

[2] Gonzalo Escudero, "El Mar del Sur de China, Nodo de la Geopolítica Regional y Mundial del Siglo XXI," *Seguridad Internacional*, 2018, https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-mar-del-sur-de-china-nodo-de-la-geopol%C3%ADtica-regional-y-mundial-del-siglo-xxi

[3] Diego Monares Guajardo, ed., "La Reclamación China sobre el Mar del Sur de China ante el Derecho Internacional," *Revista Chilena de Derecho* 46, no. 2 (May 1, 2019): 501–25, https://doi.org/10.4067/s0718-34372019000200501.

estacionados[4] y no estar los cuerpos marítimos y aéreos de los mismos preparados para una invasión o despliegue de tropas.

Son los estrechos y porciones de tierra en forma de Isla los que cargan con el peso geoestratégico. El MSC captura una imagen geográfica compuesta por el Estrecho de Taiwán, de cuyas tensiones puede inferirse su importancia; el Estrecho de Luzón y canal de Bashi, que separan el MSC del Mar de Filipinas, y cuya relevancia reside en servir de base para el comercio marítimo y punto de comunicación entre ambos países; los Estrechos de Mindoro, Karimata y de Balabac, así como el Estrecho de Malaca, uno de los más transitados a nivel mundial que une el MSC con el Mar de Burma y que cuenta, además, con la posición número dos en el ranking mundial de transporte de petróleo con, al menos, el 80% del suministro total que llega a China[5].

A tal mosaico geográfico se deben sumar las dinámicas económicas de la región. Materializada en recursos energéticos, naturales y petroleros, la importancia económica del mar de la China Meridional es indiscutible. En un análisis económico ceñido al ámbito de dichas aguas, hallamos dos actores clave. Por un lado, el potencial económico que supone el gigante chino, con sus correspondientes tendencias expansivas; por otro, a ASEAN y sus promesas sobre crecimiento económico, progreso social y desarrollo cultural que han reforzado las identidades de cada uno de sus Estados miembros[6].

Desde su creación en 1967, ASEAN ha poseído como una de sus funciones clave la búsqueda por una estabilidad regional que, teniendo en cuenta el crecimiento y acciones del considerado como país agresor, invita a reflexionar sobre la efectividad de la misma. Así pues, y aunque sean innegables las consecuencias positivas de tal Asociación y sus prácticas, dado el contexto en el que se desarrolla, existen todavía numerosos aspectos a considerar.

Entre los mismos, tal vez el más evidente reside en las diferencias entre países miembros que, pese a tener todos previsiones al alza en términos de crecimiento, poseen desigualdades económicas. De hecho, de acuerdo con el caso que nos concierne, Filipinas se encontraría ubicada dentro del grupo con una economía menor y más lenta, en contraposición a Vietnam, cuya economía se localiza entre las punteras de la

[4] Ibid.
[5] Ibid.
[6] Rodolfo Severino, *ASEAN* (Singapur: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2015), 6–23.

Asociación. Sin embargo, y tal y como se ha mencionado en relación con las previsiones que esperan cumplirse en lo que al crecimiento económico se refiere, tanto Indonesia como Filipinas como Vietnam, siendo estas dos últimas de nuestro interés, han sido involucradas dentro del N-11. Esto las convierte en una de las economías emergentes más relevantes del momento.

En suma, el mar de la China Meridional se presenta como relevante en la esfera demográfica, económica y geopolítica, haciendo de él un lugar crucial en el ámbito mundial e internacional, así como también un lugar de tensiones y crisis entre los distintos países que, principalmente amenazados por las aspiraciones de la República Popular de China, se ven obligados a actuar en consecuencia.

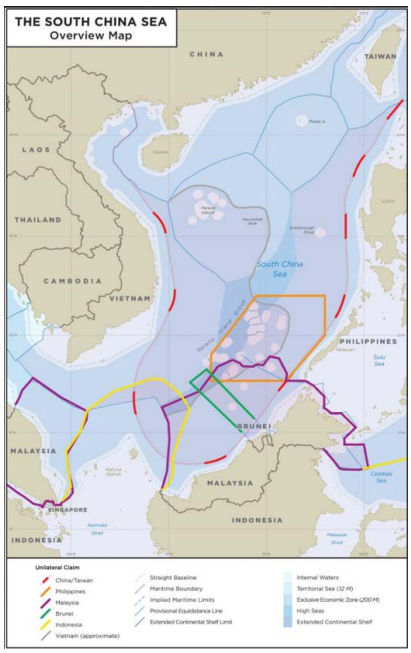


Ilustración 1. Límites soberanos del mar del Sur de China. Fuente: Sovereign Limits (https://sovereignlimits.com/boundaries/south-china-sea)

Fundamentos sobre la reclamación territorial china

La Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, dependiente de las Naciones Unidas, sugiere, en 1969, la existencia de recursos petroleros en las profundidades marinas de la región. A raíz de tal sentencia, se da inicio a lo que serían años de disputas,

reclamaciones y crisis que hoy en día se siguen produciendo. Con palabras y declaraciones poco transparentes, China reclama el territorio según su propia retórica.

En un intento por aclarar la misma, cabría, de nuevo, focalizar la atención en el ámbito geográfico. Desde una postura que defiende las expediciones históricas a las islas Spratly durante las Dinastías Han y Ming, el gobierno expuso sus propuestas y, por ende, reclamó su soberanía sobre dichas islas. Esto se realiza en el contexto de las incursiones japonesas sobre dicha zona en el pasado siglo XX. Ahora con el sustento legal, China fijaría los límites del país por medio de la publicación, en el año 1948, de un mapa en el que se incluyen las islas en disputa. Se da a conocer así, por primera vez, la famosa línea de los nueve puntos,[7] por medio de la cual China reivindica su límite territorial. Además de las reclamaciones territoriales, son también las exigencias históricas las que hacen de sus imposiciones unas de carácter ambiguo. Haciendo uso del tratado multilateral expedido por las Naciones Unidas y en vigor desde 1994, CONVEMAR, China entremezcla sus reclamaciones históricas con el contenido de lo expuesto por la ONU para establecer su control absoluto sobre la zona. En suma, la República Popular fundamenta sus exigencias en factores históricos, geográficos y legales.

Estrategia China en el territorio

La *guerra* que ha planteado el gigante chino ha basado sus técnicas en la ambigüedad. Moviéndose entre la paz y la guerra, China ha duplicado su presencia en la región por medio de métodos asimétricos que no han superado, en ningún momento, los niveles de la intimidación[8]. Se debe recurrir al inventario y visión del mundo chino para acercarnos a las dinámicas que se desarrollan en este escenario. Hablamos de un territorio que, si bien en un pasado tuvo una gran presencia occidental, hoy en día se esfuerza en gran medida por olvidar y eliminar cualquier rastro de ella. La razón que lo explica reside en las propias lecturas que China hace sobre su historia y su concepto de Estado. Desde la percepción de una grandeza imperial, una humillación colonial y un ascenso pacífico en

[7] María Florencia Rubiolo, "El Conflicto del Mar de China Meridional en Clave Geopolítica," *Voces en el Fénix*, 2016: 50–57, https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/80265/CONICET_Digital_Nro.ad392ac2-f3ee-4975-a73c-3da00b62d02a_A.pdf?sequence=2

[8] Ibid.

la región, el gobierno de Pekín emplea una visión del mundo totalmente contraria a la que estamos acostumbrados.

En primera instancia, China sigue una máxima que ha sido utilizada ya en otros momentos de la historia como método por el que lograr una consolidación como potencia mundial: el espacio vital[9]. Bajo la concepción del mar como fuente de ataques externos y puerta de entrada para su traumática etapa colonial, reclama el control de su periferia como forma de supervivencia. En este punto, cabe recordar cómo la falta de transparencia se postula como un rasgo principal del país asiático y que, por tanto, la asimetría en sus fines no sorprende. En un escenario desprovisto de campañas militares, China ha hecho uso de técnicas como la coerción económica, intervenciones diplomáticas, operaciones de información, así como acciones directas por medio de actores civiles en áreas disputadas[10].

Paulatinamente, y de acuerdo con la máxima presentada en líneas previas, la estrategia china denominada *salami slicing tactics* ha generado un incremento en su presencia en la región y consolidado un panorama favorable para sus necesidades y aspiraciones[11]. De hecho, parte del éxito y rasgo de actuaciones en zonas grises, es el proceso gradual que esta ha llevado a cabo. En tiempos en los que Estados Unidos muestra menor interés, tiempos en los que actores internacionales desvían su atención hacia otro asunto, son aprovechados por el Estado asiático para avanzar en sus tácticas estratégicas. Ejemplo de estos métodos son la construcción de Fiery Cross Reef, en 2014, con objeto de mejorar las vidas de los isleños; así como, en 2015, aprovechó la desaparición del vuelo MH370 para implementar acciones que englobaban una supervisión meteorológica, actividades de búsqueda y rescate, protección del medio marino y seguridad de navegación en territorios que, al cabo de unos meses, pasaron a encontrarse enmarcados dentro de la 'soberanía nacional China'[12].

Por medio del secretismo y el oportunismo, China ha ido alcanzando distintos objetivos que le han llevado a lograr el control de un espacio marítimo cinco veces mayor que el que le corresponde, según lo establecido en la CONVEMAR. La consecuencia directa de

[9] Francisco Manuel Vargas Alonso, "El Valor de la Palabra: Revista Anual de Pensamiento," *Hitzaren Balioa*, 2005, https://www.fundacionfernandobuesa.com/pdf/valorpalabra2005.pdf#page=105.
[10] Silvana Elizondo, "Estrategia de Zona Gris y Libertad de Navegación: El Caso del Mar del Sur de China," *Centro Naval*, 2019, https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN852/852-ELIZONDO.pdf
[11] Hoffman, "The Contemporary Spectrum of Conflict."
[12] Elizondo, "Estrategia de Zona Gris Y Libertad de Navegación".

ello no se materializa únicamente en un incremento del territorio localizado bajo su soberanía, sino también en el incremento en las alertas de países vecinos, como Filipinas o Vietnam. [13] En la ilustración 2 puede observarse el alcance de las prospecciones chinas en el MSC sobre las plataformas continentales del resto de Estados afectados.

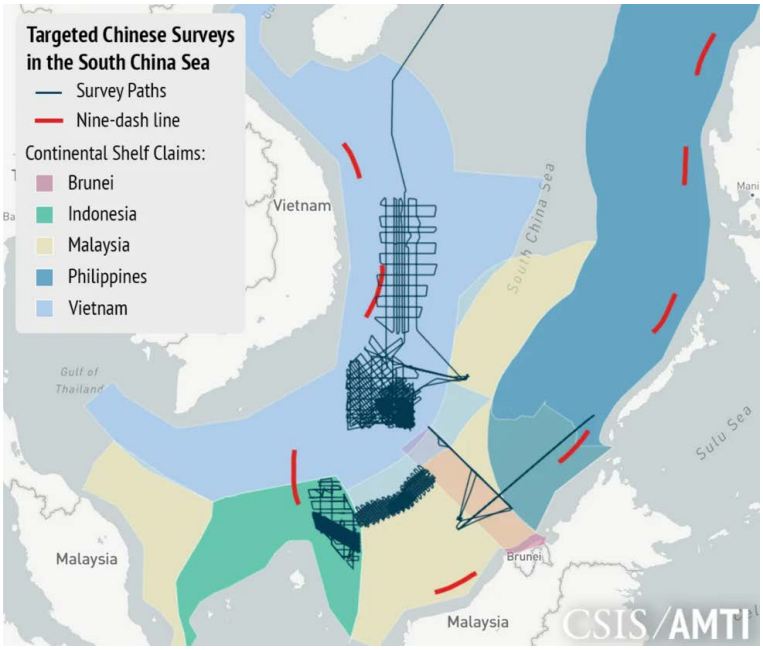


Ilustración 2. Operaciones de investigación/Prospecciones chinas en el mar de China Meridional. Fuente: Asia Maritime Transparency Iniciative (https://amti.csis.org/what-lies-beneath-chinese-surveys-in-the-south-china-sea/)

Estrategias de Vietnam y Filipinas como respuesta a las agresiones chinas

Vietnam

Con una población de 99 millones de habitantes en 2022,[14] Vietnam es una república socialista que ha Estado bajo la dirección del Partido Comunista de Vietnam desde 1976; anteriormente conocido como el Partido de los Trabajadores de Vietnam. Desde su independencia en 1945, el comunismo ha sido la ideología dominante en el país. Esta fuerza ideológica se consolidó tras la unificación y proclamación de la República

[13] Ibid.
[14] Vietnam República Socialista de Vietnam. Ficha País. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023, https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/VIETNAM_FICHA%20PAIS.pdf.

Socialista de Vietnam, fortalecida aún más por su entrada en el Mercado Común de los soviéticos.

En lo que respecta a su estrategia actual y relaciones bilaterales, el primer punto a comentar se enmarca dentro de su relación con Estados Unidos. Una vez levantado el embargo comercial en el año 1994, comienza la normalización y entendimiento entre ambos países. Como fruto de esta mejora, Vietnam se postularía como coordinador del diálogo entre Estados Unidos y ASEAN, lo que permitió profundizar en las relaciones mantenidas entre los dos Estados. Además, los picos de tensión que han existido entre China y Vietnam en los años más recientes han servido de acercamiento entre el gobierno occidental y el asiático. Marcado por un juego de equilibrios, sus relaciones se ajustan a la conveniencia y el interés mutuo pero, sobre todo, a la oposición que la alianza entre los dos países puede presentar al gigante chino[15].

Por otro lado, como miembros de las Naciones Unidas desde 1977, sus esfuerzos por mantener relaciones multilaterales han Estado orientados a consolidar el país como uno moderno, internacional y con decisión sobre las relaciones interestatales. Su membresía en organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) o la Comunidad Económica Asía Pacífico (APEC), así lo corroboran. Además, desde su ingreso en la ASEAN, Vietnam se ha posicionado como una potencia influyente en Indochina, siendo responsable de promover la adhesión de los países de la península a dicha Asociación[16].

El caso sino-vietnamita es un punto aparte. Con una amplia frontera que alcanza a los 1.300 km,[17] su relación se presenta como compleja y, en muchas ocasiones, tensa. Si bien está marcada por la cercanía cultural, política e ideológica, pues ambos poseen partidos de credo comunista en sus gobiernos, y una dependencia económica de la segunda sobre la primera, las fricciones y tensiones son constantes entre ambos Estados. De hecho, pese a la cordialidad en las relaciones diplomáticas, en materia de

[15] Ibid.
[16] Ibid.
[17] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, "Vietnam República Socialista de Vietnam. Ficha País," Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023, https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/VIETNAM_FICHA%20PAIS.pdf

cooperación, las acciones chinas dificultan en gran medida el entendimiento y relación entre Vietnam y la República Popular[18].

Con la toma china de las Islas Paracelso de las manos de Vietnam en el año 1974, se inician una serie de acciones en las que la República Popular se hace con el control territorial de muchos enclaves hasta entonces en manos vietnamitas. Por medio de la paz de San Francisco de 1951, se abren una serie de claroscuros al no concretarse la soberanía de los archipiélagos en disputa, así como las aguas que los rodean. Por razones estratégicas y de recursos, en el año 1988, ambos países vuelven a protagonizar un destacable pico de tensión a raíz de la disputa por el control de las islas Spratly, en su mayoría inhabitables y parcialmente sumergidas.

Sin embargo, ha sido a partir de las exploraciones petroleras llevadas a cabo por ambos Estados en la Zona Económica Exclusiva (ZEE), disputada también por los dos, lo que ha contribuido a un incremento en la crisis que estos países mantienen. Concretamente, en el pasado 2014, CNOOC (China National Offshore Oil Corporation), compañía china dependiente del Estado, instaló una plataforma petrolera (Haiyang Shiyou 981) cerca de las islas Parcel, bajo soberanía vietnamita. La respuesta del país agredido se tradujo en enfrentamientos en el mar protagonizados por buques chinos y vietnamitas, siendo los primeros superiores en cuanto a envergadura y tecnología. A nivel interno, Vietnam sufrió revueltas y manifestaciones cuyo foco se localizó en el rechazo a todo producto y capital humano chino[19].

Un nuevo pico se alcanzaría entre los años 2016 y 2018, cuando Vietnam vuelve a presentar una serie de protestas ante la movilización de la mencionada plataforma petrolera hacia el territorio en disputa[20]. En respuesta, el gobierno de Pekín se limitó a emitir una declaración afirmando que la plataforma se encontraba en aguas chinas. En fechas cercanas a este suceso, el aterrizaje de un avión de procedencia china en una isla artificial supuso, de nuevo, la incomodidad vietnamita e hizo saltar todas las alarmas. También durante los años 2016 y 2018, Pekín amenaza con una respuesta armada si Vietnam optaba por proseguir con la exploración petrolera en Red Emperor. Concedida

[18] Vietnam República Socialista de Vietnam. Ficha País. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023.

[19] Elizondo, "Estrategia de Zona Gris Y Libertad de Navegación".
[20] Rubiolo, "El Conflicto del Mar de China Meridional en Clave Geopolítica."

a la compañía española Repsol, esta recibió la orden vietnamita de paralizar sus actividades ante las presiones chinas[21].

Desde mediados de 2019, la situación de crisis más reciente se ha generado con las maniobras que China realizó en materia de campañas por la exploración de hidrocarburos dentro de la ZEE vietnamita, también reclamada por el gobierno de Pekín. Vietnam debe hacer frente a las injerencias y abusos de un Estado que, lejos de conformarse con sus extensos territorios e influencias, proyecta su poder regional por medio de tácticas ambiguas y poco transparentes, muy difíciles de combatir[22].

Filipinas

Filipinas mantiene la misma forma de Estado desde su independencia en el año 1946. Su estructura política adquiere la forma de una República democrática con un sistema presidencial que se asemeja, en gran medida, al de los Estados Unidos[23].

Atendiendo a su estrategia actual y sus relaciones bilaterales, hasta la actualidad más reciente, Filipinas ha mantenido una relación bilateral con Estados Unidos que proporciona beneficios estratégicos para ambos Estados. Tras ser el principal motor de su modernización, Filipinas ha facilitado la proyección del poder estadounidense en esta región del Sudeste Asiático. Sus relaciones con Japón son también positivas, siendo este su socio comercial principal y uno de sus máximos inversores. Es país fundador de las Naciones Unidas y forma parte de numerosas otras organizaciones con relevancia internacional. Entre estas, ASEAN se consolida como predominante en lo que respecta a sus asuntos regionales, sobre todo si se tiene en cuenta su relación con China. En su caso, y como factor determinante, Filipinas se encuentra en la órbita de Estados Unidos desde hace algo más de un siglo. Esto supone, indudablemente, una dificultad añadida para el entendimiento con su vecino asiático. [24]

Con objeto de estudiar sus relaciones con China, nos debemos situar en el año 2012, particularmente en la detección de buques pesqueros chinos en las proximidades de

[21] James Pearson and Reuters, "Vietnam Pide a Repsol Que Suspenda El Proyecto Red Emperor Por La Presión de China," *Público.es* (Público, 2018), https://www.publico.es/economia/vietnam-pide-repsol-suspenda-proyecto-red-emperor-presion-china.html.
[22] Elizondo, "Estrategia de Zona Gris Y Libertad de Navegación".
[23] Filipinas República de Filipinas. Ficha País. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023, https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/FILIPINAS_FICHA%20PAIS.pdf.
[24] Ibid.

Scarborough Shoal por parte de la armada filipina. Lo llamativo del caso es que, a diferencia de Vietnam, para Filipinas las acciones chinas suponen un peligro para su propia seguridad nacional y no tanto una disputa por una mayor o menor soberanía territorial. La explicación a ello se halla en el hecho de que, en caso de hacerse con un control más efectivo de dicha región, China se ubicaría a tan solo 100 millas del territorio filipino[25]. Detrás de esta preocupación, y en línea con lo previamente mencionado, Estados Unidos encuentra también una amenaza a sus posiciones[26]. Estas reclamaciones Filipinas se han traducido en una queja formal a las autoridades chinas para que estas retiren sus barcos[27]. Las reivindicaciones históricas chinas, sin embargo, impidieron una respuesta positiva por parte de Pekín.

El enfrentamiento finalizó al cabo de unos meses debido a las condiciones climáticas, que provocaron la retirada de barcos por parte de ambos Estados. No obstante, haciendo acopio de técnicas tan propias de una zona gris, barcos de la guardia costera china permanecieron impidiendo la entrada de buques filipinos a la zona. Vista la continuada agresión, el país aliado de Estados Unidos presentó una queja ante el Tribunal Arbitral de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que falló en favor de los filipinos. Nos encontramos en el año 2013 y, más concretamente, en el rechazo hacia el mismo por parte del gobierno chino. Desde Pekín se trasladó la disconformidad hacia las declaraciones filipinas y, sobre todo, si instó a que el caso fuese resuelto de manera bilateral y no por medio de organismos internacionales que se inmiscuyan en asuntos de interés nacional chino. Como refuerzo a sus quejas, cuatro fragatas chinas realizaron ejercicios de fuego real en el límite de su línea de nueve puntos con Filipinas[28]. El pasado mayo de 2024, el periódico *Manila Times* afirmaba el avistamiento de un portahelicópteros Tipo 075 chino cerca de Zhubi Jiao, constituyendo el primer despliegue de un buque de asalto anfibio en las islas Spratly. Las autoridades filipinas vinculan dichas maniobras con la aplicación de la ley de Guardia Costera de China (CCG), con la que el gobierno de Pekín se autoriza a detener a ciudadanos extranjeros hasta los 60 días, en caso de ingresar ilegalmente en sus aguas territoriales del MSC.

[25] Rubiolo, “El Conflicto del Mar de China Meridional en Clave Geopolítica.”
[26] Ibid.
[27] Ibid.
[28] Ibid.

Por consiguiente, la denuncia filipina por el caso Scarborough Shoal supuso una firme respuesta por parte de China, que se negó a participar en el proceso, rechazó el fallo e incrementó su presión con más presencia en el mar de la China Meridional. Aunque la sentencia proporciona un sustento legal al rechazar las reclamaciones históricas chinas por falta de respaldo jurídico, en la práctica, el éxito y la implementación de dicho fallo están lejos de materializarse. Se mantienen bajas las esperanzas de neutralizar al gigante chino.

Otras estrategias desplegadas

No es sencillo descifrar las estrategias aplicadas por cada uno de los actores en un escenario, no solo cambiante, sino también impredecible, poco transparente y con constantes incrementos y descensos de tensiones y crisis. Con el pretexto de recuperar sus zonas de influencia histórica, China pretende obtener el control de islas y porciones de tierra que, aunque casi inhabitables en su totalidad, suponen el acceso y dominio del mar que le rodea y la explotación de los recursos que éste proporciona. En este contexto, podemos destacar tres estrategias de confrontación diferentes, esenciales para obtener una visión completa del conflicto en desarrollo.

En lo que respecta a la República Popular de China, podríamos estar hablando de una estrategia de intimidación que, con el paso del tiempo, se está volviendo cada vez más dura. La denominamos así porque la movilización de buques pesqueros chinos cerca de Scarborough Shoal, así como los enfrentamientos diarios en el mar entre buques chinos y barcos vietnamitas, suelen traducirse en acciones militares leves cuyo principal objetivo es la amenaza y advertencia. Esta estrategia parece ser exitosa cuando se aplica a pequeños poderes desprotegidos, lo que no parece ser el caso de los dos Estados estudiados.

En lo que se refiere a Filipinas y Vietnam, por el contrario, se ha optado por una estrategia de equilibrio y, en cierto modo, de *bandwagoning,*[29] mediante la cual quedan bajo protección de Estados Unidos, aliado político y militar, en el caso de Filipinas, y aliado militar, en el caso de Vietnam. Así, es también destacable el papel del país

[29] Qianqian Liu, "Comparison of Hedging Strategies Between Vietnam and the Philippines Amid the U.S.-China Strategic Competition," *International Journal of Social Sciences and Public Administration* 2, no. 2 (2024): 33, https://doi.org/10.62051/ijsspa.v2n2.07.

norteamericano, que lleva a cabo una estrategia de *Off-Shore balancing*, con la que proyecta su poder en distintas zonas del mundo.

Es obvio que esta situación, con el país occidental tomando parte en el conflicto, no ha hecho sino escalar las tensiones a niveles internacionales donde, además de disputas regionales, comienza a observarse un enfrentamiento, de nuevo, no directo, entre poderes mundiales.

Conclusión

En suma, tanto Filipinas, como Vietnam, presentan una similitud evidente e innegable: los intereses y ambiciones chinas en aguas del MSC son cada vez más intensos, amenazantes y, sobre todo, poco transparentes. Con una estrategia híbrida, que mezcla la paciencia, la intimidación y la ambigüedad, además del desafío constante e indisimulado a EEUU, Pekín ha incrementado su predominio y presencia en la región. Lo destacable es que, a pesar de que son países del tamaño de Vietnam y Filipinas los principales y primeros afectados, el escenario del mar de la China Meridional es un ejemplo de la estrategia actual China y, ante todo, un reflejo de lo que puede llegar a conseguir y ha conseguido el país asiático.

De la misma manera, tanto Vietnam como Filipinas, con sus respectivos modelos y características, presentan posibles respuestas ante los escenarios que puede provocar la ambición China. Vietnam, desde una retórica política-ideológica cercana a la de Pekín, trata de frenar el avance en la consecución de los objetivos chinos sobre su soberanía. Por medio de su participación activa en organizaciones internacionales, su desarrollo como economía emergente a nivel mundial, su modelo económico capitalista y su apuesta como líder político y referencia de los cuatro Estados colindantes de la península de Indochina, busca consolidar una posición que le permitan convertirse en un obstáculo no menor en el camino estratégico de Pekín. Finalmente, con el apoyo militar estadounidense trata de afianzar su posición y estatus. Por el contrario, Filipinas, con un modelo político opuesto al de Vietnam y geográficamente más alejado de China, mantiene una retórica similar a la presentada por su compañero de ASEAN. Respaldado de manera más firme por Estados Unidos, presenta tanto positivos como negativos resultados en sus disputas con China. ASEAN, organización crucial para entender el

contexto en el que nos movemos, deberá mantener un equilibrio entre los distintos países que la conforman. Dicha tarea, ya de por sí compleja, enfrenta un futuro todavía más incierto y difícil dadas las aspiraciones chinas.

Finalmente, y como último actor que falta por analizar en este complicado escenario, es de interés anunciar cómo la postura de Estados Unidos, interesado en frenar los avances chinos sobre la zona, es también acusada, no solo por parte del gobierno de Pekín, de accionar una maquinaria cuyo propósito se materializa en la intervención en asuntos externos y la intromisión en la soberanía de otros países. De acuerdo o no con tal retórica, las disputas regionales de esta parte del mundo han terminado por traducirse en un conflicto por el predominio en el orden mundial. Así, China se ha hecho dueña de nuevas tácticas que no solo le han evitado un enfrentamiento directo, sino que también han incrementado su influencia y presencia internacional en detrimento de Estados Unidos. Este último, carente de la capacidad de adaptación a los tiempos modernos, parece estar anclado en el pasado y ser incapaz de defender las esferas de influencia que durante mucho tiempo fueron suyas. De todo esto surge una realidad evidente: países como Vietnam y Filipinas, atrapados en esta compleja encrucijada, ven cómo sus asuntos internos y externos quedan monopolizados por un conflicto que hoy día escapa de su control.

*Alba Sanjuán Aberasturi**
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos,
Universidad Carlos III de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

15/2025 3 de marzo de 2025



Fco. Javier Saldaña Sagredo *

Indonesia: 100 días de gobierno del General Prabowo Subianto

Indonesia: 100 días de gobierno del General Prabowo Subianto

Resumen:

El 31 de enero de 2025 se han cumplido cien días desde que el General Prabowo Subianto tomó posesión como octavo presidente de Indonesia desde su independencia en 1945. Este líder militar, exyerno del dictador Suharto, ha ganado por fin unas elecciones presidenciales a las que se presentaba por tercera vez. Su triunfo, inexorablemente unido a su pasado, abre nuevas incógnitas en el país de las 17.000 islas. Sin embargo, tres meses después de la victoria de este nacionalista declarado, Indonesia se encuentra en una encrucijada de luces y sombras que pone en duda la capacidad de su macrogobierno para avanzar en políticas aperturistas. Unas políticas que transformen a un país aún sumido en una dinámica social interna basada en actividades económicas ligadas fundamentalmente al sector primario y que coloquen a Indonesia en el lugar que le corresponde en el mundo como Estado emergente miembro del G20. Dicho de otra manera, los analistas se preguntan si el nuevo presidente de Indonesia será capaz de consolidar el actual periodo político conocido como *reformasi*, iniciado en 1998 con la caída del régimen de Suharto.

Palabras clave

Elecciones Indonesia. Prabowo Subianto. Suharto. Nacionalismo.

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.

Indonesia: 100 Days of General Prabowo Subianto's Rule

Abstract:

January 31, 2025 marks one hundred days since General Prabowo Subianto took office as Indonesia's eighth president since independence in 1945. This military leader, former son-in-law of the dictator Suharto, has finally won a presidential election in which he was running for the third time. His triumph, inexorably linked to his past, opens up new unknowns in the country of 17,000 islands. However, three months after the victory of this avowed nationalist, Indonesia is at a crossroads of lights and shadows that calls into question the ability of its macro-government to advance in open-minded policies. Policies that transform a country still immersed in an internal social dynamic based on economic activities fundamentally linked to the primary sector and that place Indonesia in its rightful place in the world as an emerging member state of the G20. In other words, analysts wonder whether Indonesia's new president will be able to consolidate the current political period known as reformasi, which began in 1998 with the fall of the Suharto regime.

Keywords:

Elections Indonesia. Prabowo Subianto. Suharto. Nationalism.

Un militar que siempre quiso ser político

Considerado por los analistas como el candidato presidencial con mayor potencial de la terna propuesta a los indonesios, al General Prabowo Subianto, de 72 años se enfrentaba a las elecciones presidenciales celebradas el 14 de febrero del pasado año por tercera vez, tras haber fracasado en 2014 y 2019. Prabowo ha sabido esperar largos años su oportunidad en un país, que ve como veintiséis años después de la caída de Suharto, otro militar vuelve al poder, esta vez certificado por las urnas en la mayor democracia del mundo en la oficialmente se profesa el islam en franca armonía con otras religiones minoritarias.

Perteneciente a una clase social alta que le otorgó su procedencia de una familia adinerada, Prabowo posee un consolidado *backgroud* cosmopolita. Domina los idiomas y las relaciones internacionales gracias a su padre, un importante hombre de negocios del país que tuvo que exiliarse políticamente en la década de 1960 debido a las diferencias con el presidente Sukarno, estableciéndose sucesivamente en Singapur, Malasia, Tailandia, Suiza y el Reino Unido[1].

A su regreso a Indonesia en 1969, el joven Prabowo decidió su ingreso en la Academia General de las Fuerzas Armadas indonesias donde su personalidad abierta y su amplia visión del mundo chocó frontalmente con la mentalidad cortoplacista de sus compañeros e incluso profesores lo que le hizo entrar en conflicto graduándose con un año de retraso debido a infracciones disciplinarias.

Ello no le impidió promocionar en una meteórica carrera militar a partir de mediados de los setenta que le llevó a ser el ejemplo de la nueva generación de militares indonesios. Se le identificó como el modelo de militar cuyas cualidades debía poseer el futuro Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas indonesias, aunque él nunca llegó a ocupar ese alto rango militar a pesar de su matrimonio con la segunda hija del general Suharto, Siti Hediati Hariyadi, de la que acabaría divorciándose en 1998.

En ese año y después de los acontecimientos que supusieron la caída de su suegro, el General Prabowo, que en ese momento ocupaba la Jefatura de las prestigiosas Fuerzas de Reserva del Ejército indonesio (*Konstrad*) fue acusado de torturas y crímenes contra

[1] Enciclopedia Britannica. “Prabowo Subianto. President of Indonesia”. February, 5 2025. Disponible en https://www.britannica.com/biography/Prabowo-Subianto

disidentes del régimen de su suegro. Aunque absuelto y declarado inocente de los cargos que se imputaron, decidió abandonar el Ejercito con el rango de Teniente General y autoexiliarse en Jordania donde permaneció ocupado en los negocios familiares y preparando su regreso a Indonesia.

A su vuelta, Prabowo Subianto inició su carrera política fundando su propio partido, el Movimiento de la Gran Indonesia (Gerindra), que actualmente es la segunda fuerza política del país votos y la tercera en asientos en la Cámara Baja del Parlamento. Cuenta con un gran número de seguidores en el país producto sin duda de su pasado militar bajo la sombra del General Suharto.

En su carrera presidencial e inmediatamente después de su primer fracaso en 2014 ante Joko Widodo, popularmente conocido como Jokowi, Prabowo forjó alianzas con grupos islámicos conservadores y partidos políticos criticados por avivar las tensiones comunales y crear fisuras en un país de amplia mayoría musulmana. Tras perder de nuevo las elecciones de 2019 ante Jokowi, éste en un inteligente giro le nombró su ministro de Defensa lo que automáticamente supuso el levantamiento de las sanciones norteamericanas que sufría desde sus supuestas violaciones sobre los derechos humanos de la época del *New Order* del General Suharto.

Fruto de ello, el flamante nuevo ministro de Defensa ya visitaba oficialmente los EE. UU antes de que finalizara el 2020 invitado por su homologo Mark Esper. En sus cinco años de Ministro de Defensa, el principal objetivo de Prabowo ha sido el incremento constante del gasto militar de Indonesia, especialmente las compras exteriores, lo que ha supuesto innumerables viajes al extranjero a países con grandes industrias armamentísticas como China, Turquía, Rusia, el propio EE. UU. o Francia, donde acordó la compra de 42 aviones *Rafale,* lo que ha aumentado, aún más, la diversificación de aviones de combate que el país posee[2].

A comienzos de 2023, Prabowo inició oficialmente su campaña política para las presidenciales del año siguiente. Apoyándose en una gran coalición de partidos, denominada *Koalisi Indonesia Maju* (Coalición Indonesia Avanzada, KIM en acrónimo local) de la que formaban parte, además de su propio partido Gerindra, seis formaciones

[2] PIZARO GOZALI, Idrus. (Benar News). “Indonesia completes order for 42 French Rafale fighter-jets amid regional tensions”. THE JAKARTA POST, January 10, 2024. Disponible en https://www.thejakartapost.com/indonesia/2024/01/10/indonesia-completes-order-for-42-french-rafale-fighter-jets-amid-regional-tensions.html

políticas que sumaban 261 escaños, de los 575 de la cámara Alta del Parlamento de las anteriores elecciones del 2019, más el debutante partido de la Solidaridad Indonesia (PSI) de Kaesang Pangarep, hijo menor de Jokowi. Ante la imposibilidad de ser elegido, en un gran golpe de efecto mediático, Jokowi respaldó tácitamente la campaña presidencial de Prabowo llevando a proponer a su hijo mayor, Gibran Rakabuming Raka, como vicepresidente en el "ticket" electoral del General[3].

Elecciones 2024

Las elecciones del pasado año supusieron el fin del ciclo de Joko Widodo, que gobernó el país durante el tiempo máximo de diez años de dos mandatos consecutivos que la Constitución indonesia permite. Político populista hecho a sí mismo, Jokowi tal y como se le conocía popularmente, desataba una auténtica pasión entre el pueblo indonesio al haber surgido políticamente desde su ciudad natal Surakarta, en el este de Java donde previamente fue alcalde, sin pertenecer a la ningún lobby ni casta política.

Los comicios que, desde hace cuatro legislaturas celebran juntamente presidenciales y legislativas, fueron una vez más una batalla de partidos políticos y, como siempre, han estado seguidas de intensas negociaciones que han determinado las alianzas del gobierno y la oposición en el órgano legislativo clave del país, la Cámara baja del parlamento, y su relación con el presidente de la nación.

En ambos casos, los candidatos y los partidos políticos que les sustentan (en Indonesia no existe proceso de primaras internas para la elección de los líderes partidistas) se han esforzado por hacer llegar al electorado unos programas electorales que a duras penas han calado en la sociedad indonesia. Y es que en el país el mensaje electoral partidista, sea por el nacionalismo exacerbado que Suharto se encargó de instaurar, sea por el culto al líder que aun subyace en la sociedad indonesia desde su independencia, siempre está basado en proclamas de corte "centrípeta" e "integrador". Unas ideas de índole nacionalista probablemente heredadas de su todavía muy recordado proceso de

[3] TANAMAL, Yvette and SUHENDA, Dio. "Prabowo-Gibran ticket register 2024 candidacy". THE JAKARTA POST, October 25, 2023. Disponible en https://www.thejakartapost.com/indonesia/2023/10/25/prabowo-gibran-ticket-register-2024-candidacy.html

independencia basadas en la preeminencia de poder central en Java desde donde tradicionalmente se ha ejercido el control político y social.

Un control que, a través de unos partidos políticos que más que en idearios, están basados en lobbies familiares y clanes económicos en de todo el país-archipiélago de más de 270 millones de habitantes mayoritariamente musulmanes donde la religión es uno de los dos elementos vertebradores de la nación llegado al punto que el ciudadano indonesio se ve obligado a declarar su confesionalidad en su documento oficial de identidad. El otro son sus Fuerzas Armadas, utilizadas tradicionalmente para contrarrestar las tendencias centrifugas de una gran parte de sus territorios, como son los casos de Sulawesi y Papúa. Por esa razón, el país desde su independencia ha aplicado políticas nacionalistas e integradoras (*Unidos en la diversidad,* es su lema nacional).

De esa manera en las legislativas, un total de dieciocho partidos políticos concurrieron a las elecciones, nueve más que cinco años antes, que lucharon por alcanzar al menos el 4% de los votos en todo el país necesarios para tener representación en el parlamento nacional. El Partido Democrático de Lucha Indonesio (PDI-P) volvió ganar las elecciones con 110 escaños, dieciocho menos que en 2019. Le siguió el partido Golkar, fundado por Suharto, que ascendió hasta los 102, diecisiete más que en los comicios anteriores y el tercer lugar fue para el partido del nuevo presidente Prawobo, el Gerindra, con 86 escaños, ocho más que 2019. El resto de los 234 escaños han quedado distribuidos entre el PKB (68), Nasdem (69), PKS (53), PD (44) y PAN (48).

Con respecto a las presidenciales, incluso antes de celebrarlas, ya se entretejieron acuerdos y coaliciones de los partidos políticos para los *tickets* de candidatura (presidente y vicepresidente) que de alguna manera ya apuntaban el resultado final que se produjo. En los pactos se mezclan intereses de todo tipo que van desde los meramente partidistas hasta los económicos, sociales o incluso y principalmente de carácter personal a cambio de contrapartidas de cuotas de poder posterior a las elecciones en formas de cargos ministeriales y de altos funcionaros de la administración.

De esa forma y previo al comienzo de la campaña presidencial, Jokowi consiguió que su hijo primogénito, Gibran Rakabuming Raka, figurase como vicepresidente en el ticket presidencial encabezado por su contrincante en las dos últimas elecciones y favorito a sucederle en el cargo Prabowo Subianto. El poder demostrado por el presidente saliente

para ello fue tal que, pese a que su hijo Gibran no tenía la edad mínima de cuarenta años que establece la legislación indonesia para poder ser nominado en unas presidenciales, Widodo consiguió que el Tribunal Constitucional, que presidia su cuñado Anwar Usman, efectuase unos meses antes de la nominación de candidatos un discutido cambio en las reglas de elegibilidad rebajando la edad de elección a treinta y cinco años[4].

Así, desde un primer momento todas las encuestas dieron ganador al "ticket" formado por Parbowo y Gibran rápidamente se colocó en cabeza de las encuestas a pesar de que inicialmente todo apuntaba claramente que el candidato que contase con el apoyo del principal partido de Indonesia, el PDI-P, se alzaría con la victoria como así lo hizo el actual presidente Joko Widodo en 2014 y en 2019[5]. Sin embargo, la partida de ajedrez tomó un nuevo cariz cuando a Gibran, le vetaron para formar parte del ticket como vicepresidente por el PDP-I, partido del que era miembro. Eso, sin duda, precipitó posiblemente las negociaciones de su padre con su ministro de Defensa, quien finalmente lo incluyó como vicepresidente en el ticket de su propio partido, el Gerindra, una de las principales formaciones políticas rivales del PDI-P con lo que el presidente saliente certifico definitivamente su alejamiento con el partido que le había aupado a la presidencia de Indonesia diez años atrás cuando era alcalde de la populosa ciudad de Java Oriental, Surakarta.

A pesar del recurso presentado por la pareja de candidatos del PDI-P Ganjar-Mahfud ante la Corte Constitucional[6] acusando a la pareja Prabowo-Gibran de prácticas contra la ética electoral, la abultada victoria de estos hizo que Prabowo incluso se declarase vencedor antes de que se diesen a conocer y que se resolviesen los recursos de sus contrincantes que acusaron a funcionarios de alto nivel de estar implicados en el apoyo a la candidatura Prabowo-Gibran con intimidación a los votantes o intentos de compra de votos solicitando la repetición de las elecciones[7].

[4] WIDIANTO, Stanley and ANANDA, Teresia. "Indonesia court clears path for Jokowi's son to run for vice presidency", REUTERS Agency. October 16, 2023. Disponible en https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-court-upholds-minimum-age-requirement-president-vp-candidates-2023-10-16/

[5] PAAT, Yustinus. "Ruling Party PDI-P Confirms Gibran's Departure". THE JAKARTA GLOBE, October 27, 2023. Disponible en https://jakartaglobe.id/news/ruling-party-pdip-confirms-gibrans-departure

[6] "Ganjar-Mahfud File Petition on Dispute Over Presidential Election Results". The Constitutional Court of the Republic of Indonesia. March 23, 2024. Disponible en https://en.mkri.id/news/details/2024-03-23/Ganjar-Mahfud_File_Petition_on_Dispute_Over_Presidential_Election_Results

[7] YUSTIKA. "Ganjar-Mahfud contest Indonesian Presidential Election results in Constitutional Court". GUTZY ASIA. March 22, 2024. Disponible en https://gutzy.asia/2024/03/22/ganjar-mahfud-contest-indonesian-presidential-election-results-in-constitutional-court/

De esa forma, el 20 de marzo del pasado año, después de más de un mes desde que se celebraron las elecciones recuento, la Comisión Electoral de Indonesia (KPU) publicó en su canal de Youtube que Prabowo alcanzó el 58 % de los votos, por el 24 % conseguido por el exgobernador de Yakarta Anies Baswedan y el 16 % del exgobernador de Java Central Ganjar Pranobo, los otros dos candidatos a la presidencia.

Después de las elecciones presidenciales y durante el largo periodo que discurrió entre su celebración y la toma de posesión del nuevo presidente, el pasado 20 de octubre, todos los partidos del arco parlamentario se han sumado a la Coalición Indonesia Avanzada (KIM en acrónimo local) que lidera el flamante nuevo mandatario a excepción el mayoritario en la cámara, el PDI-P. La coalición gobernante en apoyo al presidente Prawobo suma en consecuencia 470 de los 580 escaños en la Cámara de Representantes (DPR)[8].

Las alianzas post electorales son una práctica muy habitual en Indonesia, donde los partidos políticos carentes de idearios, tradicionalmente se “acomodan” los resultados electorales mediante un juego imprevisible de influencias y concesiones políticas. De esa forma el Parlamento no librará un papel importante a la hora de determinar el éxito que pueda tener el nuevo presidente. Una oposición mayoritaria hubiese podido complicar la legislatura retrasando las iniciativas parlamentarias del partido que apoya al presidente y frustrar sus propuestas legislativas. Una oposición a la que Prawobo recientemente ha tendido la mano, en un acercamiento sin precedentes cuando el flamante nuevo presidente ofreció la entrada en su gobierno en una reunión con la presidenta del PDI-P Megawati Soekarnoputri, su más enconada contrincante desde la caída del régimen del General Suharto a finales del pasado siglo[9].

Un nacionalista con vocación universal

Este militar retirado, que sirvió en las Fuerzas Armadas del dictador Suharto, declaró tras ser elegido que trabajará por mantener relaciones efectivas con todas las potencias

[8] STRANGIO, Sebastian. “Indonesian Prabowo Seeking PDI-P Support for Governing Coalition”. THE DIPLOMAT. October 16 2024. Disponible en https://thediplomat.com/2024/10/indonesian-prabowo-seeking-pdi-p-support-for-governing-coalition/

[9] AHMAD FAJRI, Daniel. “Spokesperson Says Prabowo Welcoming for PDIP to Join Government 'From the Start'”. TEMPO.CO. January 15, 2025. Disponible en https://en.tempo.co/read/1964207/spokesperson-says-prabowo-welcoming-for-pdip-to-join-government-from-the-start?tracking_page_direct

mundiales en consonancia con la política exterior *no alineada* de Indonesia y su política regional de buena vecindad resaltando no obstante la importancia de reforzar el poder militar para defender la independencia del país. Durante su etapa como ministro de Defensa sus viajes al extranjero fueron una constante sabiendo adaptar su oscuro pasado militar de la época del dictador Suharto a los tiempos modernos que la actual Indonesia exige a sus gobernantes.

En clave interna, Prabowo propugna un enfoque de soberanía económica y una gobernanza fuerte para Indonesia. Su presidencia llega en un momento decisivo para la mayor economía del sudeste asiático, con el país situado como un actor creciente estratégico que le ha llevado a su reciente ingreso en los BRICS+ anunciado por Lula da Silva, presidente de turno de la organización, el pasado 7 de enero cuando destacó que "Indonesia, el país más poblado y la mayor economía del sudeste asiático, comparte con los demás miembros del grupo el apoyo a la reforma de las instituciones de gobernanza global y contribuye positivamente a la profundización de la cooperación del Sur Global"[10].

En medio de la creciente competencia global entre Estados Unidos y China, acrecentada por la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, desde el primer momento la agenda política de Prawobo ha estado marcada por cuatro grandes ejes: el crecimiento económico y desarrollo estratégico de los recursos naturales; la gobernanza, política fiscal y la agenda social; la independencia estratégica y sus implicaciones para la inversión extranjera y el comercio exterior y, finalmente los riesgos y oportunidades claves para las empresas globales[11].

Crecimiento económico y desarrollo estratégico de los recursos naturales

La primera prioridad declarada del octavo presidente de Indonesia desde su independencia en 1945 es el crecimiento económico del país, que ha fijado en un 8% anual a lo largo de los cinco años de su mandato. En este caso, su estrategia más

[10] Presidencia da Republica do Brasil. "Brasil anuncia a Indonesia como miembro pleno del BRICS". GOV.BR. Consultado el 9 de enero 2025. https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/2025/01/brasil-anuncia-a-indonesia-como-miembro-pleno-del-brics

[11] SIMPSON, William. "Indonesia Under Prabowo Subianto: Outlook for Global Businesses". STEPTOE.COM. Disponible en https://www.steptoe.com/en/news-publications/stepwise-risk-outlook/indonesia-under-prabowo-subianto-outlook-for-global-businesses.html

importante, que será continuista con la de su predecesor Widodo, se basará en las políticas de *downstreaming*, para procesar las materias primas en Indonesia en vez de exportarlas de manera no refinadas. Este tipo de políticas, claves en muchos países emergentes están siendo aplicadas ya en Indonesia en el caso del níquel, que ha dado lugar a fuertes inversiones extranjeras, especialmente chinas, en plantas industriales de transformación en suelo indonesio. Prabowo espera ampliar el éxito obtenido a otras materias primas en las que Indonesia está situada a la cabeza de la producción mundial como el aceite de palma, cobre o la bauxita[12].

Esto representará, sin duda, oportunidades para las compañías foráneas, ya que Indonesia busca desesperadamente inversiones para desarrollar sus explotaciones de procesamiento. Estrategia de evolución se enfila con el objetivo más amplio de Prabowo de lograr una mayor autosuficiencia en el sector industrial del país, generando más puestos de trabajo, ampliando las exportaciones de bienes y disminuyendo la dependencia del país de mercados volátiles a nivel global. No obstante, subsisten los desafíos, particularmente en lo que respecta a los efectos medioambientales y conflictos sociales con las comunidades locales con relación a las iniciativas de industrialización que han sido una fuente de tensión y los grupos ambientales[13].

Gobernanza, política fiscal y agenda social

El modelo de gobernanza de Prabowo se basa en su espíritu nacionalista y carácter modelado en su formación militar que refleja una fuerte autoridad y una idea centralizada del poder. Al día siguiente de su toma de posesión como presidente del país, Prawobo Subianto hizo pública la lista de sus cuarenta y ocho ministros. De ellos, doce del anterior gobierno de Jokowi, continúan como ministros. La configuración del gobierno de Prawobo no fue fácil. El Gabinete Rojo y Blanco, aludiendo a los colores de la bandera nacional de Indonesia, incluye una mezcla de tecnócratas y figuras sociales y políticas de la coalición de siete partidos que Prawobo ha conformado después de llegar al poder.

[12] MUHAMAD, Dimas. "The Next Chapter of Indonesia's 'Downstreaming' Agenda". THE DIPLOMAT. Disponible en https://thediplomat.com/2024/11/the-next-chapter-of-indonesias-downstreaming-agenda/

[13] SAHPUTRA, Yogi Eka. "Tensions flare as Indonesian islanders resist China solar development". MONGABAY. Disponible en https://news.mongabay.com/2024/10/tensions-flare-as-indonesian-islanders-resist-china-solar-development/

Tuvieron que aunarse por una parte sus preferencias personales materializadas en nombramientos de sus fieles escuderos que le han acompañado durante su larga travesía en el desierto de largos años hasta que ha logrado ser presidente, con los "peajes políticos" a los partidos que le han apoyado en la coalición que le ha aupado al poder. Una medida que se considera esencial para garantizar la estabilidad política, pero criticada por la posible hinchazón de la burocracia. que sin duda afectara la capacidad del presidente para gestionar la extensa y heterogénea coalición y que puede resultar crítica para implementar su ambiciosa agenda[14].

En el área fiscal, la continuidad como ministra de una figura relevante de carácter técnico de probada experiencia en la gestión de recurso público como Sri Muliani, intocable en los gobiernos de Jokowi durante sus dos periodos presidenciales, será sin duda clave para enfrentarse a los numerosos retos que se avecinan entre los que destacan los gasto en defensa, nuevas infraestructuras y aumento del salario de los funcionarios.

Entre los programas estrella a afrontar se encuentra el ya iniciado por su predecesor de la reubicación planificada multimillonaria de la capital del país de Yakarta a Nusantara, en la isla de Borneo, que supondrá un desembolso de 33.000 millones de dólares que se ha confiado casi en su totalidad al capital privado, y en el que el Estado indonesio únicamente ha asumido el 20% de los gastos, para fundamentalmente la construcción de infraestructuras básicas, edificios y servicios públicos dentro de la "zona central" del gobierno.

Sin embargo, por el momento a pesar de las diversas campañas diplomáticas y los intentos de convencer incluso reclutando a *influencers*, el proyecto no sedujo a los inversionistas internacionales. Incluso para aquello que mostraron un interés inicial, como lo fue la multinacional japonesa SoftBank, que debía garantizar una inversión casi total de entre 30,000 y 40,000 millones de dólares, finalmente se retiró del proyecto[15]. Por el momento, solo la escasa inversión gubernamental y algunas muestras poco significativas como con la que España está contribuyendo a través del Fondo Español

[14] CABINET SECRETARIAT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA. Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents & Translation. "President Prabowo Subianto Announces "Red and White" Cabinet Lineup". Disponible en https://setkab.go.id/en/president-prabowo-subianto-announces-red-and-white-cabinet-lineup/

[15] LAMPERTI, Lorenzo. "Todas las sombras que eclipsan a Nusantara, la nueva capital de Indonesia". WIRED. Disponible en https://es.wired.com/articulos/todas-las-sombras-que-eclipsan-a-nusantara-nueva-capital-de-indonesia

para Asistencia Técnica (BAD) con 500.000 dólares han tenido éxito dentro del plan de Indonesia de atraer a potenciales inversores extranjeros[16].

Otro programa estrella de Prabowo es la promesa de proporcionar comidas gratuitas a 20 millones de niños en edad escolar y mujeres embarazadas para reducir la desnutrición infantil y mejorar los resultados educativos. Para ello, necesitará la nada desdeñable cantidad de 30.000 millones de dólares. Aunque la medida ha sido recibida con gran satisfacción por la población, también ha puesto sobre la mesa la preocupación sobre su viabilidad e impacto sobre la sostenibilidad fiscal necesaria.

Para afrontar todos esos retos presupuestarios Prabowo deberá abordar una importante revisión del sistema tributario del país, buscando aumentar los ingresos fiscales al 18% del producto interno bruto (PIB) del país con medidas impopulares como el anunciado aumento del IVA en dos puntos situándolo en el 12%. De esa forma y aunque el nuevo presidente indonesio se ha comprometido a mantener el déficit presupuestario por debajo del 3%, los fuertes compromisos de gasto podrían tensar las finanzas de Indonesia, especialmente si las reformas fiscales y otras medidas de aumento de ingresos no se materializan entre las que destaca los programas de apoyo al surgimiento de la economía sumergida favoreciendo la rebaja del impuesto sobre la renta de las empresas al 20% desde el 22%, aunque esto dependería del volumen de sus ingresos.

Independencia estratégica y sus implicaciones para la inversión extranjera y el comercio exterior

Nada más tomar posesión del cargo, a primeros de noviembre del pasado año, Prawobo emprendió un largo viaje internacional. El presidente inició una ronda de visitas a varios países para potenciar las relaciones bilaterales y multilaterales. Como primer paso después de su toma de posesión oficial la agenda perseguía mostrar cómo, dónde y cuál va a ser la dirección de la política exterior de Indonesia bajo su liderazgo. El periplo internacional del nuevo presidente se inició con una primera escala en China para dirigirse después cruzar el Pacifico hacia los Estados Unidos desde donde se desplazó

[16] Newsroom Infobae. “España contribuye con medio millón de dólares al desarrollo de la nueva capital indonesia”. INFOBAE. Disponible enhttps://www.infobae.com/america/agencias/2024/03/26/espana-contribuye-con-medio-millon-de-dolares-al-desarrollo-de-la-nueva-capital-indonesia/

a Lima (Perú) para participar en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) terminado en Brasil, donde participó G20. Después de ello, cruzando el Atlántico, continuó hacia el Reino Unido para finalizar en varios países árabes antes de regresar finalmente a Indonesia finalizando así un viaje que le llevó a dar una completa vuelta al mundo[17]. De este viaje surgieron dos cuestiones nuevas que de alguna manera han supuesto un cambio de rumbo de la política exterior indonesia con relación a los diez años precedentes en los que el anterior presidente Widodo ocupó el poder.

En primer lugar, del encuentro en China con Xi Jinping, Prabowo logró obtener una importante ayuda financiera de 10.000 millones de dólares a cambio de una declaración final conjunta de la cumbre por la que Indonesia accedía a mencionar las reclamaciones chinas del Mar del Sur de la China que afectan a ambos países como "una reclamación superpuesta" de ambos países modificando radicalmente la postura tradicional indonesia en un contencioso en el que, hasta la fecha, Indonesia jamás había reconocido las reclamaciones chinas en el área[18].

La segunda fue el anuncio oficial, por parte de Brasil como país que ostenta la presidencia de turno de los BRICS+, de la admisión de Indonesia como miembro de pleno derecho de la organización. La aceptación indonesia contrasta con lo anunciado por Prabowo durante la campaña de las elecciones presidenciales en la que decidió abstenerse en la decisión de ingreso en la organización que lideran Rusia y China dejando clara su intención de mantener una postura de neutralidad de su política exterior[19].

Curiosamente, el flamante nuevo presidente de Indonesia evitó en su primer viaje oficial al exterior hacer escala en algún país miembro de la ASEAN, organización regional de la que Indonesia forma parte destacada y en la que de alguna manera siempre se intentado tener un papel protagonista. Sin embargo, a su vuelta, Prabowo ha confirmado lo que ya se adivinó durante la campaña presidencial cuando los candidatos prestaron poca atención a la ASEAN o al Indo-Pacífico, en una clara indicación de la cada vez

[17] TAWAKAL, Iqbal. "Ramification of President Prabowo's Foreign Trips". MODERN DIPLOMACY. December 10, 2024. Disponible en https://moderndiplomacy.eu/2024/12/10/ramification-of-president-prabowos-foreign-trips/

[18] SANJAYA, Trystanto. "Chaos in Indonesia's foreign policy?". THE JAKARTA POST. January 23, 2025. Disponible en https://www.thejakartapost.com/opinion/2025/01/23/chaos-in-indonesias-foreign-policy.html?utm_campaign=os&utm_source=mobile&utm_medium=ios

[19] AGENCIES. "Prabowo thanks India for Indonesia's BRICS accession, vows to strengthen security ties". THE JAKARTA POST. January 26, 2025. Disponible en https://www.thejakartapost.com/world/2025/01/26/prabowo-thanks-india-for-indonesias-brics-accession-vows-to-strengthen-security-ties.html

menor importancia de la organización en la política exterior del país. De esa forma, el futuro presidente de Indonesia parece dispuesta a dejar de dar prioridad a la ASEAN en materia de política exterior del país. Una atención que, como se ha visto, parece estar cambiando hacia acuerdos bilaterales con países en los que Prabowo ha hecho escala en su primer viaje. De esta forma, Indonesia está mirando cada vez más más allá de su patio trasero para promocionarse como un país emergente del G20 que busca su sitio en la arena internacional[20].

Paralelamente, la apertura de negociaciones para la adhesión de Indonesia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el 20 de febrero del pasado año, sólo seis días después de la victoria electoral de Prabowo, indica que Indonesia continuará en la línea de estrechar lazos con los estándares económicos occidentales bajo el nuevo gobierno del exmilitar[21].

A pesar de que, en términos de inversión extranjera directa, Indonesia es cada vez más un campo de batalla por influencia entre EE. UU. y China, con este último dominando en áreas como las inversiones en infraestructura y el procesamiento de materias primas y minerales, mientras que EE. UU. busca ampliar su papel a través de iniciativas en la cooperación en energía limpia y en materia de seguridad, el país no desea dar la espalda a Occidente. De esta forma, Prabowo busca revivir el antiguo papel del Indonesia como "país no alineado" dentro de un delicado equilibrio entre las potencias globales competidoras.

Riesgos y oportunidades claves para las empresas globales

De esta forma, sin ninguna duda la presidencia de Prabowo representará una serie de riesgos, pero también de oportunidades para las empresas multinacionales. En el primer caso como ya se ha dicho, Indonesia desea elaborar bienes y recursos y no centrarse exclusivamente en la exportación de sus materias primas. Por ello existen grandes

[20] CAMROUX, David y HARNADI, Mahrus. "Prabowo's pivot away from ASEAN and the Indo-Pacific".EAST ASIAN FORUM. August, 9 2024. Disponible en https://eastasiaforum.org/2024/08/09/prabowos-pivot-away-from-asean-and-the-indo-pacific/

[21] OCDE. Press release. "OECD makes historic decision to open accession discussions with Indonesia". THE JAKARTA POST. February 20, 2024. Disponible en https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/02/oecd-makes-historic-decision-to-open-accession-discussions-with-indonesia.html

expectativas en sectores como la manufactura, la energía y la infraestructura donde las políticas de transformación indonesias hacia nuevos productos básicos pueden ser un gran caladero para inversores extranjeros. Dicho esto, subsisten riesgos sustanciales. El agresivo gasto fiscal de Prabowo, del que ya se ha hablado incluyendo los altos costes en programas sociales como la propuesta de comidas escolares gratuitas, incide directamente sobre la viabilidad de las finanzas públicas indonesias. Si el aumento de los ingresos, como el incremento fiscal, no se realizan al ritmo del gasto, el país podría caer en déficits presupuestarios que podrían atenuar la confianza del capital extranjero.

Añadido a eso hay que desatacar también el complejo entramado administrativo legal y normativo que el país presenta para las inversiones extranjeras. Flexibilizar los procesos en un delicado equilibrio entre proteccionismo y liberalismo económico es una de las grandes asignaturas pendientes que el gobierno de Prabowo debe afrontar en los próximos cinco años [22]. El abultado gabinete de Prabowo, aunque con un claro objetivo de mantener la estabilidad política, es un claro ejemplo de la potencialidad de ineficacia burócrata que puede provocar una lenta toma de decisiones. [23]

Es por todo ello que tan solo tres meses después de su constitución, Prabowo volvió a repartir directrices a todos sus ministros. A pesar de que el nuevo gobierno mantiene una alta cota de aprobación entre sus compatriotas (89,9 %), el presidente subrayó que "su gabinete no trabaja para ganar puntos" sino que está comprometido para "brindar lo mejor para el pueblo" que hasta ahora se ha materializado en políticas populistas como la reducción de las tarifas aéreas nacionales o la estabilización de los precios de los alimentos y el programa de comidas gratuitas para escolares y embarazadas, lo que unido a la decisión de dar marcha atrás a un controvertido plan para aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) ha hecho que su popularidad permanezca en altas cotas[24].

[22] MOFSOL MUHAMMAD, Giovanni. "Navigating Foreign Investment in Indonesia: Legal Risks, Obligations, and Policy Shifts Amid the Capital Relocation and New Administration". DENTONS. September 20, 2024. Disponible en https://dentons.hprplawyers.com/en/insights/articles/2024/september/20/navigating-foreign-investment-in-indonesia

[23] New desk. "Potential cabinet ministers join Prabowo orientation program". THE JAKARTA POST. October 16, 2024. Disponible en https://www.thejakartapost.com/indonesia/2024/10/16/potential-cabinet-ministers-join-prabowo-orientation-program.html

[24] New desk." Prabowo lauds cabinet's performance at three-month mark". THE JAKARTA POST. January 23, 2025. Disponible en https://www.thejakartapost.com/indonesia/2025/01/23/prabowo-lauds-cabinets-performance-at-three-month-mark.html?utm_campaign=os&utm_source=mobile&utm_medium=ios

Sin embargo, los sempiternos riesgos políticos y sociales del país representan otro factor clave para las empresas globales que pretendan invertir en el país. Añadido a ello, el oscuro pasado de Prabowo como general militar con denuncias de abusos de los derechos humanos durante el régimen de Suharto, ha provocado sin duda un desasosiego internacional que el propio Prabowo se emplea a fondo en corregir dando muestras de su compromiso democrático frente a posibles tendencias autoritarias que puedan empañar su presidencia para afrontar los históricos problemas estructurales de Indonesia. [25]

Conclusión

El 31 de enero de 2025 se han cumplido cien días desde que el General Prabowo Subianto tomó posesión como octavo presidente de Indonesia desde su independencia en 1945. Un militar, nacionalista declarado y exyerno del dictador Suharto, que ha ganado por fin unas elecciones presidenciales a las que se presentaba por tercera vez.

Los cuatro ejes de actuación en los que ha basado sus primeros tres meses de gobierno parecen estar atascados debido a la incapacidad burocrática de su macrogobierno y su personalista visión de Indonesia en el mundo. Su triunfo puede estar situando al país en una encrucijada que paralice la apertura del actual periodo político que se inició en 1998 con la caída del régimen de Suharto.

En clave interna, el intento de aplicar políticas populistas, como la de proporcionar comida gratis a un colectivo de casi 100 millones de personas que componen los escolares y las embarazadas en todo el país, choca sin duda con la necesidad para ello de aplicar medidas impopulares como es el aumento de la fiscalidad al consumo en un país de muy bajos salarios. En clave externa, la obsesión de Prabowo por la globalización en el campo de las relaciones internacionales, abandonando el tradicional liderazgo regional que Indonesia ha disfrutado hasta ahora, hacen que el objetivo de disfrutar de una independencia estratégica se averigüe complicado.

[25] INDONESIA INVESTMENT. “Risks of Investing in Indonesia”. February, 2 2025. Disponible en https://www.indonesia-investments.com/business/risks/item76?

De esa forma, el gobierno de Prabowo que, en medio del actual entorno geopolítico, proporciona una combinación de desafíos y oportunidades, podrá sufrir sobresaltos de debido a una nueva búsqueda de la no alineación. La gestión en sectores como la tecnología y la energía, que están en el núcleo de la competencia económica entre Estados Unidos y China y en los que Indonesia tiene mucho que decir con sus ingentes recursos del sector primario, supondrán un delicado equilibrio que puede impactar en sus relaciones exteriores y en su desarrollo interno.

La forma en que la Indonesia de Prabowo abordará esa problemática que aúne el crecimiento económico y desarrollo estratégico de los recursos naturales; la gobernanza, política fiscal y la agenda social; la independencia estratégica y sus implicaciones para la inversión extranjera y el comercio exterior y, finalmente, los riesgos y oportunidades claves para las empresas globales, serán la clave.

*Fco. Javier Saldaña Sagredo**
Coronel (Reserva) Ejército de Tierra
Agregado de Defensa en Yakarta (2015-2018)
@fjsalda

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

16/2025 6 de marzo de 2025

J. Luigi M. Kunz Saponaro

Neo-eurasianismo en el Kremlin: influencia de la teoría de Dugin en la política exterior de Rusia (2014- febrero 2022)

Neo-eurasianismo en el Kremlin: influencia de la teoría de Dugin en la política exterior de Rusia (2014- febrero 2022)

Resumen:

El acercamiento de Kiev a la OTAN desde 2008, así como la anexión de Crimea en 2014 y la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 han moldeado la política exterior rusa de la última década. En este contexto, las presiones internas en el Kremlin desempeñan un papel importante fundamental. A la hora de establecer su política exterior, el Kremlin se apoya en las posturas e ideologías defendidas por personalidades influyentes de la élite rusa. Un ejemplo es Aleksandr Dugin, uno de los fundadores del neo-eurasianismo, que introdujo su teoría en el entorno de Putin. La presente investigación aclara si el neo-eurasianismo representa una influencia real determinante en la política exterior rusa. Para ello se analizan y comparan la última Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) rusa, publicada en 2021, con la anterior de 2015. Dado el desarrollo del reciente conflicto entre Rusia y Ucrania, se estudia también las razones que han llevado al Kremlin a emprender una acción tan drástica.

Palabras clave:

Neo-eurasianismo, política exterior de Rusia, Occidente, Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia, Ucrania

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

Neo-Eurasianism in the Kremlin: the influence of Dugin's theory on the foreign policy of Russia (2014- February 2022)

Kyiv's rapprochement with NATO since 2008, as well as the annexation of Crimea in 2014 and Russia's invasion of Ukraine in February 2022, have shaped Russia's foreign policy for the past decade. In this context, internal pressures in the Kremlin play an important role. When establishing its foreign policy, the Kremlin considers the positions and ideologies of influential personalities of the Russian elite. An example is Aleksandr Dugin, one of the founders of Neo-Eurasianism, who introduced his theory to Putin's entourage. This research clarifies whether Neo-Eurasianism represents a determining influence on Russian foreign policy. To this end, the latest Russian National Security Strategy (ESN), published in 2021, is compared with the previous one from 2015. The recent conflict between Russia and Ukraine and the reasons that have led the Kremlin to undertake such a drastic action are also analysed.

Keywords:

Neo-Eurasianism, Russian Foreign Policy, the West, Russian National Security Strategy, Ukraine

Introducción

Nietzsche nos enseñó a distinguir entre *facta* y *ficta*, entre hechos y ficciones. El filósofo alemán se sorprendía con la facilidad con la que se olvidaba que la verdad no es más que una ilusión adornada poética y retóricamente y que su abuso la ha convertido en canónica[1]. Lograr hacer esta distinción en la política actual es una ardua tarea. Las dinámicas geopolíticas se fundamentan, principalmente, en narrativas donde los hechos se mezclan con la ficción[2]. Con la creación de estas narrativas, los Gobiernos justifican los objetivos de su política tanto nacional como exterior, lo que significa que los líderes pueden valerse de narrativas para conseguir el logro de sus propósitos políticos[3]. No obstante, pese a que estas interpretaciones pueden ser una útil herramienta para que un país consiga determinados objetivos en materia de política exterior, las mismas pueden igualmente convertirse en el detonante de un conflicto.

Inculcar en la mente de una población ideas a lo largo del tiempo puede llevar a la lenta normalización de ciertos comportamientos, costumbres e ideologías. Para forjar una narrativa que permita delinear una estrategia política exterior, es necesario establecer una base que la legitime. Es un proceso que se desarrolla en diferentes niveles, desde el discurso político en los documentos oficiales de un país hasta la narrativa de los medios de comunicación. En el caso específico de la política exterior, para identificar las variaciones de los objetivos promovidos por un líder se pueden considerar dos factores: por un lado, las estrategias de seguridad nacional sirven para identificar las variaciones en el discurso político utilizadas para legitimar determinados objetivos, donde se exponen las amenazas, desafíos, prioridades y objetivos de un país[4]; por otro lado, se pueden considerar acciones prácticas de un país que van más allá de los documentos oficiales como es el caso de acciones militares.

En el caso de Rusia, la relación cada vez más estrecha entre EE.UU., la OTAN y sus aliados han transformado la política exterior de Moscú. Acorde a lo expuesto por el Kremlin, Occidente representa el contendiente por antonomasia del Kremlin en temas

[1] García Sánchez, M. (2021, October 10). *Soldados de Salamina 2.500 años después*. El País.
[2] véase Subotić, J. (2016). Narrative, Ontological Security, and Foreign Policy Change. *Foreign Policy Analysis*, *12*(4), 610–627.
[3] Bacchilega C. (2015). Narrative Cultures, Situated Story Webs, and the Politics of Relation. *Narrative Culture*, *2*(1), 27–46.
[4] véase Leszczenko, L., & Tarnavska, O. (2021). Russia's 2021 national security strategy in the context of the state's strategic culture. *Actual Problems of International Relations*, (147), 18–26.

económicos, militares y de seguridad. De hecho, Rusia siente una gran amenaza por la hegemonía occidental. Un claro ejemplo es la influencia que Occidente estuvo ejerciendo desde la caída de la Unión Soviética de 1991 en los Estados satélites de Moscú, en particular en Ucrania. El acercamiento de Kiev a la OTAN en 2008 fue el primer paso en el retroceso en las relaciones entre Rusia y Occidente. En términos prácticos, esta tensión resultó en la anexión de Crimea en 2014 por parte de Rusia. En términos ideológicos, este antagonismo derivó en un rechazo del Kremlin hacia cualquier tipo de influencia por parte de Occidente. Por otro lado, la anexión de Crimea y el autoaislamiento de Rusia generaron una creciente inseguridad en Occidente, lo que dio lugar a una dinámica de tira y afloja.

Resulta difícil discernir si la narrativa del Gobierno de Putin se basa en hechos o ficción. Más allá de las tensiones exteriores, cambiar la trayectoria de la política exterior e iniciar una guerra es sin duda el resultado de un proceso de presión interna. De hecho, las decisiones que un gobierno toma son el resultado de un proceso de lobby ejercido por varios actores[5]. De ahí se puede derivar que, a la hora de establecer su política exterior, el Kremlin toma en consideración ideologías defendidas por personalidades influyentes de la élite rusa. Un ejemplo es Aleksandr Dugin, politólogo ruso considerado uno de los fundadores del neo-eurasianismo y que introdujo su teoría en el entorno de Putin. El neo-eurasianismo se basa en la oposición de Rusia a la tendencia hegemónica que Occidente – EE.UU., la OTAN y sus aliados – impone sobre el resto del mundo, limitando el desarrollo de Rusia.

Algunos autores argumentan que Dugin representa el cerebro del Kremlin y que el neo-eurasianismo personifica la ideología que dirige su brújula geopolítica[6]. La presente investigación pretende aclarar si esta ideología representa efectivamente una influencia determinante en la política exterior rusa. Desde la anexión rusa de Crimea en 2014, las relaciones entre Rusia y Occidente se deterioraron significativamente, llegando a truncarse por completo con la invasión de Ucrania, en febrero de 2022. El cambio en la política exterior de Moscú desde este momento ha sido considerable. Con el fin de

[5] Draca, M., & Grant, W. (2017, September 28). *Department of Economics*. Department of Economics - The University of Warwick.
[6] véase Burbank, J. (2022, March 22). *The grand theory driving putin to war*. The New York Times.; Burton, T. I. (2022, May 15). *El "Rasputín de Putin": Quién es Alexander Dugin, El Filósofo Místico de extrema derecha que se hace fuerte en el Kremlin*. infobae.; The Washington Post. (2022, March 23). *Guerra Rusia-Ucrania: Cuál es el Peligroso Plan del Kremlin según El Gurú de Putin*.

averiguar si el neo-eurasianismo ha provocado este cambio, en las siguientes páginas se analiza su presencia en la última Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) rusa, publicada en 2021 y se compara con la anterior ESN rusa, de 2015.

El neo-eurasianismo de Dugin

El neo-eurasianismo, conceptualizado por Aleksandr Dugin, propone que Rusia debe guiar un bloque geopolítico euroasiático capaz de contrarrestar la influencia de Estados Unidos y la OTAN en zonas de interés para el Kremlin[7]. Esta entidad geopolítica se identifica con el término Rusia-Eurasia. Se trata de una identidad civilizatoria única liderada por Rusia que encabeza un vasto territorio desde Europa del Este hasta Asia Central. Basado en valores tradicionales y una identidad propia, el neo-eurasianismo sugiere que Rusia está destinada a ser la fuerza geopolítica líder en el mundo actuando como contrapeso al decadente liberalismo occidental.

Dugin fundamenta esta teoría en tres principios clave. En primer lugar, evidencia el antagonismo entre Rusia-Eurasia y Occidente. Según él, existe una lucha política emprendida por occidente cuyo objetivo es limitar el poder de actuación de Rusia. Aunque la competición entre Occidente y Rusia no es novedosa, el neo-eurasianismo lleva esta idea a un nivel más ideológico y estructural[8]. De esa manera, se facilita su divulgación en el público para moldear posibles acciones políticas. Esta es una herramienta útil para oponerse a Occidente y acabar con sus intentos de desestabilizar Rusia mediante presiones geopolíticas y propaganda denigratoria.

En segundo lugar, el neo-eurasianismo aboga por una firme defensa de los valores tradicionales rusos. Estos valores, que incluyen la espiritualidad ortodoxa, el comunitarismo y la soberanía nacional, son presentados como un antídoto contra el relativismo cultural y el individualismo que se atribuyen a Occidente[9]. Es necesario, según esta lógica, luchar para que los valores comprometidos occidentales no se adentren en el tejido social de Rusia y evitar caer en declive. En este sentido, Dugin

[7] Dugin, A. (2016). *Eurasian mission. An introduction to neo-eurasianism.* Renovem Verlag
[8] *Ibid*
[9] *Ibid*

argumenta que la rusidad debe ser protegida y promovida como un ejemplo de resistencia a la decadencia occidental.

En último lugar, la ideología se refiere a la expansión territorial de Rusia. Con esto el neo-eurasianismo tiene como objetivo recuperar el dominio ruso sobre las antiguas regiones del Imperio ruso y la URSS para fortalecer su poder geopolítico. La idea sería crear una civilización euroasiática común que rivalice con las potencias occidentales[10]. En definitiva, este aspecto de la teoría representa la parte más beligerante del neo-eurasianismo ya que defiende e inclusive insta a adoptar una posición militar para anexionar territorios. El resultado de esta acción patriótica consistiría en perturbar el orden mundial y derribar a sus competidores.

Considerando los puntos fundamentales del neo-eurasianismo, se percibe que no solo tiene implicaciones teóricas, sino también prácticas. Acciones concretas de poder duro y blando por parte de Rusia se transforman en un escenario realista gracias al marco ofrecido por esta ideología. Se puede utilizar este pensamiento para justificar acciones concretas, como la anexión de territorios o la intervención en conflictos regionales – ambas acciones realizadas por Rusia en la última década. En este sentido, el neo-eurasianismo ha captado la atención tanto de los analistas como de algunos departamentos del Kremlin. En las siguientes secciones se esclarecen cómo y cuándo estas influencias se empezaron a manifestar en la política exterior de Rusia.

Diferencias entre la influencia del neo-eurasianismo en la ESN de 2015 y la del 2021

Al analizar la ENS rusa de 2021[11], Galeotti comentó que “mucho es esencialmente lo mismo que en la del 2015, pero son los cambios los que importan”[12]. La versión más reciente abarca no solamente cuestiones de seguridad nacional, sino también, entre otras cosas, los valores tradicionales rusos – algo que no fue tratado en la estrategia de 2015[13]. Esta novedad brinda una mezcla peligrosa en términos de propaganda cuyo objetivo es persuadir al público que Rusia está siendo atacada en un aspecto que toca

[10] Dugin, A. (2016). *Eurasian mission. An introduction to neo-eurasianism*. Renovem Verlag
[11] ESN (2021). *The 2021 Russian National Security Strategy*. English translation by Aleksander Olech of the 2021 Russian National Security Strategy. Akademia Sztuki Wojennej.
[12] Galeotti, M. (2021, November 12). *Inside-out: What changing Russian domestic politics mean for NATO*. NATO Review.
[13] Trenin, D. (2021, July 6). *Russia's National Security Strategy: A manifesto for a new era*. Carnegie Endowment for International Peace.

de manera muy personal a su población. No es exagerado afirmar, entonces, que los cambios que caracterizan la nueva estrategia representan un manifiesto para una era diferente.

Para Trenin se trata de "una [estrategia] definida por la confrontación cada vez más intensa con Estados Unidos y sus aliados [y] un retorno a los valores tradicionales rusos"[14]. Además, la ESN de 2021 muestra un cambio progresivo en las prioridades del Kremlin, basadas en acusaciones y miedos infundados hacia Occidente[15]. Lo sorprendente es que la nueva estrategia, a diferencia de la anterior, plantea un panorama más alarmante sobre las amenazas de Occidente a las que Rusia se enfrenta desde Occidente y también conceptualiza esas amenazas en términos más amplios[16].

Siguiendo esta línea, la intención de proteger los valores tradicionales rusos fue aumentando en las dos ESN. La más reciente, al contrario de la del 2015[17], atribuye mucha importancia al hecho de que Occidente menosprecia sus valores. Este descrédito se lleva a cabo por medio de la propaganda promovida por los medios de comunicación occidentales que desprestigian estos valores rusos. Por esta razón, se puede decir que la ESN de 2021 adoptó una terminología más estridente si la comparamos con la del 2015, identificando a EE.UU. y sus aliados como la fuente de los ataques a los valores rusos[18]. Mientras que en 2015 se empleó un discurso que no atacaba de manera directa a Occidente.

Tras observar la posición cada vez más defensiva de Rusia, algunos analistas empezaron a sostener que la ESN de 2021 representa mucho más que una actualización del documento adoptado en 2015. Este es el caso de Trenin quien opina que las relaciones con Occidente ya se vieron comprometidas como resultado de la anexión de Crimea, pero aún se consideraban salvables[19]. Pese a eso, la nueva estrategia introdujo unos cambios en cuanto a las relaciones con la UE de ruptura irreversible. De hecho, si comparado a la ESN de 2015 donde se contemplaba la posibilidad de restablecer una

[14] Trenin, D. (2021, July 6). *Russia's National Security Strategy: A manifesto for a new era*. Carnegie Endowment for International Peace.
[15] Galeotti, M. (2021, November 12). *Inside-out: What changing Russian domestic politics mean for NATO*. NATO Review.
[16] *Ibid*
[17] ESN (2015). *The 2015 Russian National Security Strategy*. English translation of the 2015 Russian National Security Strategy. Russia Matters.
[18] Cooper, J. (2021, July 19). *Russia's updated National Security Strategy*. NATO Defence College.
[19] Trenin, D. (2021, July 6). *Russia's National Security Strategy: A manifesto for a new era*. Carnegie Endowment for International Peace.

relación constructiva con EE.UU. y sus aliados, la estrategia de 2021 se aleja de manera evidente de la realización de tal correspondencia[20].

En resumen, el incremento de la influencia del neo-eurasianismo en la ESN de 2021 respecto a la del 2015, se puede relacionar con el deterioro de las relaciones entre la OTAN y la Federación Rusa. Es posible argumentar que se formó una crisis entre las dos partes con la cumbre de la OTAN en Bucarest en 2008. En una entrevista para The Economist, el profesor Mearsheimer opinó que, con el acercamiento de la OTAN a Ucrania y Georgia en aquella cumbre, Moscú se opuso a la idea de que la OTAN extendiera su alcance tan cerca de Rusia[21]. Consecuentemente, el Kremlin empezó un proceso de aislacionismo.

Putin fue creando una narrativa que se enfoca en las amenazas exteriores – la OTAN – para distraer la población cada vez más insatisfecha con los problemas internos del país[22]. Este declive en el apoyo público coincidió con un tono cada vez más beligerante y nacionalista en la retórica del Kremlin – en línea con los ideales del neo-eurasianismo[23]. Estas prácticas alarmaron a Occidente y empujó a sus miembros a sacar la OTAN de su estado de "muerte cerebral", como descrito por Macron, disipando las tres décadas de relativa irrelevancia después del final de la guerra fría[24].

En un escenario de creciente tensiones entre las dos partes, Galeotti anticipó que la creencia de que la OTAN representase una verdadera amenaza para Putin podría llevar al riesgo de un error de cálculo que conduzca a un enfrentamiento directo[25]. Sus palabras demostraron ser premonitorias, ya que el deterioro de las relaciones entre la OTAN y Rusia culminó con la invasión de Ucrania.

[20] Duclos, M. (2021, August 2). *Russia's National Security Strategy 2021: The era of "Information Confrontation"*. Institut Montaigne.
[21] The Economist. (2022b). *Sir Adam Roberts rebuffs the view that the west is principally responsible for the crisis in Ukraine*. The Economist.
[22] Galeotti, M. (2021, November 12). *Inside-out: What changing Russian domestic politics mean for NATO*. NATO Review.
[23] Galeotti, M. (2021, November 12). *Inside-out: What changing Russian domestic politics mean for NATO*. NATO Review.
[24] The Economist. (2022a). *How Russia has revived NATO*. The Economist.
[25] Galeotti, M. (2021, November 12). *Inside-out: What changing Russian domestic politics mean for NATO*. NATO Review.

Reflexiones sobre el neo-eurasianismo, Rusia y su relación con Ucrania

El papel de Occidente

Existe un debate sobre si Occidente representa o no el punto principal de la brújula para el Kremlin. Lo que es cierto es que en Rusia se impulsó la radicalización ideológica e imperialista mediante un creciente populismo. Se puede llegar a esta conclusión partiendo del análisis de la relación la UE compartía con Rusia. Más concretamente, la UE mantuvo una relación con Rusia que no había alterado en los años precediendo la guerra con Ucrania. Por esta razón, el Kremlin no tendría razón para sentirse amenazada o provocada destacando el papel que tuvo la presión interna del país en provocar una acción militar en Ucrania.

La rivalidad entre Occidente y Rusia-Eurasia empeoró a lo largo del mandato presidencial de Putin. El primer Putin era un líder joven, pragmático y relativamente reformista. De cara al exterior, esto significaba tender la mano a Occidente e incluso fantasear con la idea de que Rusia entrase algún día en la OTAN. Pero esta idea de Putin no es la que ha llegado hasta nuestros días. El líder político, al igual que su ideología, ha ido evolucionando a lo largo de los años. Esta visión se entrelaza con la visión de un fortalecimiento de la radicalización rusa que desprende desde la política interior y las demandas de la población rusa. De hecho, cuando la intelectualidad soñó con poner a alguno de los suyos en el poder tras las protestas de 2011[26], Putin, al retomar el puesto de presidente en 2012, dio la espalda a Occidente. Desde entonces, la esperanza de una pacificación duradera entre Occidente y Rusia se desvaneció para siempre.

En el caso específico de Ucrania, unos cuantos factores han llevado a este incremento de confrontación entre las dos partes. A partir de 2014 con la anexión de Crimea, el Kremlin empezó a interpretar la influencia de Occidente como una injerencia en un país que considera suyo. Más concretamente, Ucrania siempre fue entendida como una provincia más de Rusia y, por ende, el Kremlin constantemente quiso influir y controlar Ucrania. Es posible ir más allá y destacar el papel que EE.UU. y la OTAN tienen en este marco. El respaldo que la OTAN y EE.UU. dieron a Ucrania ofreciéndole la posibilidad

[26] Las protestas en Rusia de 2011 comenzaron como respuesta al fraude electoral en las elecciones legislativas del 4 de diciembre de 2011. Véase el artículo de Fernández, R. (2011, December 24). *Miles de Rusos se manifiestan en moscú en protesta contra el fraude electoral*. El País.

de participar en la Alianza Atlántica y brindando armas y asesoramiento militar, enfureció al Kremlin. De esa manera, la brecha entre Occidente y Rusia-Eurasia se hizo aún más amplia.

El papel de la percepción geográfica de Rusia-Eurasia

La geografía siempre ha sido un elemento dominante en la manera de pensar de los Gobiernos rusos en los años antecedentes a la guerra. Esta afirmación se basa en la consideración de la constitución geográfica que caracteriza el territorio ruso. Las fronteras occidentales son amplias llanuras que conecta Rusia con Centroeuropa, lo cual, desde un punto de vista estratégico, caracteriza a una zona propensa a la formación de conflictos. Su enorme extensión y posible fragilidad ha sido un motivo de obsesión para los líderes rusos desde hace tiempo, lo que ha estimulado sus instintos de control y autoritarismo. Debido a esas inseguridades, Rusia quiere crear una "profundidad estratégica" que consiste en un cinturón de aliados o estados vasallos que los distancian geográficamente de Occidente. Para lograr este objetivo, Moscú tiende a invadir y ocupar a sus naciones vecinas – Ucrania, que es una llanura, la primera de ellas.

La importancia de la percepción geográfica de Rusia-Eurasia, sin embargo, parece no influir de manera evidente en el caso concreto de Ucrania. Es necesario interpretar la recuperación de la idea de Rusia-Eurasia como una manera para fortalecer el Kremlin transmitiendo la idea de que Rusia como potencia tiene derecho legítimo de controlar los territorios de la URSS y más allá. Lo que esta idea subraya de nuevo es el pragmatismo de Putin para emplear las ideas que más le benefician. De hecho, usa el aspecto geográfico del neo-eurasianismo, pero no el concepto de una civilización euroasiática para imponerse sobre sus vecinos. Al tratar, por ejemplo, la idea de una civilización conjunta, el neo-eurasianismo se transfigura en una ideología política que trasciende desde y más allá del nacionalismo e imperialismo ruso.

Considerando esta tesis, el caso de Ucrania se ve afectado de igual manera. Eurasia no ha jugado un papel en esta guerra ya que, para el Kremlin, Ucrania forma parte de Rusia, pero no hay ningún esfuerzo por crear una identidad común eurasiática. Es más, Rusia interpreta la nación ucraniana como un error y el resultado de un complot extranjero; y eso es algo injusto que debe deshacerse, según la visión del Kremlin. Los nacionalistas

rusos matizan que Ucrania representa el lugar donde nació Rusia y, en consecuencia, tiene que ser parte de su territorio.

El papel de la identidad rusa

Los valores rusos tradicionales son una herramienta del Kremlin que no se vincula directamente con el neo-eurasianismo. En el caso de la iglesia ortodoxa, por ejemplo, el Kremlin la emplea como herramienta para promover distintos intereses políticos. Putin aceleró la represión en Rusia en 2011 y buscó el respaldo de la Iglesia ortodoxa y de las posturas más conservadoras. Aun así, Putin pone cierto límite al poder de la Iglesia para evitar una acumulación de poder que pueda rivalizar con el propio Kremlin.

Putin abraza más abiertamente los idearios nacionalistas y ortodoxos y, de ahí deriva, también, su agresividad hacia Ucrania: esa idea se desprende de que Ucrania no es un país sino más bien una región de Rusia, basándose en la hermandad espiritual eslávonica de la que Rusia se considera la cabeza, el *pater familias*. La cuestión de Ucrania tiene que ver con la identidad de Rusia, pero los valores del neo-eurasianismo no son los que empujan a Rusia a ocupar Ucrania La idea es, sencillamente, que Ucrania tiene que ser controlada por el Kremlin, de lo contrario supone una amenaza.

Por lo tanto, los ideales del neo-eurasianismo no han ejercido una influencia relevante en la decisión de invadir este país. La narrativa empleada respecto a Ucrania no es una cuestión de valores, sino de identidad - algo más grande de los valores en sí, ya que son comprendidos por la identidad. El objetivo de transmitir esta mentalidad a la población se refleja en lo que ha llevado Moscú a preparar el conflicto en Ucrania en febrero de 2022. De hecho, la identidad rusa ha jugado un papel en la preparación de esta guerra, enfocándose más sobre corregir un error: Ucrania no debió separarse nunca de Rusia ya que es, orgánicamente, parte de este país.

Ulteriores consideraciones

En el análisis de la ESN de 2021 se puede notar que Ucrania, aunque fuese mencionada solo una vez, iba a desempañar un papel importante para Rusia, quien tenía intención

de establecer una "cooperación fraterna" con Kiev[27]. Cabe mencionar que solamente Ucrania y Bielorrusia fueron mencionados como países con los cuales Rusia iba a establecer tal cooperación. La decisión del Kremlin de enfocar sus relaciones con Ucrania de esta forma pareció vislumbrar intenciones de acercamiento - forzado o no - entre la Federación Rusa y Ucrania.

Una diferencia sustancial con respecto a 2014 es que la población de Crimea se identificaba como rusa, lo cual era percibido por Rusia como causa legítima para anexionar la península del mar Negro. En cualquier caso, este sentimiento pro-ruso no era ni es compartido por el resto de la población ucraniana[28]. Este fue un factor que, junto a la idea de que los ucranianos verían a las tropas rusas como sus liberadores del yugo del Gobierno de Ucrania, se ha mostrado clave en el estancamiento actual de la invasión del país. Para preparar la invasión de Ucrania, Moscú empezó a enfocarse en una retórica empleada desde hace años basada en el relato de la necesidad de desnazificar al país ya que el Gobierno ucraniano estaba llevando a cabo un presunto genocidio en el Donbás contra la población pro-rusa[29]. Es decir, el concepto de desnazificación de Ucrania es uno de los cambios más importantes que ha tenido la política exterior rusa desde 2014.

Sin embargo, el cambio más importante se fundamenta en la propaganda rusa sobre la vida política en Ucrania. Desde el año 2013, el desarrollo de la vida política ucraniana ha sido una constante en los debates televisivos de las cadenas estatales rusas, en los que se ridiculiza sistemáticamente lo que ocurría en el país vecino. Los canales controlados por el Kremlin son una parte de la maquinaria de propaganda del Gobierno a la que la población rusa ha estado constantemente expuesta. En los telediarios y debates políticos se ha ofrecido una imagen distorsionada de los ucranianos, que han sido deshumanizados, reduciéndoles a una sociedad de ladrones, maltratadores, violadores y, en última instancia, de nazis[30].

[27] Olech, A., & Pińczak, L. (2021, July 5). *Key theses of strategy of National Security of the Russian Federation (2021)*. Research Gate.
[28] véase Twining, D. (2022, May 6). *Opinion | what Ukrainians think about the war with Russia*. The Wall Street Journal.)
[29] Kirby, P. (2022, May 26). *Donbas: Why Russia is trying to capture Eastern Ukraine*. BBC News.; Kupfer, M., & Waal, T. (2014, July 28). *Crying genocide: Use and abuse of political rhetoric in Russia and Ukraine*. Carnegie Endowment for International Peace.
[30] véase McFaul, M., & Honcharuk, O. (2021, December 1). *Opinion | the best response to Russia's threats is a closer relationship with Ukraine*. The Washington Post.; Remnick, D. (2022, February 26). *Putin's Bloody Folly in Ukraine*. The New Yorker.

No obstante, la desinformación se ha vuelto en contra del propio Kremlin. La política del Gobierno ruso hacia Ucrania ha sido rehén de su propia desinformación sobre Ucrania. Más concretamente, el Kremlin, tras representar a Ucrania como un país disfuncional durante los años antecedentes a la guerra, tuvo que enfrentar una realidad de un país que resultó ser mucho más resistente de lo que se esperaba ante las tropas rusas.

Otro factor a tener en cuenta fue el cambio de presidentes en Ucrania. Una de las razones que llevaron a preparar una invasión de Ucrania fue la decepción del Kremlin con el gobierno de Volodímir Zelenski, que defendía el acercamiento de Ucrania hacia Occidente con su integración en la OTAN y su adhesión a la UE. Por ello, la aspiración del Kremlin de reforzar una relación de cooperación entre Kiev y Moscú y mantener su control sobre la situación del país, se desvaneció cuando el actual presidente ucraniano sustituyó a Petró Poroshenko.

Es más, Moscú estaba convencido de que EE.UU. y el resto de sus aliados no estaban capacitados para dar una respuesta contundente a una agresión contra Ucrania. Fue precisamente esta percepción de un Occidente dividido y debilitado lo que llevó a Rusia a efectuar acciones más arriesgadas. La abierta exposición rusa en contra de Occidente puede interpretarse como un error de cálculo del Kremlin, que esperaba ver el fin de la hegemonía de Occidente, y tras lo cual Rusia podría empezar a imponerse de nuevo en los países exsoviéticos que se habían dejado seducir por la influencia de EE.UU. El objetivo principal del Kremlin era, precisamente, restaurar esa zona de control.

Conclusión

Esta investigación reconoce los límites que las ESN rusas pueden tener en el entendimiento de la influencia de una teoría como la del neo-eurasianismo en la política exterior del Kremlin. Estos documentos son el resultado de una cooperación entre diferentes partes del Gobierno ruso, lo que significa que están limitados por sus respectivos compromisos políticos. Consecuentemente, se limita la posibilidad de manifestar un pensamiento exento de condicionamientos. Después de analizar las ESN rusas se puede llegar a la conclusión de que el neo-eurasianismo no ha desempeñado un papel fundamental en preparar el conflicto de febrero de 2022 en Ucrania. Dugin no es el cerebro del Kremlin, pero, al mismo tiempo, tampoco es irrelevante. En el

ecosistema del Kremlin, sus ideas han calado en determinados debates estratégicos. Aún así, lo que verdaderamente influye en la política exterior rusa es el pragmatismo de Putin.

El objetivo de la política del presidente ruso es el de mantener el poder a cualquier precio. Esta mentalidad hace que Moscú utilice algunos aspectos del neo-eurasianismo para su política exterior y descarta otros aspectos que no considera ser útiles para los intereses de Rusia. El ejemplo más explicativo es el reciente acercamiento a EE.UU. para negociar un fin de la guerra yendo en contra de toda la propaganda antioccidental realizada durante la guerra. Putin no previó la magnitud de la respuesta militar y económica liderada por Occidente. Este error de cálculo lo ha llevado a un punto en el que el pragmatismo político se convierte en una herramienta esencial para gestionar una situación que inicialmente pareció estar bajo control, pero que ahora presenta riesgos para la estabilidad interna de Rusia y su proyección de poder al nivel internacional.

*J. Luigi M. Kunz Saponaro**
Investigador Predoctoral F.P.I. Universidad Carlos III de Madrid
@KunzSaponaro

Documento
Opinión

17/2025 10 de marzo de 2025

Belén Domínguez Cebrián et al. *

Soberanía Estratégica de la Defensa



Soberanía Estratégica de la Defensa

Resumen:

La Unión Europea se encuentra en un momento crítico en materia de Defensa y Seguridad Común con una paulatina redefinición de bloques (EE UU por un lado y China y Rusia, por otro) en el orden internacional. El gasto total en defensa de la UE - de la que solo cuatro de sus 27 miembros (Irlanda, Austria, Chipre y Malta) no forman parte de la OTAN - todavía está lejos del objetivo de inversión del 2% del PIB que consensuó la Alianza en su cumbre de Gales (Reino Unido) en 2014. La dependencia, pues, del exterior es cada vez más fuerte: la UE importa el 78% de su armamento, con un 63% proveniente de EE.UU., y solo el 18% de las adquisiciones se realiza de forma conjunta entre países miembros/socios/aliados. La Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) establece objetivos para fortalecer el mercado interno, incluyendo que el 50% de las adquisiciones sean intraeuropeas para 2030. Pero la fragmentación del mercado, las duplicidades y la falta de economías de escala siguen siendo desafíos importantes. Para alcanzar una verdadera autonomía estratégica, la UE debe aumentar significativamente la inversión en I+D+i, desarrollar capacidades propias en áreas críticas y emergentes (como la IA), y fomentar la colaboración entre países socios. La consecución de estos objetivos requerirá un esfuerzo sostenido y coordinado a nivel europeo, así como una alineación estratégica entre las políticas nacionales y las iniciativas de la UE.

Palabras clave:

Defensa, Soberanía, Europa, Estrategia, Energía, Autonomía

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

Strategic Defense Sovereignty

Abstract:

The European Union is at a critical juncture in its Common Security and Defence Policy, as global power dynamics shift between the U.S. on one side and China and Russia on the other. The EU's total defense spending remains below NATO's 2% GDP target set in 2014, with only four of its 27 members (Ireland, Austria, Cyprus, and Malta) not part of NATO. The EU heavily depends on external suppliers, importing 78% of its weaponry—63% from the U.S.—while only 18% of acquisitions are jointly conducted among EU members. The European Defence Industrial Strategy (EDIS) aims to strengthen the internal market by ensuring that 50% of defense acquisitions are intra-European by 2030. However, challenges such as market fragmentation, redundancies, and lack of economies of scale persist. To achieve strategic autonomy, the EU must significantly boost investment in R&D, develop critical technologies (e.g., AI), and enhance collaboration among member states. This requires sustained and coordinated efforts at both national and EU levels to align policies and initiatives

Keywords:

Defense, Sovereignty, Europe, Strategy, Energy, Autonomy

Introducción / Contexto

El año 2014 representa un punto de inflexión para la UE. La anexión de la península ucraniana de Crimea por parte de Rusia, destapó la necesidad de mantener una UE fuerte, unida e integrada, no solo a nivel de Seguridad y Defensa, sino también en sectores tan estratégicos como la energía, la tecnología, las cadenas de suministro o el sector productivo.

En ese mismo año, la OTAN, en su cumbre de Gales, acordó que cada país debía aumentar su gasto en Defensa al menos hasta el 2% del PIB. En la cumbre de Madrid, de 2022, España fijó su cumplimiento para el año 2029. Este objetivo sólo lo han alcanzado por ahora 11 países, ocupando España el puesto 29º (de 31) con una aportación del 1,17% del PIB a la OTAN lo que, en términos absolutos, sin embargo, se traduciría en 17.000 millones de euros, una cifra que aumentará si se aprueban los Presupuestos para 2025.

Mientras tanto en Occidente había voces críticas con la OTAN. Donald Trump puso en tela de juicio la aplicación del Artículo 5 del tratado (defensa colectiva) mientras que su homólogo francés, Emmanuel Macron, afirmaba que la Alianza estaba en "muerte cerebral". En este contexto, en 2017 Bruselas crea la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). Se trata de una cooperación reforzada para mejorar la coordinación e incrementar las inversiones en Defensa en cuanto al desarrollo de las capacidades[1].

Pronto llega la Pandemia del covid19. En 2020 se paró el mundo y las cadenas de suministro colapsaron, dejando a la UE al albur de terceras potencias (China, EEUU o Rusia, en el caso energético). Esta crisis y la guerra en Ucrania evidenciaron los riesgos y vulnerabilidades de la industria de Defensa europea mostrando la dependencia en productos críticos de terceros Estados no europeos.

Los expertos sostienen que España y la UE deben reducir su dependencia del suministro internacional de determinados productos de carácter sanitario, y también deben ganar

[1] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, "Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", disponible en https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComunUE.aspx. Consultado el 30/11/2024

autonomía en otros sectores, como el energético o el tecnológico[2]. Europa dependía demasiado del gas ruso y cabía la posibilidad de que Moscú usara como arma la llave de la energía con la que se abastecen más de 500 millones de europeos. La amenaza de guerra híbrida se cernía en las capitales comunitarias. La UE se percató de que dependía demasiado de terceros países que no necesariamente eran socios fiables y empezó a poner negro sobre blanco la necesidad de tener cierta independencia y soberanía en su propia industria estratégica, pese a la fragmentación que existe en el mercado.

Esta tendencia se evidenció con la invasión de Ucrania en febrero de 2022, pero también con el Brexit y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca -está por ver qué políticas de Defensa implementa en este segundo mandato-. La UE importa el 78% de su armamento, en su mayoría (el 63%) de EE UU.

Así pues, la UE y la OTAN, publicaron dos documentos clave en la consecución de esta autonomía y que a día de hoy son la estrella polar que les guía: la Brújula Estratégica[3], que concreta la estrategia, riesgos y amenazas y que está influida por la guerra en Ucrania; y el concepto estratégico de la Alianza Atlántica[4], marcado fundamentalmente por Rusia, el terrorismo internacional y el nuevo rol de China en la geo-estrategia mundial.

[2] FIOTT, Daniel. “European Sovereignty: Strategy and interdependence European Union Institute for Security Studies (EUISS) Chaillot Paper 169/July 2021
https://danielfiott.com/wp-content/uploads/2023/07/european-sov.pdf Consultado el 30/11/2024
[3] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Una brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa”, disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/strategic-compass/ Consultado el 30/11/2024
[4] MINISTERIO DE DEFENSA. “Nuevo concepto estratégico de la OTAN”, disponible en https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrat_gico_de_la_otan.pdf Consultado el 30/11/2024

En este contexto, los 27 empezaron a dar pasos para conseguir esa autonomía estratégica. España aprovechó su condición de "isla energética"[5] para ponerse a la vanguardia en renovables. Así, el Gobierno ha impulsado la creación de diferentes infraestructuras para posicionarse en este mercado: las plantas de Gas Natural Licuado o el corredor de hidrógeno verde con Países Bajos, patrocinado por el rey Felipe VI, entre otros. España es actualmente el país con más plantas regasificadoras de Europa, un sector por el que apuesta desde los años 60[6].

De hecho, en muchos discursos dentro y fuera de España, el jefe del Estado español alerta sobre la importancia y la urgencia de que Europa mantenga su autonomía estratégica frente a terceras potencias[7]. También el expresidente del BCE Mario Draghi publicó en septiembre el informe "*El futuro de la competitividad de Europa*" dejando claro que Europa se está quedando atrás respecto de China y EEUU[8].

La UE pues ha decidido recientemente dar otro paso más hacia una unión de Defensa creando un comisionado específico para la Defensa y el Espacio. El lituano Andrius Kubilius será el encargado de dirigirla[9]. Y en esa misma línea. la ministra de Defensa española, Margarita Robles, ha creado la Dirección General de Estrategia e innovación de la Industria de Defensa (DIGEID) para orientar y potenciar nuevos campos que sean útiles para la Defensa en el medio y largo plazo con una mirada en la ventaja tecnológica y de soberanía estratégica.

---

[5] PAGE, David. "El lastre de ser una 'isla energética', consultado en www.epe.es/es/activos. Publicado el 17/03/2024

[6] FORO INDUSTRIA Y ENERGÍA. El suministro de gas en España. Informe FIE, junio 2022, disponible en https://foroindustriayenergia.com/wp-content/uploads/2022/06/FIE-informe-GAS.pdf
ESTELLER, Rubén. "Enagás adjudica los slots de descarga de gas hasta 2038". www.eleconomista.es, publicado el 30 /09/2023
ENAGÁS. El sistema gasista español, Informe 2023, disponible en https://www.enagas.es/es/sala-comunicacion/publicaciones/informe-sistema-gasista-espanol/

[7] Los Reyes inician en Países Bajos su primer viaje de Estado de 2024, centrado en la cooperación energética" https://elpais.com/espana/2024-04-15/los-reyes-inician-en-paises-bajos-su-primer-viaje-de-estado-de-2024-centrado-en-la-cooperacion-energetica.html. Publicado el 15/04/2024
"El Rey subraya en Países Bajos la importancia de la autonomía estratégica de Europa" https://elpais.com/espana/2024-04-18/el-rey-subraya-en-paises-bajos-la-importancia-de-la-autonomia-estrategica-de-europa.html. Publicado el 18/04/2024

[8] COMISIÓN EUROPEA. The future of European Competitiveness" disponible en https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf. Consultado el 03/10/2024

[9] PARLAMENTO EUROPEO. Andrius Kubilius EP profile,disponible en https://www.europarl.europa.eu/meps/es/197843/ANDRIUS_KUBILIUS/home

En este trabajo se presentan algunos de los riesgos y amenazas, pero también fortalezas y oportunidades (en formato de análisis DAFO) que presentan el sector de la Defensa en el camino hacia la autonomía estratégica con foco en las políticas de Defensa, Soberanía Energética y Soberanía Tecnológico-Industrial.

La Defensa Europea y española

Introducción y fundamentos legales

Ya en 1952, los seis países firmantes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmaron el tratado constitutivo de la CED, Comunidad Europea de Defensa, en el que se contemplaba el embrión de un ejército europeo. La entrada en vigor del Tratado de Maastrich en 1993, creó un marco institucional en la UE, en el que uno de los pilares básicos era la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En el Tratado de Ámsterdam se ratificaron varias cuestiones relacionadas con la integración europea en materia de defensa, y en el Tratado de Lisboa se declaraba que los países miembros pondrán a disposición de la Unión las capacidades civiles y militares necesarias para contribuir a mejorar progresivamente sus capacidades militares[10].

La PESCO se puso en marcha en 2017 estableciendo la cooperación en cinco campos: presupuestario, de equipamiento, operacional, de capacidades e industrial. Esta cooperación comprometía a los países firmantes a asegurar la disponibilidad y despliegue de fuerzas, asegurar la interoperabilidad de las mismas y a incrementar la cooperación en ciberdefensa.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional (LDN)[11], ya señalaba que España debía acomodarse a las transformaciones y contexto mundiales, para asegurar su propia seguridad y defensa, y para contribuir a la paz y al orden internacional. La

[10] ISDEFE “Capacidades militares en el ámbito europeo de la Defensa”. Serie Cuadernos Tecnológicos, junio 2024, disponible en https://www.isdefe.es/files/Cuaderno%20Capacidades.pdf. Consultado el 03/10/2024

[11] Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Publicado en BOE núm. 276, de 18/11/2005.

actual Directiva de Defensa Nacional (DDN) [12]pone el énfasis en la disposición de capacidades que garanticen un nivel autónomo de defensa y en el mantenimiento del grado de influencia fuera de nuestras fronteras. Y la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)[13] apuesta por una mayor autonomía estratégica europea, donde junto al impulso de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se avance en la unión energética dando un mayor protagonismo a la UE en la gestión de crisis transfronterizas.

Análisis de la situación

Aunque aquel primer germen de ejército europeo fracasó, casi 70 años después, en la recién inaugurada legislatura, la defensa europea vuelve a encontrarse en un momento trascendental. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, ha afirmado que existirán misiones en las que sólo estará presente la UE, y se vuelve a poner de manifiesto la necesidad de una Unión Europea de la Defensa como algo indispensable[14].

La UE enfrenta además a un doble reto: conservar el equilibrio de una política de Defensa cada vez más autónoma mientras mantiene los compromisos asumidos con otras organizaciones internacionales, como la OTAN y la ONU[15].

Debilidades

Desde el final de la Guerra Fría, los países europeos han reducido el gasto en Defensa en favor de inversiones en infraestructuras, servicios sociales o el desarrollo de nuevas tecnologías. Las diferentes posiciones y alianzas de los Estados miembros en política

[12] MINISTERIO DE DEFENSA “Directiva de Defensa Nacional”, disponible en https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa/. 2020
[13] MINISTERIO DE DEFENSA “Estrategia de Seguridad Nacional”, Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, disponible en https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/estrategiaseguridad/ y “Estrategia Industrial de Defensa” disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia_industrial_de_defensa_2023.pdf. Consultado el 03/10/2024

[14] FUNDACIÓN ALTERNATIVAS “La Defensa Europea y la Europa de la Defensa”, Informe 2022, disponible en https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/b66371307b630b4ad6ae23f7b184d10e.pdf
[15] ARTEAGA, Félix Europa en guerra y la Defensa Europea ¿cómo siempre?, Real Instituto Elcano ARI/117, 2024. Disponible en https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/09/ari117-2024-arteaga-europa-en-guerra-y-la-defensa-europea-como-siempre.pdf

exterior y de seguridad, no facilitan la adopción de medidas ni el apoyo a una mayor integración militar europea. La regla de la unanimidad para la toma de decisiones deviene, en muchas ocasiones, en una parálisis que Europa no se puede permitir ante la hegemonía de EEUU o China. En el ámbito estrictamente militar, los diferentes ejércitos aliados tienen equipamientos, materiales, doctrinas, estructuras y formaciones tan diversas que pudieran resultar incompatibles unas con otras[16].

Amenazas

En el ámbito de las amenazas potenciales, estaría la eventual creación de un ejército europeo, que podría ser vista como una amenaza por la OTAN y alguno de sus miembros, en particular EEUU, que podría percibir esto como una competencia a su liderazgo. Rusia podría interpretarlo como una amenaza a su esfera de influencia, especialmente en áreas como Ucrania o el Báltico, lo que podría aumentar las tensiones en la región. Potencias extranjeras podrían tratar de sabotear el proceso de creación de un ejército europeo o interferir en su funcionamiento. Y algunos países de Europa Central y del Este, podrían tener diferentes prioridades en términos de seguridad respecto a otros miembros de la UE. Además, podría generar desacuerdos sobre el nivel de carga financiera y participación militar de cada uno de los Estados miembros generando tensiones internas dentro de la propia UE[17].

Fortalezas

El apoyo social a la Política Común de Defensa y Seguridad supera el 60% (según la última encuesta del eurobarómetro) en las 27 capitales europeas[18].

[16] LÓPEZ GARAY, Miguel ¿Es viable la creación de unas Fuerzas Armadas Europeas? 25/05/2020 – Revista Ejércitos nº 67, 2020 https://www.revistaejercitos.com/opinion/page/7/ Consultado el 20/10/2024

[17] MARTÍNEZ, Rafael; CALATRAVA GARCÍA, Adolfo; MARRERO JIMENO, Miguel Ángel y OLMEDO PALOMINO, Iván. El ejército europeo: tan cerca y tan lejos. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 137 (septiembre de 2024), p. 15-43. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.15

[18] EUROPEAN COMMISSION, Public opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 101», april - may 2024, disponible en https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216. Consultado el 09/09/2024

La existencia de la estructura de Mando y Control permanente a nivel estratégico (MPCC), responsable del Planeamiento Operacional y de la conducción de las misiones no ejecutivas, tiene el potencial para escalarse y aumentar la capacidad de reacción de la UE de manera eficiente ante un determinado conflicto.

Oportunidades

La Brújula Estratégica de la UE puede ser una oportunidad si consigue salvar sus principales obstáculos: las dificultades de un planeamiento estratégico conjunto, necesidades y culturas de defensa divergentes y recursos financieros asimétricos. Podría facilitar una mayor armonización de las políticas de seguridad y defensa entre los miembros de la UE.

La UE reforzaría su papel como actor global en la política internacional. No solo defendiendo sus fronteras, sino también interviniendo en situaciones de inestabilidad en África, el Mediterráneo o el Este de Europa, influyendo en la geopolítica de manera más autónoma, y reforzando la capacidad de la UE para actuar como un "poder inteligente" a nivel mundial, al combinar su poder militar con su poder diplomático, cultural y económico, consolidando, además, su compromiso con la democracia y los derechos humanos[19].

Andrius Kubilius durante su examen ante el Parlamento Europeo, antes de su nombramiento, emulando a Flavio Vegecio Renato afirmó "*Si quieres la paz, prepárate para la guerra*" y se comprometió a presentar en los primeros cien días en el cargo un

[19] SERRANO DE HARO, Pedro A. The bundle of sticks: a stronger European defence to face global challenges». Real Instituto Elcano Working Paper 03/2019, disponible en https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/wp03-2019-serrano-the-bundle-of-sticks-stronger-european-defence-to-face-global-challenges.pdf.
PARLAMENTO EUROPEO. Defensa: ¿está la UE creando un ejército europeo?», 12 septiembre 2023, disponible en https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2019/6/story/20190612STO54310/20190612STO54310_es.pdf
KEATINGE, Patrick. Military Cooperation in a time of COVID-19, Institute of International and European Affairs (IIEA), April 2020, disponible en https://www.iiea.com/images/uploads/resources/Military-Cooperation-in-a-time-of-COVID-19.pdf
EUROPEAN UNION. Military Planning and Conduct Capability (MPCC), February 2023, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/military-planning-and-conduct-capability-mpcc-0_en

"Libro Blanco" sobre la Defensa de Europa, en coordinación con la Alta Representante de la Política Exterior de la UE, Kaja Kallas.

Para España, continuar impulsando la modernización de las FAS con la adquisición de sistemas de defensa avanzados y la mejora de las infraestructuras militares, y mantener la apuesta por la capacitación y formación permanente son la mejor apuesta para ganar en soberanía estratégica y tecnológica[20].

Soberanía Energética

Introducción

La soberanía energética se refiere a la capacidad de los países para controlar y asegurar el suministro de energía, minimizando la dependencia de fuentes externas. Hay consenso entre los agentes implicados que, sólo a través de un cambio en el modelo energético -diversificando las energías tradicionales e incluyendo un peso creciente de las renovables-, se puede alcanzar la soberanía energética, por tanto, no habrá soberanía sin cambio de modelo energético.

Los procesos de descarbonización asumidos en el Acuerdo de París han impuesto la profunda transformación del sector energético español y europeo, aunque va más lento de lo deseable. Si bien en Europa se han reducido las emisiones, en el resto del mundo aumentan[21].

La guerra en Ucrania y las fluctuaciones de los precios del gas natural y del petróleo en los últimos años han acelerado la discusión sobre la soberanía energética, revelando tanto los límites como las posibilidades de Europa para alcanzar esta autonomía.

[20] LEÓN SERRANO, Gonzalo. Soberanía tecnológica: visión geopolítica desde la Unión Europea. Autonomía Estratégica, nº930, enero-marzo 2023, ICE.

[21] LÓPEZ CARDENETE, Juan. Salvemos la Transición Energética ¡Corre peligro! Documento de trabajo IESE.2022.

Análisis de la situación

Debilidades

Los altos costes de inversión para las infraestructuras de energías renovables, así como para la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, dificultan la puesta en marcha de nuevos proyectos nacionales. En relación al almacenamiento, China copa casi en su totalidad el mercado de las baterías, incluidas las utilizadas en los nodos de almacenamiento de la red[22] eléctrica y el hidrógeno verde no está muy desarrollado[23].aún necesita desarrollarse. Además, mucha de la tecnología utilizada es importada, tenemos todavía una gran dependencia tecnológica. Es necesario hacer un esfuerzo mayor por la interconexión europea, ya que sin una red de transporte eficaz se dificulta el consumo y las exportaciones.

Amenazas

La competencia internacional y la dependencia tecnológica se transforman también en amenazas. Los conflictos internacionales y la inestabilidad geopolítica amenazan las cadenas de suministros. A su vez, la transición energética también está amenazada por los cambios de gobierno o políticas que puedan desincentivar las inversiones en el cambio de modelo energético[24].

El proceso de toma de decisiones en Europa no ayuda al diseño e implementación de nuevas políticas, por ser lento y excesivamente burocratizado. De otro lado, todavía es muy dependiente de la soberanía nacional.

[22] ROCA, José Antonio. China ya fabrica tantas baterías como demanda el mundo entero. Publicado en www.elperiodicodelaenergia.com. El 23/04/2024.
[23] ROCA, José Antonio. El lento desarrollo del hidrógeno. Publicado en el www.elperiodicodelaenergia.com. El 28/06/2024

[24] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA. Advancing Clean Technology Manufacturing An Energy Technology Perspectives Special Report , mayo 2024, disponible en https://iea.blob.core.windows.net/assets/7e7f4b17-1bb2-48e4-8a92-fb9355b1d1bd/CleanTechnologyManufacturingRoadmap.pdf

Otras amenazas detectadas son la inseguridad de las redes por ciberataques, así como el exceso de demanda debido al alto consumo energético de los centros de datos y la inteligencia artificial generativa[25].

Fortalezas.

España y Europa son ricos en recursos naturales propios fósiles, pero sobre todo renovables (gas, viento, sol, biomasa, agua). De igual manera, en las últimas décadas está aumentando la capacidad de innovación tecnológica: desarrollo de tecnología propia en energía renovable (solar, eólica, geotérmica, etc.) para aumentar la autosuficiencia.

España mantiene un fuerte compromiso con la transición energética y una sociedad civil concienciada en el cambio de modelo energético. Además, cuenta con el respaldo y financiación de la UE para la transición energética, lo cual facilita proyectos de infraestructura y acceso a fondos para energías limpias.

Como ejemplo, posee una elevada capacidad de generación en ciclos combinados de gas, como energía de respaldo del sistema energético nacional[26]. Creciente infraestructura de generación renovable que además se encuentra distribuida por todo el territorio nacional y cuenta con un mercado de producción eléctrico eficiente y competitivo con redes de transporte de calidad y con bajo índice de indisponibilidad.

[25] GASPAR, Víctor. El consumo energético de la IA generativa. Observatorio IA, AMETIC, 30/10/2024, disponible en https://observatorio-ametic.ai/es/inteligencia-artificial-en-sostenibilidad/el-consumo-energetico-de-la-ia-generativa, consultado el 03/11/2024

[26] ALONSO DEL AMO, Julián. Análisis del sector eléctrico español y cuadro de mando integral empresa eléctrica. TFM, Universidad de Valladolid, 2015, disponible en https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/15082/TFM-E-61.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MELLIZO, Álvaro. En el Mediterráneo oriental hay gas para Europa. EUROEFE EURACTIV, publicado el 15/06/2022, disponible en https://euractiv.es/?type_filter=opinion, consultado el 10/04/2024

Oportunidades

Existe un desarrollo global en tecnologías de almacenamiento, eficiencia y distribución de energía renovable, lo que redundará en una reducción de costes y una mejora de la accesibilidad.

La sociedad civil apoya el cambio de modelo energético, lo que, unido al apoyo de los gobiernos europeos, puede resultar en una mayor integración regional que impulse la integración energética.

Si se continúa en la expansión de las conexiones europeas para el transporte de energía (hidrógeno verde), se mejorará la soberanía energética europea, y permitirá a España exportar su excedente de energía renovable y aumentar la estabilidad de la red.

La inversión en energías renovables y tecnologías sostenibles puede crear empleo y dinamizar áreas rurales, especialmente en regiones con menor actividad económica. Existe un efecto multiplicador del empleo sobre otros sectores: por cada empleo en eficiencia energética se crea 1,64 en el resto de la economía.

Soberanía Tecnológica Industrial

Introducción

Algunos datos sobre la inversión y gasto en defensa para contextualizar la situación actual a nivel europeo:

- Gasto total de la UE en defensa en 2023: aproximadamente 300.000 millones de euros, similar al de China.
- Se necesitan aproximadamente 50.000 millones de euros adicionales al año para alcanzar el 2% del PIB (objetivo que debe ser el suelo presupuestario)
- El Fondo Europeo de Defensa (EDF) aporta 8.000 millones de euros para 2021-2027, representando menos del 0,4% del presupuesto total de defensa de la UE para ese periodo.

- La UE importa el 78% de su armamento del exterior, con un 63% proveniente de EE.UU.
- Solo el 18% de las adquisiciones de defensa se realiza de forma conjunta entre países de la UE. Políticas o iniciativas como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) o el Fondo Europeo de Defensa (EDF), buscan una mayor integración, pero las rivalidades nacionales y la burocracia frenan el progreso
- A nivel nacional, la industria de defensa contribuye con el 12% del PIB industrial, generando >215.000 empleos y cuyo 59% de la facturación de 2023 proviene de las exportaciones (Informe TEDAE, noviembre 2024)

Por otro lado, con el fin de promover una política industrial europea de defensa, en marzo de 2024 la Comisión Europea y sus altos representantes publican la primera EDIS[27] cuyos principales objetivos son:

- El 50% de las adquisiciones deben ser intraeuropeas para 2030.
- El 40% de las compras deben realizarse de forma conjunta.
- Elevar el peso del mercado interno al 35% del negocio europeo de armas.

Análisis de la Situación

Debilidades

El sector de defensa europeo enfrenta importantes retos, destacando la fragmentación del mercado, marcada por duplicidades y la ausencia de economías de escala. Además, se realizan pocas adquisiciones de forma conjunta entre los países de la UE, con una fuerte dependencia externa, principalmente de EEUU. Igualmente, a nivel tecnológico, las iniciativas de inversión común como EDIDP o EDFs han promovido el desarrollo de un amplio abanico de tecnologías con resultados de niveles de desarrollos muy bajos sin especial foco en tecnologías críticas ni planes de evolución de dichas tecnologías a productos os sistemas concretos (promoviendo que cada industria o nación haga planes

[27] COMISIÓN EUROPEA. European Defense Industrial Strategy (EDIS), 2024, disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en

independientes de evolución de las mismas). Por último, el gasto en defensa resulta insuficiente y requiere un aumento considerable para cumplir con los objetivos establecidos.

A nivel nacional el panorama no es diferente al europeo, con una industria muy fragmentada y con un tamaño de empresas que, unido a la falta de inversiones sostenidas, dificulta la capacidad de competir a nivel europeo o nivel global[28].

Amenazas

La industria de defensa europea debe afrontar diversas amenazas, entre las que se incluyen la intensa competencia global, especialmente de EEUU y potencias emergentes, y las restricciones presupuestarias que podrían surgir si el contexto geopolítico se estabiliza, generando presiones sociales para reducir el gasto militar. Además, las diferentes prioridades nacionales dificultan la implementación de una política común de defensa en sus aspectos industriales, mientras que la rápida evolución tecnológica plantea el riesgo de rezagarse en áreas críticas si no se acelera el ritmo de innovación y se pone foco en las mismas.

Fortalezas

Europa cuenta con una gran capacidad de innovación en tecnologías clave con una industria muy diversificada que abarca sectores como el aeroespacial, naval, terrestre y ciberespacial, ofreciendo soluciones completas o desarrollos de sistemas complejos, como el futuro sistema de combate aéreo (NGWS/FCAS) o la introducción de conceptos como "Sistemas de Sistemas".

[28] FIOTT, Daniel.Inversiones colectivas en defensa: Europa debe hacer más y más rápido. Real Instituto El Cano, publicado el 16/11//2022, disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/inversiones-colectivas-en-defensa-europa-debe-hacer-mas-y-mas-rapido/

Por último, el ecosistema industrial europeo combina grandes empresas tractoras con una red de pymes especializadas que aportan gran flexibilidad y agilidad a un sector con procesos muy largos y costosos[29].

Oportunidades

La Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) establece objetivos claros para fortalecer el mercado interno, mientras que un creciente impulso político respalda la autonomía estratégica del continente[30]. Además, las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, la robótica, los drones, la computación cuántica, la fotónica y la nanotecnología, ofrecen grandes posibilidades para el desarrollo futuro. Por último, la consolidación del mercado europeo plantea el reto y la oportunidad de consolidar el mercado integrando además a los actores nacionales en cadenas de valor comunes, lo que fomentaría una mayor cooperación entre los países miembros. No obstante, esta integración de las distintas industrias nacionales va a depender, en buena medida, de cómo se resuelva la financiación entre soluciones intergubernamentales o supranacionales, siendo este uno de los principales retos que afronta la EDIS.

Conclusiones

- La UE se encuentra probablemente, ante una de sus mayores encrucijadas, y cuyo futuro puede estar marcado por las decisiones que se tomen en materia de Defensa y Seguridad Común, energía, sector industrial, política de innovación e integración de mercados.

[29] TEDAE.Impacto económico y social de la Industria de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio" publicado en noviembre 2024, consultado el 30/11/2024.
[30] EUROPEAN PARLAMENT Strategic sovereignty for Europe "BRIEFING EPRS Ideas Paper Towards a more resilient EU" disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652069/EPRS_BRI(2020)652069_EN.pdf, consultado el 30/11/2024

- La historia reciente ha puesto de relieve que, para poder tener autonomía en la toma de decisiones de cara a resolver un conflicto, la UE tiene que tener una respuesta política sólida e inmediata, y una industria capaz de acometer el suministro de bienes y recursos necesarios.
- Si la UE quiere ser cada vez más fuerte en política de Defensa y en la defensa de sí misma, ha de potenciar la coordinación entre los Estados Miembros para el desarrollo conjunto de la industria y de las capacidades militares.
- La soberanía en defensa no sólo requiere de inversión y del desarrollo tecnológico más puntero, sino también conseguir un adecuado equilibrio con la contribución realizada tanto a nivel nacional como en las alianzas u organizaciones internacionales. Alcanzar ese frágil equilibrio no es un reto sencillo, pero se ha convertido en una obligación como país.
- Desde 2022, Europa ha impulsado numerosas iniciativas para intentar mitigar las dependencias de terceros países no europeos en sectores clave como la seguridad y la defensa y profundizar así en su nueva panacea: la autonomía estratégica. Se han lanzado numerosas iniciativas como son EDIS de la UE, que España se refleja en la EID, o programas como EDIP, PESCO, EDF o EPF, pero los enfoques excesivamente nacionales y el exceso de burocracia frenan el proceso.
- La industria es un pilar fundamental en las políticas de defensa por su contribución a la autonomía estratégica. Para España, alcanzar una política de defensa más independiente, depende en buena medida de la capacidad de diversificar el origen de los suministros de determinados materiales, ganando en autonomía energética y fortaleciendo el tejido industrial nacional, apostando también por el desarrollo tecnológico e industrial propios.
- Pese a que la estructura e inversión desarrollada por la UE es cada vez más potente y está volcada en esa dirección, no parece de momento que los estados estén preparados para dejar de ser nacionales en lo que a política de defensa se refiere.
- La creación de un ejército europeo es una idea ambiciosa con un potencial significativo para fortalecer la autonomía y cohesión de la UE. Sin embargo, las tensiones tanto

internas como externas, las disparidades en capacidades y los desafíos políticos son obstáculos que deben superarse cuidadosamente.

- Para fortalecer la soberanía tecnológica en defensa, tanto Europa como España, deben aumentar significativamente la inversión en I+D+i, con mayores inversiones comunes en desarrollo tecnológico en defensa (las inversiones actuales tipo EDFs son insuficientes).
- En este sentido, se deben desarrollar capacidades propias en áreas críticas y emergentes con foco en Roadmaps tecnológicos clave y acompañadas de políticas y programas que se enfoquen en productos finalistas (industrialización y comercialización) y con capacidad de adaptar continuamente las políticas al entorno tecnológico y geopolítico cambiante.
- Se debe fomentar la colaboración entre países socios y reducir la fragmentación del mercado: Reforzar la base tecnológica de la industria de defensa y promover activamente la consolidación de la industria de defensa en Europa (actualmente muy atomizada y con muchas redundancias). Iniciativas como la EDIS lo promueven, pero debe ir acompañada de políticas nacionales que lo impulsen.
- La UE tiene ante sí la oportunidad y el deber de multiplicar su papel como actor global en la política internacional.

La consecución de estos objetivos requerirá de un esfuerzo sostenido y coordinado a nivel europeo, así como una alineación estratégica entre las políticas nacionales y las iniciativas de la UE. Solo así se podrá alcanzar una verdadera autonomía estratégica en el ámbito de la defensa, crucial para la seguridad y la competitividad global de Europa en el siglo XXI.

Belén Domínguez Cebrián
Redactora y Reportera Sección Nacional de El País
Pablo González Menéndez
Senador del Grupo Parlamentario Popular
Daniel de Lorenzo Brotons
Director Desarrollo de Negocio Air Dominance. INDRA SISTEMAS
Javier López Gutiérrez
Director de Defensa y Seguridad. Sector Administración General del Estado, Defensa y Seguridad. TELEFÓNICA.
Obdulia Taboadela Álvarez
Diputada del Grupo Parlamentario Socialista
Joaquín de la Torre Fernández
General de División (CIPET), Director de Infraestructura del ET.
María Vázquez Sellán
Subdirectora General de Estudios y Cooperación. Instituto de las Mujeres.

Documento
Opinión

18/2025 13 de marzo de 2025

Daniel Maldonado Rodríguez *

Cómo legitimar la guerra: Un comentario de la Guerra de Tigray



Cómo legitimar la guerra: Un comentario de la Guerra de Tigray

Resumen:

El artículo estudia la guerra desde una perspectiva integrada y parte de la idea de que si se desea la paz, se debe conocer la guerra. El marco teórico explora la concepción política de la guerra, así como reflexiona sobre el poder como el centro de los conflictos sociales o armados. Además, se estudia el papel de los medios de comunicación social y las narrativas en la construcción, legitimación y escalada del conflicto social a conflicto armado. Su marco práctico, un breve comentario sobre la Guerra del Tigray, sirve como reflejo de la teoría impartida. La reconfiguración del ecosistema de poder, la escalada del conflicto social étnico, la *armificación'* de los medios de comunicación social, y sus consecuencias humanitarias son su objeto de estudio.

Palabras clave:

Guerra, poder, legitimación, posverdad, medios, Tigray.

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.

How to legitimise war: A comment on Tigray's War

Abstract:

This article studies war from an integrated perspective, starting from the idea that if you desire peace, you must know war. This theoretical framework explores the political conception of war, as well as it studies the role of the social mass media in the construction, legitimation and escalation of social conflict into an armed conflict. Subsequently, a brief comment on Tigray's war serves as a reflection of the theory imparted. The reconfiguration of the ecosystem of power, the escalation of the ethnic conflict, the weaponizing of social media and the humanitarian consequences are the object of study.

Keywords:

War, power, legitimation, post-truth, media, Tigray.

Aproximación polemológica

A lo largo de la historia, los acontecimientos de la guerra se han preservado a través de las narraciones de los pueblos. Una práctica que conforma un estudio historiográfico, y una disimulada capacidad traumática de cicatrizar en los pueblos. En el siglo XIX, se profesionaliza la práctica histórica como área de investigación académica, y la guerra como parte de la misma, evidenciando su indivisible relación con los Estados nacionales y su práctica política. Ocurre en un momento de desintegración, en una época en la que la Ilustración y la Revolución estaban destruyendo la legitimidad del reino dinástico jerárquico un día divinamente ordenado[1]. La nación, se muestra como garante de la libertad, y el fervor patriótico como el motor de la movilización en un momento de Guerras Napoleónicas. El nacionalismo es el elemento aglutinador de una sociedad desigual, pero apaciguada por los nanas nacionales, en forma de héroes y mártires, canalizadores del amor a la patria.

Debido al desarrollo simultáneo de las teorías darwinistas aplicadas al ámbito de las relaciones humanas, la guerra se concibió como algo deseable, una ley de vida, en el que las naciones inferiores o imperios moribundos caían por su propio peso o falta del mismo[2]. Carl Von Clausewitz capturó una idea en un aforismo, “la guerra es la mera continuación de la política por otros medios”. Los jóvenes Estado-Nación, contemplaron la guerra como una herramienta para la consecución de sus objetivos políticos, cuando la política menos radical falla. Con el paso del tiempo, y las dos devastadoras guerras mundiales, la concepción bélica cambia. Existe una preocupación por comprender la paz, no como un supuesto si no como una necesidad. Los horrores de la guerra hicieron apartar la mayoría de las miradas, sin embargo, el sociólogo Gaston Bouthoul, se enfrentó a aquellos fantasmas bajo el lema “*si tu veux paix, connais la guerre*”.

Bouthoul, propone el estudio científico de las guerras como fenómeno susceptible de observación, y en última instancia como una forma de estudiar la paz. Los estudios de la guerra, tomando en consideración el aforismo de Clausewitz, observan que la finalidad de la guerra es la paz, entendida como la nueva situación política tras el conflicto[3]. Bajo esta línea de pensamiento, que subordina la violencia al instrumento, y la guerra a la

[1] Alcaraz, B, “Poder y Estado”, *Conicet* 1-1 (2017).
[2] Aznar, F. “Filosofía de la guerra”, *Cultura de la defensa*. (2014): 190.
[3] ídem

política, redefinimos la política como forma racional de administración de los intereses colectivos de una nación y la guerra es la suspensión temporaria de cierto equilibrio y cierta armonía que se dan como presupuestos y a los que se aspira como fines superiores[4]. En esa pugna por el triunfo de la paz más violenta[5], las fuerzas armadas y sociedad son también engullidas por la vorágine política.

Las dinámicas de la globalización han provocado el reajuste de las relaciones entre grupos sociales añadiendo una visión suplementaria, la violencia[6]. Convirtiendo a la guerra, en un fenómeno social regulador de las relaciones nacionales e internacionales, elevándose como una institución más del sistema político internacional. Es ahora, un mal no deseado, pero regulado, una actividad prohibida pero utilizada, y normativizada por el Derecho internacional humanitario.

Reflexiones sobre la fuerza, el poder y la gobernabilidad

Clausewitz comprendió la guerra como un acto de fuerza para imponer la voluntad de un grupo a otro, a través del desgaste del segundo y en cuyo ejercicio puede ser que no se contemplen los límites. Sin embargo, se confunde fuerza con poder, mientras que la fuerza es la ejecución de la acción con esfuerzo, en oposición a la resistencia, el poder es amorfo, y por tanto influyente a pesar de la misma. Su problema reside en su liquidez, pues cae de las manos como arena entre los dedos, y su mantenimiento sin duda será una dicha, sobre todo para un príncipe, reunir todas las buenas cualidades; pero, como nuestra naturaleza no tiene tan gran perfección[7].

Es debido a su liquidez, que el poder no se intercambia si no que se ejercita; no existe más que en acto y es productor de saber y verdad[8]. A la interacción, entre gobernado y gobernante se le denomina gobernabilidad, y es el conjunto de instituciones tácticas y reflexiones que toman como objeto esencial a la población, como forma de saber a la economía política y como instrumento técnico esencial a los dispositivos de seguridad[9].

[4] Tonkonoff, S. “Notas sobre el fin de la violencia”, *Conicet* (2015).
[5] Aznar, F. La Guerra: Teoría para comprender los conflictos del siglo XXI. (El viejo Topo, 2024).
[6] Ídem
[7] Maquiavelo, N. El príncipe. (EDAF, 2024).
[8] Aznar, F. La Guerra: Teoría para comprender los conflictos del siglo XXI. (El viejo Topo, 2024), pp.8.
[9] López, P. “Biopolítica, liberalismo y neoliberalismo”, *Docta Complutense*. (2010), pp.2.

La gestión del poder ejercita un discursivo confeccionado por una minoría que lo convierte a través del poder político en un elemento legitimador.

Foucault va más allá en la comprensión del poder, y utiliza lo que denomina la inversión del aforismo de Clausewitz, "la política es la continuación de la guerra por otros medios". Se reconoce un cambio en la concepción de lo social, colocando al conflicto y no a la armonía como su modo de ser, lo que define a cualquier ordenamiento sociopolítico como el efecto de la dominación de ciertas fuerzas sociales sobre otras[10]. A diferencia de Clausewitz, que considera la guerra como una forma excepcional de política, plantea que el conflicto no finaliza con el fin de la guerra, ya que la política es el mecanismo a través del cual se gestionan las tensiones que dieron lugar a la guerra, y la herramienta que define la nueva situación política tras el conflicto. La inversión del aforismo abre la puerta a la comprensión de la política como herramienta creadora del trasfondo político, cultural e ideológico por el cuál la guerra se hace *razonable*.

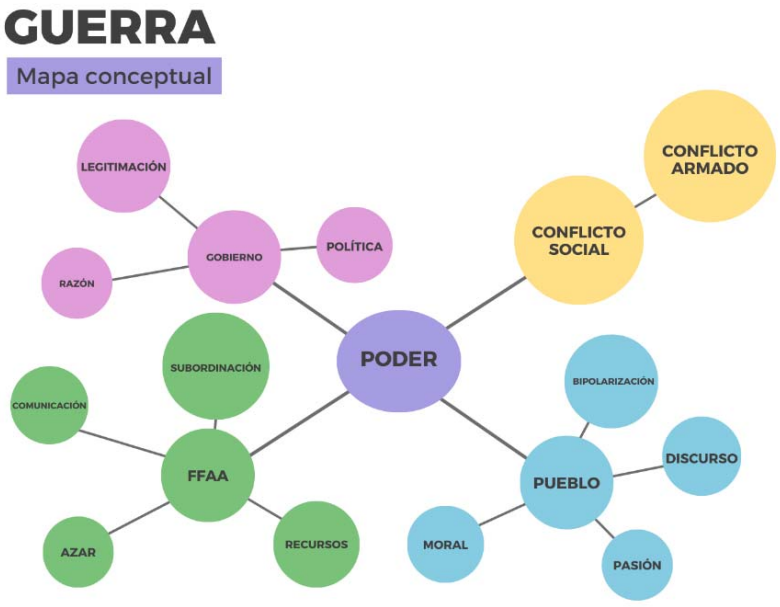


Ilustración 1. Elaboración propia. Mapa conceptual de la Guerra.

[10] Tonkonoff, S. "Notas sobre el fin de la violencia", *Conicet* (2015).

Evolución de los conflictos sociales a conflictos armados

La política, por tanto, es un mecanismo organizador de los conflictos sociales. La guerra como conflicto armado, sería la máxima expresión de la política la desnudez misma de las relaciones de fuerza[11]. Ahora bien, ¿Qué es un conflicto, un conflicto social y un conflicto armado? ¿Cómo se escala de conflicto social a conflicto armado? La interacción entre individuos, en ocasiones genera incompatibilidad o divergencia de sus objetivos, oposición que se traduce en tensión, como en un nudo corredizo. Su resolución puede ser consensuada o competitiva según como se distribuya el poder y el resultado. Cuando durante la competición aparece la hostilidad, nace el conflicto. La hostilidad entonces es el vínculo entre la agresividad y la agresión, como forma de deseo de perjudicar al otro, de doblegar su voluntad a través del empleo de la violencia.

La ingobernabilidad personal llena de carga emocional sus posturas, convirtiéndose la trascendencia en su característica, pasando a ser valores irreductibles[12]. Los competidores ahora son enemigos y la hostilidad la única forma comunicativa. La escalada del conflicto, y el traspaso de los valores de violencia aceptados, cataliza en sí misma la violencia, al exhortar a unos a otros a incrementar las consecuencias negativas para la otra parte. El conflicto social finalmente, es la oposición entre grupos de personas con intereses diferentes, en el mismo espacio territorial, en un Estado. Puesto que los conflictos entre Estados, contienen más de un conflicto social aunque el grupo se esfuerce por presentarlo como único en su discurso[13]. Finalmente, el conflicto armado es aquel conflicto social en el que un grupo enfrentado, organizado y atendiendo a un plan, actúa mediante el empleo de armas contra el grupo opositor con el fin de alcanzar el objeto del que surge la oposición[14].

Las aspiraciones políticas contrapuestas suelen reclamar cambios en la estructura política establecida, los actores con menos mecanismos para la reforma a través de medios legítimos, puedan impulsar el conflicto como herramienta. Cuando la privación relativa es recubierta de percepción de injusticia, el grupo subordinado manifiesta un favoritismo endogrupal y hostilidad hacia el grupo dominante[15]. El caldo de cultivo de la

[11] Tonkonoff, S. “Notas sobre el fin de la violencia”, *Conicet* (2015), pp.6.
[12] Santé, J.S “Conflictos sociales: hacia la evaluación del riesgo”, (Tesis doctoral, Ministerio de defensa, 2017).
[13] Ídem
[14] ídem
[15] Brown en ídem

oposición, es articulado a través del discurso del enemigo, explotando sus diferencias. Cuanto más percibe un grupo una amenaza a su identidad, más motivados están sus miembros a alcanzar un consenso sobre la definición de la situación, y el grado de libertad de los miembros del grupo para elegir qué hacer, pensar o sentir disminuye, resultando en definiciones colectivas[16]. Dinamitar la primera brecha entre grupos, y exacerbar sus diferencias contribuye a la radicalización del discurso del enemigo, y a legitimar el conflicto armado en tanto que agota las vías previas y lo presenta como la solución inevitable. La combinación entre el discurso y antagonismo es la bipolarización que actuará como catalizador del proceso evolutivo del conflicto.

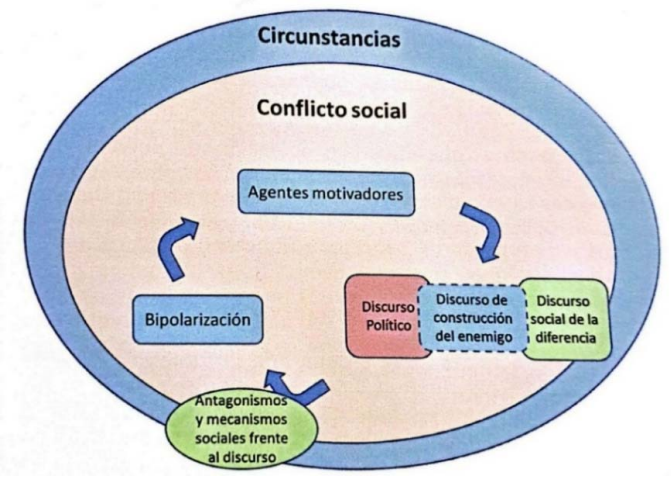


Ilustración 2. Fuente y Elaboración: Santé, 2017. Ciclo de exacerbación del conflicto *social.*

Concepción criminológico-cultural de la legitimación de la guerra

En el ámbito de la criminología cultural, se relaciona cultura, violencia y guerra, reconociendo el papel de los factores psico-culturales. Considera que la violencia no solo es producto de ataques de gigantes sobre los enanos, si no que coincide con la enorme expansión de armas y el aumento de la violencia estructural de una guerra de clases global que ha resultado en creciente desigualdad[17]. Determinando que la guerra se mantiene mediante la dominación ideológica de arriba hacia abajo, siendo la opinión

[16] Vanderberg, R.J. "Framing Violent Extremism: Terrorism and Narratives of Meaning", (Tesis doctoral, Ohio State University, 2020).
[17] Pinker, visto en Klein, J. "Toward a cultural criminology of war", Social Justice (2011): pp, 86-103.

pública y su condicionamiento el componente clave para comprender su legitimación ideológica.

La trinidad de Clausewitz reconoce tres actores, pueblo, gobierno y ejército, de la que se interpreta que la fuerza de los tres, dependerá de la habilidad de los comandantes para comunicar y la de los gobernantes para afianzar la unión entre naturaleza, propósito y conducción de la guerra[18]. El pueblo es generalmente influenciado por psicologías nacionales que activan significados y culturas remotas y bajo ciertas circunstancias, persuaden a la colectividad de que tales significados y culturas están bajo amenaza y deben ser defendidos o restaurados[19].

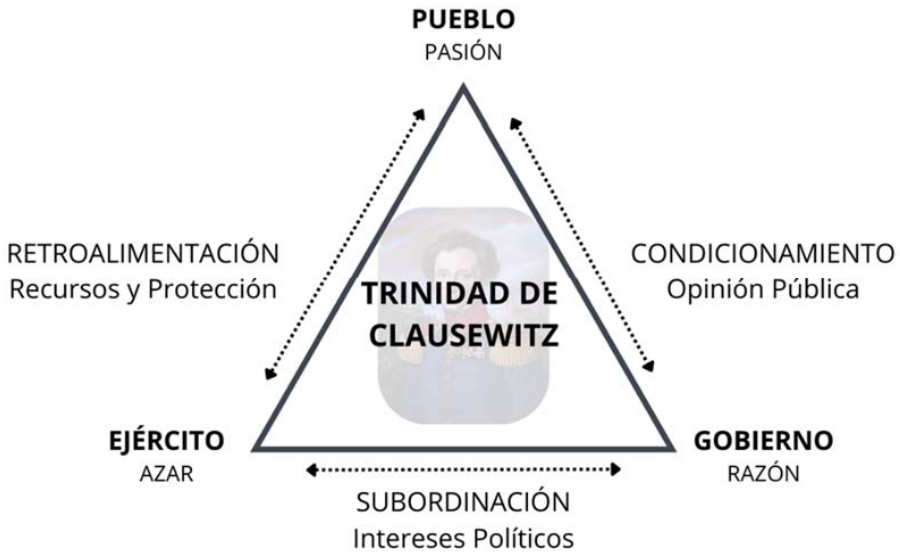


Ilustración 3. Fuente: visto en Rueda. Elaboración propia. La trinidad del Clausewitz.

Recurrimos a la *state-corporate crime theory* de Krammer & Michalowski, que deslegitima la acción estatal como proveedor predilecto de seguridad, y señala su capacidad junto a las grandes instituciones de envolverse en actos criminales (incluyendo la guerra) y su necesario ejercicio de legitimación a través de la generación (de arriba a abajo) de influencia cultural sobre los individuos.

[18] Rueda, R. "¿Son apropiados los aportes teóricos de Clausewitz para analizar los conflictos armados de los últimos tiempos?", Estudios en seguridad y defensa (2007).
[19] Klein, J. "Toward a cultural criminology of war", Social Justice (2011): pp, 86-103.



Ilustración 4. Fuente: Klein, 2021. Elaboración propia. Legitimación corporativa-estatal de la guerra.

Dimensión político-económica

En esta dimensión observamos aquellos factores macro, de carácter político-económico, es decir los intereses que subyacen a la guerra. Según Clausewitz, nadie empieza una guerra, o más bien, nadie en sus sentidos debe hacerlo, sin primero tener claro en su mente, lo que piensa alcanzar por esa guerra y cómo piensa conducirla. Por ende, cada guerra tiene su propia teoría[20]. Y cada guerra su propia autoridad política, con la tarea de gestionar la información, condensarla en un discurso y a través del poder político transformarla en legitimidad. En un contexto de posmodernidad, en el que los acontecimientos pertenecen a un tiempo en el cual la verdad, se ha vuelto insignificante o irrelevante[21]. Obviando que la verdad (rigurosa o no) tiene la capacidad de construir la realidad, entendida como los procesos sociales y culturales disputados mediante los cuales se definen las situaciones, se categorizan a los individuos y grupos, y se comprenden las consecuencias humanas[22]. Este escenario da lugar a sociedades, conceptos, objetivos líquidos, en un contexto de desmonopolización del estado como

[20] Rueda, R. "¿Son apropiados los aportes teóricos de Clausewitz para analizar los conflictos armados de los últimos tiempos?", Estudios en seguridad y defensa (2007), pp.44.
[21] Bartra en Aznar, F. "El mundo de la posverdad" en Cuaderno de Estrategia IEEE (2018): 197 pp. 21-79
[22] Ferrel, J. "Cultural criminology and the politics of meaning". *Critical Criminology*. (2013), pp, 259.

productor de verdades compartidas. Generando un vacío que ha dado lugar a un mercado competitivo abierto por controlar la verdad, con actores como estados, terroristas, corporaciones y oligarcas.

Dimensión institucional

La guerra cuando se expresa, se ramifica, y una de sus ramas más importantes, coincidiendo el pueblo de la trinidad Clausewitz, es la opinión pública. En conflictos anteriores como en el genocidio de Ruanda, la emisora Hutu *Radio Télévision Libre des Mille Collines*, jugó un papel esencial en la legitimación del genocidio de Ruanda, impulsando un marco étnico, y acusados de esparcir miedo y rumores bajo el marco discursivo mata o muere contra los Tutsis así como el cómo hacerlo[23]. El impacto de los medios en el conflicto, y su capacidad de influir a millones de personas, han convertido a los medios en un activo de la guerra más.

Las noticias encierran en sí mismas, a modo de píldoras de realidad, la imagen de un conflicto, sus motivos, su gestión y desarrollo que en ocasiones resulta más trascendente que la realidad[24]. Si la exaltación nacional, étnica, religiosa, es la *guerrificación*' de la vida cotidiana, la opinión pública es la *armificación*' de los torpes con un fúsil. Con el auge de la sociedad de la información, esta última brotaba a borbotones de las heridas del mundo, y su vulnerabilidad provocó que instituciones de interés jueguen con la verdad y lo manifiestamente falso, en un ejercicio voluntario de *infoxicación* según conviene. Con mayor incidencia en las redes sociales, que han destronado a los medios tradicionales de comunicación de su monopolio de la información, cayendo también en la lógica de poder.

Los medios por tanto asumen la tarea de divertir, entretener e informar e inculcar valores y creencias que les harán integrarse en la sociedad[25]. Utilizando el *framing*, que es la selección de información y recursos retóricos, con la que el emisor puede explicar el problema de política relevante y designar soluciones[26]. El *framing* de la guerra, es generador de narrativas que abren espacios en la realidad donde ejercer la violencia de

[23] Kellow, C. "The role of radio in the Rwanda Genocide", Oxford Academic (2007): 48, pp. 107-128.
[24] Aznar, F. "El mundo de la posverdad" en Cuaderno de Estrategia IEEE (2018): 197 pp. 21-79.
[25] Pineda, A. "El modelo de propaganda de Noam Chomsky", IDUS (2001): 6, pp. 191-210.
[26] Entman en Mawere & Van Reisen, The hysteresis of war (Langaa, 2024)

manera desinhibida. Un marco interpretativo que suele relacionarse con el belicismo, el patriotismo tribal o el nacionalismo étnico, que están estrechamente relacionados con el chauvinismo, e implican beligerancia y asisten ideológicamente a la guerra agresiva[27]. Finalmente, se moldea una opinión pública que cierra el círculo de legitimación, en un proceso de arriba abajo, que vuelve de abajo a arriba, posibilitando la guerra tal y como la conocemos.

La Guerra del Tigray

Análisis geopolítico del conflicto

Etiopía es un país complejo, el país más antiguo de África y el segundo más poblado, y se encuentra encasillado entre Somalia, Yibuti, Eritrea, Sudán, Sudán del Sur y Kenia. Es un país con más de 115 millones de habitantes, y goza de una diversidad de grupos étnicos, lenguajes y religiones mayoritarias, que cuando el ecosistema se desequilibra, pasa factura en forma de conflictos étnicos, y descontento social. El modelo de pacificación social, en teoría es resuelto por un federalismo étnico donde todos gozan de igual valor y representación, y donde cada región, basada en criterios étnicos disfruta de una amplia autonomía que les concede su propio Gobierno y su propio sistema judicial[28]. Sin embargo, como en todo ecosistema de poder, cuando se fractura la armonía de intereses, los glóbulos blancos, atacan y destruyen los organismos alborotadores. En este caso, el foco de la infección política se ubicó en el extremo norte del país, en Tigray donde habitan seis millones de tigrayanos, con lengua y cultura propia. La región Tigray, es una de los nueve estados étnico-federales, denominados *Kililoch*, según el ordenamiento político-administrativo del país establecido en 1995[29].

[27] Klein, J. “Toward a cultural criminology of war”, Social Justice (2011): pp, 86-103, pp.88
[28] Mora, J. “Conflicto en Tigray (Etiopía)” en Panorama geopolítico de los conflictos. (IEEE, 2021).
[29] Palacián, B. “El hambre como arma de Guerra: Tigray (Etiopía)” Boletín IEEE (2022): 27.

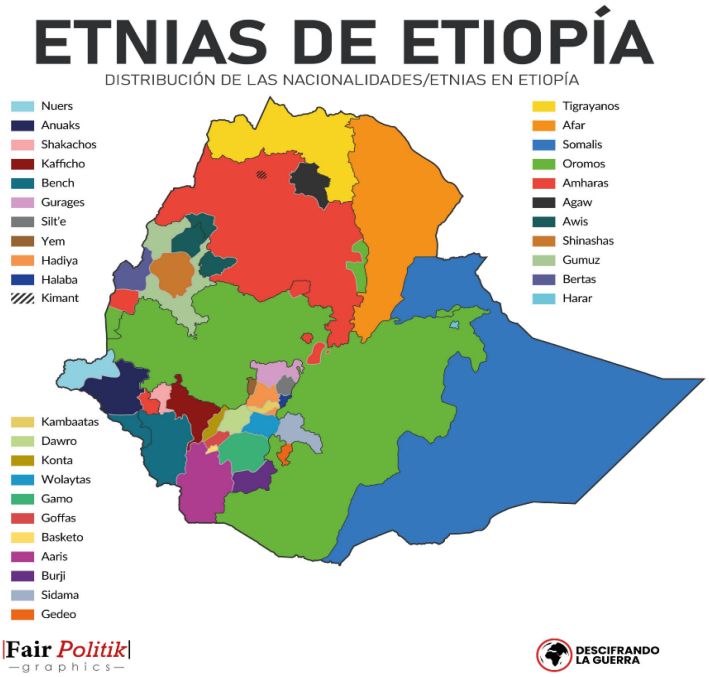


Ilustración 5. Fuente y elaboración: Fair Politik y Descifrando la guerra. Etnias de Etiopía.

Una vez aterrizados en esta parte del mundo, abordamos los antecedentes del conflicto. El 28 de mayo de 1991, el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (FDRPE), con el control de las fuerzas armadas del Frente Popular de Liberación de Tigray (FPLT), llegó al poder, y crearon un primer gobierno transitorio, dando lugar a la República Federal en 1995. Después de años de estancamiento político, en 2018, Abiy Ahmed, de la etnia Oromo, es elegido como primer ministro de Etiopía, en un contexto de coyuntura social y protestas violentas antigubernamentales contra el entonces primer ministro, Hailemariam Desalegn, en la región de Oromia[30]. Ahmed dio paso a una reforma centrada en la liberalización económica y la apertura política, desafiando el modelo de la antigua Etiopía, y reestructurando el reparto de poder. Originando la fundación del Partido de la Prosperidad, y la consecuente fusión de las etnias mayoritarias y élites minoritarias Oromo y Amhara.

[30] Molfino, S. "Claves para entender el conflicto del Tigray", Cuadernos de política exterior Argentina, (2021):134, pp. 93-101.

Ahmed opera bajo el resguardo filosófico-político del Medemer, que consiste en aglutinar las diferencias, con el objetivo de construir una nación única, una Gran Etiopía. Una apuesta por la democracia multipartidista, que chocaba frontalmente con el modelo regional de la Constitución Etíope de 1994, lo que suponía la pérdida de capital político del grupo tigrayano, puesto que aquel reparto favorecía la representación de una etnia no mayoritaria, al mismo que la situaba estratégicamente en el centro del poder, evitando el crecimiento de la oposición[31]. El conflicto entre intereses, esperaba un evento que encendiese la mecha, que escalase el conflicto, y tras el desacato del FPLT de llevar a cabo elecciones regionales en 2020, tras haber sido postergadas por el COVID-19, ocurrió un intercambio de hostilidades. Por un lado, se congelaron los fondos presupuestarios de Tigray, declarando inconstitucional e ilegal su gabinete legislativo, y por el otro, el FPLT manifestó su no reconocimiento de la administración de Ahmed, desembocando en un ataque tigrayano a la base militar del ejército etíope, y la sucesiva respuesta militar del gobierno central dando lugar al inicio de la guerra el 4 de noviembre de 2020.

Esa operación del Gobierno Central sería articulada a través de las Fuerzas Nacionales de Etiopía (FNDE) y las Fuerzas de Defensa Eritreas (FDE), contra las Fuerzas de Defensa de Tigray (FDT) lideradas por el FPLT. Durante el conflicto la coalición del gobierno central, tuvo que lidiar con las montañas en la insurgencia tigrayana, con el reclutamiento masivo de tigrayanos dadas las atrocidades cometidas contra civiles de las fuerzas etíopes y eritreas, y la alianza entre insurgentes antigubernamentales en la región de Oromia[32]. Finalmente el 2 de noviembre de 2022, se firma un acuerdo de paz en Pretoria, Sudáfrica entre el gobierno etíope y el FPLT.

Weaponizing los medios de comunicación social

En el siglo quinto dijo Sun Tzu, que toda guerra se basa en el engaño, y desde entonces este ha pasado a ser un fenómeno observable de la estrategia militar. En Etiopía los medios de comunicación han sido tradicionalmente una herramienta del poder dominada por el estado y su partido gobernante, a excepción de una serie de cadenas privadas en

[31] ídem
[32] Mora, J. “Conflicto en Tigray (Etiopía)” en Panorama geopolítico de los conflictos. (IEEE, 2021).

la capital[33]. El aire reformista de Ahmed, trajo vientos de esperanza sobre la libertad de prensa, puesto que desreguló el sector de la comunicación y liberó periodistas encarcelados, sin embargo, resultó un sistema que segmentaba las instituciones mediáticas en líneas étnicas, provocando un auge de medios de comunicación que alimentaron la polarización y resultaron en fracturas étnicas[34].

Una vez iniciada la guerra el gobierno, impulsó un *blackout* de las comunicaciones. La inaccesibilidad de la información provocó un asedio narrativo articulado a través de medios oficiales y redes sociales, en el que partes intentan distraer la opinión pública del verdadero curso de los hechos. El control gubernamental de la narrativa a través del *blackout,* homogenizó la opinión pública, representando a los tigrayanos como una amenaza para la unidad de la Gran Etiopía, justificando la guerra como una operación de mantenimiento del orden[35]. Las etiquetas que un día fueron utilizadas en el genocidio de Ruanda, “cucaracha”, han sido replicadas con otras palabras como “hiena, demonio, monstruo, cáncer, fantasma, traidores, homosexuales y enemigo”. Conductas que en definitiva, legitiman el uso de la fuerza contra el grupo deshumanizado, y conducen a la comisión de crímenes de guerra. El profesor del IPSS en Adís Abeba, Yohannes Buayalew, dijo, “el odio es uno de los factores más importantes para ganar la guerra y debemos tenerlo”[36].

Durante el curso de la guerra, el gobierno de Etiopía, obsesionado por el control de la agenda política, impulsó una plataforma estatal de *fact-checking*, bajo el nombre de “State of Emergency Fact Check”, funcionando en redes sociales como X y Facebook. Un generador de meta-verdades, una verdad creada tras una verificación de la verdad creada. El bastión contra narrativo del gobierno, impulsando primero, la unidad político-nacional y segundo, enfatizando la legitimidad democrática del gobierno en contraste con el grupo armado enemigo[37]. Tras el acuerdo de paz (2022), la plataforma de *fact-cheking* fue desmantelada.

[33] Tesfa, D. “Weaponizing the Media” en *The hysteresis of war*. Mawere & Van Reisen. (2024).
[34] ídem
[35] ídem
[36] Tigray Update. *Facebook, 2023.*
[37] Olivera, S & Otero, A. Estados fact-checkers, Elecciones (2024): 23, pp. 41-76.

Implicaciones humanitarias y violaciones del Derecho Internacional

El conflicto generó una crisis humanitaria, provocando inseguridad alimentaria, desplazamientos, pérdida de empleos y destrucción generalizada de medios de vida e infraestructura crítica. Según datos de la ONU del día 4 de agosto de 2021, unas 5,32 millones de personas en Tigray (90% población de la región) precisan de asistencia de emergencia para sobrevivir, cerca del 60% padecen inseguridad alimentaria, y hasta 400.000 personas padecen hambruna[38]. Además, durante el conflicto se obstaculizó la asistencia humanitaria y a través del hermetismo informativo, se vulneraron normas humanitarias en favor de los intereses bélicos. La ONU denunció que desde el 15 de diciembre de 2021 se impidió el paso del personal y los suministros de socorro en tanto continúa el desplazamiento de población debido al conflicto[39].

La estrategia en primer lugar, respondió al uso del hambre como arma de guerra, a través de la privación de alimentos, denegación de ayuda humanitaria, y corte de la producción agrícola, y en segundo lugar, el control de la información, impidiendo el acceso a los periodistas obstaculizando por ende, el trabajo humanitario y la posible futura rendición de cuentas[40]. La Comisión Internacional de Expertos en Derechos Humanos sobre Etiopía, determinó que había motivos razonables para considerar que toda parte descrita (ENDF, FPLT, EDF y milicias Amharas) habían violado el Derecho Internacional Humanitario, incurriendo en ataques indiscriminados, matanzas y ejecuciones extrajudiciales, tortura, pillaje, saqueos, detenciones arbitrarias y violencia contra las mujeres y niñas. Sin embargo, ninguna parte reconoció su responsabilidad, y más bien optaron por apuntarse a teorías conspirativas[41], sellando el proceso de crimen interpersonal, bajo la lógica del poder, la política y la guerra, por encima de toda la lógica humanitaria.

[38] ONU "El coordinador humanitario califica de desgarradora la situación en Tigray", Noticias ONU, 2021.
[39] ONU "La ONU urge a las partes en conflicto a permitir el acceso irrestricto de la ayuda humanitaria a Tigray, Etiopía*", Noticias ONU, 2022.*
[40] Palacián, B. "El hambre como arma de Guerra: Tigray (Etiopía)" Boletín IEEE (2022): 27.
[41] Mora, J. "Conflicto en Tigray (Etiopía)" en Panorama geopolítico de los conflictos. (IEEE, 2021).

Conclusiones

El estudio de la guerra nos acerca a la paz, en tanto que arroja luz a donde nadie quiere mirar. La guerra es de naturaleza política, y es articulada a través de la gestión del poder, la política. Esta se articula en un contexto de conflicto social, existente o no, que funciona como base para la escalada a conflicto armado. La legitimación de la guerra en la opinión pública es activo clave en la estrategia militar bélica, generalmente articulada a través de medios de comunicación tradicionales y redes sociales. En el caso de la Guerra del Tigray, observamos como esta lógica se cumple. El conflicto nace de un desajuste del ecosistema de poder, una vez Abiy Ahmed llega al poder con aires reformistas. Además demuestra como exacerbar el conflicto étnico. es esencial para la escalada a conflicto armado. El gobierno de Adís Abeba, procedió a la *armificación* de medios de comunicación social, con el objetivo de explotar la brecha étnica y justificar la violencia. Finalmente la Guerra del Tigray, demuestra que, toda guerra nace vive y muere en un plano político, pero sus expresiones viven permanentemente en las vida de todos por los que pasa.

*Daniel Maldonado Rodríguez**

Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo.

Universidad Rey Juan Carlos.

Documento Opinión

19/2025 17/03/2025

Yago Alonso-Alegre Sustacha *

¿Es la multiplicidad de actores el combustible del conflicto en el Sahel?

¿Es la multiplicidad de actores el combustible del conflicto en el Sahel?

Resumen:

El conflicto en el Sahel se encuentra en un punto en el que la paz parece casi imposible. Lo que en 2012 comenzó con una rebelión de los tuareg en el norte del país, se ha convertido en una guerra total, donde el número de actores participantes se ha multiplicado a lo largo de los años, a causa de sus múltiples intereses existentes en la región. La excesiva cantidad de éstos, locales, estatales e internacionales, ha provocado que el conflicto se haya alargado hasta nuestros días. Todos ellos, cada uno buscando sus propios fines, ha provocado que un acuerdo de paz se torne prácticamente imposible, sin bandos claros ni objetivos comunes.

Palabras clave:

Sahel, terrorismo, intereses, conflicto, multiplicidad de actores

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

Is the multiplicity of actors the fuel of the conflict in the Sahel?

Abstract:

The conflict in the Sahel is at a point where peace seems almost impossible. What started in 2012 with a Tuareg rebellion in the north of the country has turned into an all-out war, where the number of actors involved has multiplied over the years, due to their multiple interests in the region. The excessive number of these, local, state and international, has caused the conflict to drag on to the present day. All of them, each seeking their own ends, have made a peace agreement practically impossible, with no clear sides or common objectives.

Keywords:

Sahel, terrorism, interests, conflict, multiplicity of actors

Introducción

El Sahel, aquella región al sur que parece tan remota pero que, por el contrario, está tan cerca. Aquella región que está considerada como el flanco sur de Europa. Lo que pasa ahí afecta al continente europeo de manera directa. El Sahel significa "orilla" o "costa" en árabe. Se trata de una región semiárida que une la parte sur del desierto del Sáhara con los territorios fértiles del África Subsahariana. Aunque es difícil medir su extensión exacta, el Sahel ocupa aproximadamente 5500 kilómetros de largo y 400 de ancho[1]. Este territorio es hogar para más de 150 millones de personas, también aproximadamente[2], comprendiendo un territorio enorme desde Mauritania, en el extremo oeste del continente africano, hasta Eritrea, en el extremo oriental.

El Sahel es una región complicada, "un lugar caracterizado por naciones mayoritariamente islámicas, con gobiernos débiles y gran desafección política; países con grandes fronteras y poca seguridad. En definitiva, un área sumamente inestable, en la que los grandes gobiernos tienen muchas dificultades para ejercer el control y la gobernanza de la totalidad del territorio"[3].

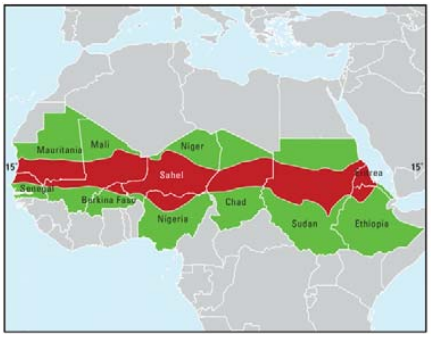


Fig. 1: El Sahel
Fuente: "Córdoba Global"

Como se ha mencionado anteriormente, el Sahel es una región de enorme importancia para España y Europa, dada su proximidad geográfica y sus intereses en la zona. Todo lo que ocurre en la región afecta al viejo continente de manera prácticamente directa.

Actualmente, el Sahel adolece un gran conflicto. Comenzó en 2012 y a lo largo de los años ha sufrido muchos cambios, prolongándose en el tiempo. Hoy en día no parece haber una solución fácil al problema ni un final cercano. Una de las principales causas

[1] SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. "Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8330775 Nota: todos los vínculos del presente documento activos a fecha de cierre del mismo, 9 de enero de 2025.

[2] ÇONKAR Ahmet Berat, "Development and security challenges in the Sahel Region", Mediterranean and Middle East Special Group (GSM) NATO, 15 November 2020. Disponible en: https://ahmetberatconkar.com/storage/2021/01/SAHEL-RAPOR.-Final-rev.-CHALLENGES-IN-THE-SAHEL-2.pdf

[3] ECHARANDIO, Virginia Lastra. "La conflictividad en el Sahel: una amenaza para la seguridad de los países europeaos." *Derecho y Cambio Social* 01/02/2016. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456270

de la gran complejidad del conflicto se debe al elevado número de distintos actores que participan en él.

Éste no se extiende por todo el Sahel (aunque toda la región es inestable) sino que se centra principalmente en los países de Burkina Faso, Mali, Níger, Mauritania y Chad, llamado Sahel G5[4] o Sahel institucional, y en ellos se enfocará este análisis. En el presente documento se hablará sobre los distintos actores protagonistas de este conflicto. Y, precisamente, la existencia de diversos actores que ejercen la violencia en la región conlleva un completo desmonopolio de la violencia, donde el Estado no puede mantener el orden ni garantizar la seguridad a su población, derivando en un ciclo de desestabilización, donde la inseguridad tiene como consecuencia una mala gobernanza, y ésta afecta al desarrollo económico, generando inestabilidad[5].

El comienzo de lo que no acabó: el inicio del conflicto

Uno de los aspectos más característicos de esta situación es su grandísima complejidad, causa principal de la duración del mismo. A lo largo del tiempo, el conflicto ha ido cambiando y variando en su intensidad. Y, cómo se ha adelantado, uno de los puntos más cambiantes y que más complicación presenta es el número de actores presentes, dificultando enormemente la posibilidad de una paz estable, firme y duradera. Cada uno de estos actores actúa con unos objetivos y por unos intereses diferentes, y los actores que hoy son aliados, mañana pueden convertirse en enemigos. Sin embargo, aunque hoy en día se haya transformado en uno de los conflictos más complejos de la tierra, éste comenzó de una manera más "sencilla", donde participaban tan solo dos actores principales: el Estado de Mali y los rebeldes tuaregs. Aunque, como casi toda guerra, la acontecida en el Sahel tiene profundos antecedentes históricos.

Para entender las causas del problema es necesario retrotraerse al 22 de septiembre de 1960, fecha de la independencia de Mali respecto a Francia. Desde la independencia del país, la comunidad tuareg ha protagonizado varias revueltas para conseguir la

[4] INTERPOL, "Integration for Impact: INTERPOL and the G5 Sahel Joint Task Force – Police Component". Disponible en: https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo/Proyectos-de-lucha-contra-el-terrorismo/G5-Sahel

[5] ALONSO-ALEGRE SUSTACHA, Yago, "El Sahel: ¿inestable por la existencia de un desmonopolio de la violencia?", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), (pendiente de publicación).

independencia de lo que ellos llaman "El Azawad"[6]: un territorio al norte de Mali que ocupa aproximadamente dos tercios del país (principalmente las regiones administrativas de Kidal, Tombuctú y Gao), aunque también ocupa una pequeña parte de Níger[7]. Pese a sus dimensiones, en la región vive tan solo el 10% de la población maliense.

Tras la independencia de Mali y la retirada de Francia, el territorio donde se encuentra la comunidad tuareg quedó bajo el gobierno de lo que hoy en día es el Estado de Mali. Los tuaregs, carentes de representación en el nuevo gobierno formado por otras comunidades y etnias, no aceptaron su autoridad y protagonizaron varias revueltas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. La comunidad tuareg quedó progresivamente aislada y marginada por parte del gobierno[8], centrando este sus políticas económicas y de desarrollo en el sur del país, en parte debido a las mejores condiciones climáticas al estar más alejado del desierto, y en parte a causa de las continuas insurrecciones. Sin embargo, a pesar de sus continuas revueltas fallidas, la comunidad tuareg protagoniza hoy una última insurrección que dura desde 2012 y que parece distinta a aquellas anteriores que provocaron su mayor aislamiento.

¿Por qué esta última revuelta es diferente?

Aunque la comunidad tuareg había quedado aislada y marginada, Muammar Gadafi lo vio como una oportunidad y acogió a los tuaregs integrándolos en su ejército[9], donde

[6] NIEVAS, David. "Rebelión y Sharía en el Sahel: Una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas e islamistas armados". UNISCI Discussion Papers, Universidad Autónoma Madrid. (2014). Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/767/76729583008.pdf

[7] GAUTIER KOMENAN, D. G. "Azawad, medio siglo de independentismo tuareg". Un Continente en Transformación, Universidad de Valladolid, *2013.* Disponible en*:* https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/64009991/Libro_Africa-Enfoques-Interdisciplinares-libre.pdf?1595609740=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DAfrica_Enfoques_Interdisciplinares.pdf&Expires=1732014341&Signature=FOVGl7gFADdlu8XLMZPV92d-Qhj~AyPzaDNlH0J7IrYTEv9RjBtOry8PxHP2Hb2vj7yC2QsvSAOzf-sWwGWSQatbYQb75rMDh4bjhbedb3DR8rqNXCXteA36WP0DznOqB4hovFjmtC8nUQTV-e6NcC5BMLAYy-DVBYklHXjKY5YzivQcKlcI~HRwUTFjE9zqgFvoDCzj0zo35~jjg09bgQx2XIsxM112hlPZzrn8S~EA8LQZ25K1erpavdTBmXG3DHECellZgcncgTIwaJx82VNwfMasiZ7WQ80flpBqg6WJpSaV~UKY1KNO7trcuBW6w4mbYUaasfk3PEPKM5asGA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=67

[8] NIEVAS, David. "Rebelión y Sharía en el Sahel: Una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas e islamistas armados" UNISCI Discussion Papers, Universidad Autónoma Madrid. (2014). Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/767/76729583008.pdf

[9] DELMONTE, Luis Mesa. "El conflicto en Libia y su impacto sobre la crisis en Malí. La interconexión militar." Alter Enfoques Críticos, Junio 2013. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38517322/ALTER7-libre.pdf?1440007937=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCrisis_en_Africa_Occidental_Mali.pdf&Expires=1731502639&Signature=c1gdLC5~TDMLVvCj8APb2v1IfvQfC1znH4U3TVL9jPsdSsBcuJKQk4FM-6WhPFZnraUP-jVSIY75-CWeuJOSWTqxhabEceq-lkCldminGOhq8~bQNLWeexCXZiX7txLT~J3bN~GOS9lqnkypIlszV3hpOUvMvTvEqyYCH3BfqeO6yf3e67fFY0UKjJhdkbvb4LxFzWgKi~mfqJwO6JfcgXnrq5LGH7xFhguA4VNBFqvGHBI7F-

recibieron armamento y entrenamiento. Tras la caída del régimen de Gadafi en Libia, en 2011, los tuaregs que habían servido en sus filas, volvieron a Mali entrenados y con grandes cantidades de armamento, superior al del propio ejército maliense. Los rebeldes tuareg protagonizaron una nueva insurrección bajo el liderazgo del Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA)[10]. Posteriormente, distintos actores con intereses diversos fueron entrando en el conflicto, agrandándolo y complicándolo exponencialmente. Estos actores pueden dividirse principalmente entre no estatales, estatales e internacionales.

Actores no estatales.

Grupos yihadistas

Los grupos yihadistas en la región del Sahel tienen una especial relevancia por su protagonismo e intensa actividad. Son gran parte de la causa por la que el conflicto se ha alargado y complicado sobremanera, además de provocar, como el resto de los actores, numerosas muertes, tanto en los rivales como en la población.

Los grupos yihadistas que están presentes en el conflicto tienen sus orígenes en la guerra civil argelina en 1992. Tras la decisión de las autoridades argelinas de prohibir el partido político del Frente Islámico de Salvación, un sector radicalizado fundó en 1994 el Grupo Islámico Armado (GIA). Tras años de lucha, las fuerzas armadas argelinas lograron expulsar al grupo terrorista del país obligándole a huir a la región del Sahel, donde actuarían en adelante con más libertad, debido a la inestabilidad de la zona y a la presencia de unas fuerzas de seguridad con menor nivel de equipamiento y formación. En ese lugar, dicho grupo terrorista, ahora GSPC (Grupo Salafista para la Predicación y el Combate), se alió con el abundante crimen organizado de la zona e incrementó de manera exponencial sus recursos, su capacidad operativa y su control territorial, así como su influencia en la región. Mientras que los traficantes proporcionaban a los

dbf1orFrf486sW7pWuPHZLkr2DeP85SnWFSbCcuVAnokqDrMbkJRaPAwGdBMDir8LmcXRvnVlh1IbWpt-Bd~dcDIg5pZWrf3uqhA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=49

[10] SIMMS, Kiango D. "Mali: dos golpes de Estado en un contexto de inseguridad regional." Anuario en Relaciones Internacionales del IRI 2021. Disponible en: https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/126685/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

terroristas todos los medios necesarios para sus actuaciones, estos les otorgaban capacidad militar o incluso protección[11].

Posteriormente, el GSPC se convirtió en una filial de AlQaeda, pasando a llamarse AQIM (Al Qaeda en el Magreb Islámico). Comenzó a nutrirse de la población local, explotando las divisiones entre etnias, sembrando discursos de odio y victimización y prometiéndoles unas mejores condiciones de vida.

Cuando los rebeldes tuaregs, bajo el mando del MNLA, se rebelaron contra el gobierno de Mali para reclamar la independencia del "Azawad", los grupos terroristas Ansar Dine y MUYAO (Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental), escindidos de AQIM, se unieron a los rebeldes con el fin de desplazar al gobierno de Mali de la región, afianzar su influencia y crear un emirato propio[12]. Esta alianza demostró ser superior al propio ejército estatal, y ciudades como Kidal o Galo cayeron rápidamente. Sin embargo, al rechazar el MNLA la implantación de la ley islámica, los grupos yihadistas decidieron poner fin a la alianza.

A pesar de dicha ruptura, los grupos yihadistas siguieron ganando una gran influencia en la región, aliándose con distintas tribus y etnias locales, en ocasiones proporcionando a la población en mayor o menor medida los servicios básicos competencia del Estado, como sanidad, telefonía móvil o una mínima sensación de "seguridad"[13].

Por otro lado, también es necesario destacar la creciente capacidad operativa de los grupos yihadistas, claramente apreciada en el aumento de número de ataques terroristas, especialmente tras los golpes de Estado en Mali y Burkina Faso. Esto se puede observar, por ejemplo, en Burkina Faso, donde el número de personas asesinadas por ataques yihadistas se triplicó en comparación con el año y medio anterior al golpe de Estado de enero de 2022, colocando al país al borde del colapso[14]. No solo ha

[11] ÇONKAR Ahmet Berat, "Development and security challenges in the Sahel Region", Mediterranean and Middle East Special Group (GSM) NATO, 15 November 2020. Disponible en: https://ahmetberatconkar.com/storage/2021/01/SAHEL-RAPOR.-Final-rev.-CHALLENGES-IN-THE-SAHEL-2.pdf

[12] MONTERO, M. S. "Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6 de julio de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_19.pdf

[13] MONTERO, M. S. "Enfrentamientos entre el JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6 de julio de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_19.pdf

[14] CENTRE D´ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L´AFRIQUE, "La crise au Burkina Faso continue son engrenage", 12 de septembre de 2023. Disponible en: https://africacenter.org/fr/spotlight/la-crise-au-burkina-faso-continue-son-engrenage/

aumentado el número de ataques, sino que también ha aumentado su letalidad, su sofisticación (uso de drones) y el territorio en el que operan, dejando en evidencia la falta de capacidad de los Estados del Sahel para controlarlos, ya que la violencia también ha aumentado en Níger y Mali[15]. En ocasiones, los grupos yihadistas están incluso cercando poblaciones y cortando rutas de suministro, causando grandes hambrunas[16].

Además, los yihadistas ahondan y usan las divisiones entre etnias (principalmente, los peul, también llamados fulani, y los dogones) para reclutar combatientes que vean en estos grupos terroristas una causa justa por la que luchar y reivindicar sus derechos. Los yihadistas extienden un discurso de carácter social, político y religioso centrado en la victimización de las distintas etnias[17]. Cargan contra las clases más ricas y poderosas, vendiendo una libertad y protección bajo su dominio que atrae a una población muy castigada a causa del conflicto. Además, para los jóvenes, en numerosas ocasiones enrolarse en las filas de los yihadistas supone una de las pocas opciones de sustento, cobrando unos salarios muy atractivos comparados con el resto de las escasas oportunidades laborales. Por lo tanto, con el discurso de victimización y el atractivo salarial, en numerosos lugares los grupos yihadistas son acogidos y no rechazados, ganándose el apoyo de la población, requisito indispensable para triunfar.

Milicias de autodefensa

Por otro lado, hay otro actor que tiene un objetivo prioritario: su propia seguridad y asegurar su supervivencia. Es la propia población, la cual es la que más adolece en todo este conflicto, dado que sufren ataques de unos y otros, cada uno con sus propios intereses. Es por ello por lo que la población ha creado sus propios grupos o milicias de autodefensa, para poder defenderse en caso de agresión de cualquier de los múltiples actores.

[15] ECSAHARAUI, **"**Estos son los grupos terroristas que operan en el Sahel", 22 de septiembre de 2024. Disponible en: *https://ecsaharaui.com/09/2024/estos-son-los-grupos-terroristas-que-operan-en-el-sahel/*

[16] CENTRE D´ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L´AFRIQUE, "La crise au Burkina Faso continue son engrenage", 12 de septembre de 2023. Disponible en: https://africacenter.org/fr/spotlight/la-crise-au-burkina-faso-continue-son-engrenage/

[17] DE LEÓN COBO, B. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, P., "La captación y radicalización de los peul por los grupos terroristas en el Sahel", Instituto Español de Estudios Estratégicos, 12 de octubre de 2020. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_20.pdf

Estas milicias fueron promovidas, en un primer momento, por el gobierno maliense de Touré durante las revueltas de los tuaregs[18]. De este modo conseguía frenar las reivindicaciones de los tuaregs con la oposición de la propia población de la zona y mantenerles divididos, con tan solo un mínimo de la presencia del Estado. Posteriormente, con la aparición de los grupos yihadistas, el gobierno siguió apoyando la creación de dichas milicias para la lucha antiterrorista.

Sin embargo, estas milicias de autodefensa están divididas principalmente en torno a las etnias existentes en la región. Esto provoca que las ya existentes disputas étnicas se transformen en conflictos violentos entre ellas, al contar con potentes arsenales armamentísticos[19]. Las milicias de autodefensa dejan de cumplir su propósito de lucha antiterrorista y se vuelcan unas contra otras en un conflicto interétnico sin fin, mientras que el Estado es incapaz de controlarlas, a la vez que tiene que lidiar con los grupos yihadistas.

Una de las divisiones étnicas más importantes es entre los dogones y los peul, donde la violencia ha alcanzado una mayor intensidad. En 2016 se creó la milicia de autodefensa dogón “Dan Na Ambassagou” (Cazadores que confían en Dios)[20]. Dicha milicia acusa a la etnia peul de apoyar a los terroristas y sus operaciones han derivado en ataques violentos a poblados peul, donde centenares de personas han muerto. Las milicias de autodefensa peul han actuado de igual manera, atacando otros poblados, haciendo que el conflicto derive en una lucha entre etnias y aumente de manera exponencial. También existen otras muchas milicias como, por ejemplo “Koglweogo” (Los justicieros de la selva)[21], o “Ganda Koy” (Señores de la tierra)[22].

Por otro lado, las tropas y armamentos de dichas milicias necesitan financiarse, y éstas no reciben fondos del Estado. Por ello, buscan maneras alternativas de conseguir

[18] HERMES KALAMOS, “Mali y la Operación Serval: el preludio a Barkhane (2013-2014), 22 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.hermes-kalamos.eu/mali-y-la-operacion-serval-el-preludio-a-barkhane-2013-2014/

[19] DE LEÓN COBO, Beatriz. “El problema de la “etnización” de las milicias de autodefensa en el Sahel, los principales autores de la violencia en Burkina Faso y Mali”, Atalayar, 5 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.atalayar.com/articulo/politica/problema-etnizacion-milicias-autodefensa-sahel-principales/20201002144600147767.html

[20] DE LEÓN COBO, Beatriz. “El problema de la “etnización” de las milicias de autodefensa en el Sahel, los principales autores de la violencia en Burkina Faso y Mali”, Atalayar, 5 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.atalayar.com/articulo/politica/problema-etnizacion-milicias-autodefensa-sahel-principales/20201002144600147767.html

[21] NAVARRO, V. G., “La desestabilización de Burkina Faso”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 31 de julio de 2018. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/boletin-ieee-11-revistas-ibd.html

[22] RODRÍGUEZ, M. P., “Mali: Razones profundas del conflicto en el Sahel”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de noviembre de 2012.

ingresos, muchas veces con actividades delictivas o posicionándose en lugar del Estado, recaudando fondos entre la población, con el pretexto de garantizarles su seguridad.

Consecuentemente, las milicias de autodefensa no solo dejan de ser la solución, sino que se convierten, en ocasiones, en parte importante del problema, complicando aún más la situación. Una idea que parecía que podía funcionar y ayudar al Estado en la lucha antiterrorista, se ha convertido en una de las principales causas de violencia en la región, dificultando aún más el fin del conflicto y la llegada de la paz.

Rusia, Turquía y Ucrania también están presentes en el conflicto. Dichos países, por unas razones u otras, consideran la región del Sahel vital para sus intereses. Sin embargo, actúan de manera no oficial y a través de organismos paramilitares, intentando mantener su presencia de una manera oficiosa, cuando no un tanto encubierta. Por ello se podrían considerar actores no estatales.

Rusia (Grupo Wagner)

De esta manera, otro actor presente en el conflicto es Rusia, mediante el Grupo Wagner, ahora llamado África Corps, tras la reforma realizada por Rusia después de la muerte de Yevgueni Prighozin, su anterior líder. El Grupo Wagner es un grupo paramilitar ruso que ha operado en lugares conflictivos como Crimea en 2014, Siria, o en la actual guerra en Ucrania, entre otros, para defender los intereses rusos de manera no oficial. Este grupo cuenta con una cierta fama de llevar a cabo sus misiones con no poca violencia y de ser un factor de desestabilización del territorio en el que se encuentran[23].

Rusia ha ido ganando influencia en la zona a lo largo de los últimos años, aprovechando el vacío que ha dejado occidente, tras ser expulsado por las juntas militares de Mali, Burkina Faso y Níger[24]. Estas tres juntas militares ascendieron al poder tras los golpes de Estado en sus respectivos países (Mali en 2020 y 2021, Burkina Faso en 2022 y 2022, y Níger en 2023) y desde entonces se han acercado progresivamente a Rusia, hasta llegar a tener integrantes del Grupo Wagner o África Corps entre sus filas. Este apoyo

[23] BBC NEWS MUNDO, “Cómo opera el Grupo Wagner, el "brutal" ejército privado de mercenarios rusos”, 15 de julio de 2020. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53344507

[24] CONCEPCIÓN, Anguita. "Gobernanza en el Sahel por actores armados no estatales: un modelo teórico y aplicado." Revista Científica General José María Córdova, 1 de julio de 2023. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1900-65862023000300601&script=sci_arttext

militar tiene como contraprestación concesiones de explotaciones mineras (recurso abundante en la región)[25]. Pero no solo eso, sino que Rusia también ha respaldado la creación de la Alianza de los Estados Sahelianos, una alianza entre estos tres países donde acuerdan defenderse mutuamente, colaborar en la lucha antiterrorista y favorecer los acuerdos comerciales entre ellos, habiéndose convertido de esta manera en una alternativa a toda aquella organización y Estado que no comulgue con sus políticas y cosmovisión.

Sin embargo, cabe decir que la presencia de Rusia en el Sahel no ha sido un acontecimiento sobrevenido, sino que es fruto de un largo proceso del Kremlin para ganar influencia en el continente africano, tratando de recuperar el protagonismo del que antaño gozó la Unión Soviética[26]. A lo largo de los últimos años Rusia ha buscado tener un lugar cada vez más importante en la política y economía africana mediante la propaganda antioccidental, el comercio de armas y el despliegue de mercenarios.

Turquía (Grupo Sadat)

Como actor no estatal y grupo de seguridad privada, también se encuentra en la zona el grupo turco Sadat. Semejante al Grupo Wagner, Sadat es un grupo de seguridad privada poco transparente, con el objetivo de defender los intereses de Turquía en las zonas más sensibles, y a la vez preferentes, para el gobierno turco.

Esta empresa de seguridad privada ha empezado a tener una creciente y muy considerable presencia en la zona, lo que significa que Turquía también cuenta con intereses importantes en dicha región[27]. A comienzos de 2024 se registró un gran despliegue de mercenarios, mayoritariamente sirios, de dicho grupo en Níger, para proteger los intereses turcos en la zona, concretamente en la explotación de minas[28].

[25] ECSAHARAUI, "Un momento crítico para la seguridad en el Sahel y su impacto en la región", 26 de septiembre de 2024. Disponible en: https://ecsaharaui.com/09/2024/un-momento-critico-para-la-seguridad-en-el-sahel-y-su-impacto-en-la-region/

[26] RUIZ-CABRERA, Sebastián. "Rusia en África. Nuevas dinámicas desde el Kremlin", Revista UNISCI, octubre de 2022. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Sebastian-Ruiz-Cabrera/publication/365248051_Rusia_en_Africa_Nuevas_dinamicas_desde_el_Kremlin/links/63ee081551d7af05402e2e53/Rusia-en-Africa-Nuevas-dinamicas-desde-el-Kremlin.pdf

[27] KAJJO, Sirwan. "Turkey sends Syrian mercenaries to Niger to secure strategic interests", Voice of America, 17 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.voanews.com/a/turkey-sends-syrian-mercenaries-to-niger-to-secure-strategic-interests-/7616771.html

[28] Observatorio Sirio de Derechos Humanos. "Pro-Turkey Syria mercenaries head to Niger to earn cash", 18 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.syriahr.com/en/333879/

Este despliegue se produjo a la vez que Francia y Estados Unidos se repliegan de la zona, dejando un vacío de poder[29], tras el golpe de Estado en el país, que supuso un cambio de gobierno y un cambio de tendencia hacia Rusia, por lo que todo apunta a que Turquía está aprovechando dicho cambio de tendencia para garantizarse un lugar en la zona.

Es necesario decir que la presencia turca en África ha venido creciendo a lo largo de los últimos años. Turquía ha venido invirtiendo en el continente africano importantes cantidades de dinero y obteniendo grandes concesiones de explotaciones mineras. Sin embargo, uno de los modos más importantes de este acercamiento turco en África es la venta de drones[30]. Los drones turcos, conocidos por su rentabilidad y rendimiento, han sido objeto de grandes compras por parte de los Estados africanos.

Por lo tanto, Turquía sigue adquiriendo una creciente presencia y protagonismo en la geopolítica de la zona, especialmente mediante dicho grupo de seguridad privada. No obstante, todavía no parece que su presencia sea equiparable a la rusa, aunque está por ver cómo evoluciona esta situación, ya que este cambio de tendencia de occidente a oriente no está trayendo un aumento de la seguridad en la región, sino más bien al contrario.

Ucrania

Ucrania en el Sahel. No sería un disparate afirmar que esto es algo que pocos se habrían imaginado, ya que aparte del gran suministro de grano de Ucrania a África[31], poco parece que tiene que ver este país del este de Europa con el continente africano. Tampoco parece que Ucrania tenga la capacidad de las grandes potencias de expandir sus intereses al resto del mundo y establecer una presencia significativa, como hacen EEUU, Rusia, China o la UE en su conjunto. Sin embargo, hoy en día, Ucrania considera el

[29] LAWAL, Shola. "Can the US find new partners in West Africa after Niger exit?", Aljazeera, 15 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2024/9/15/can-the-us-find-new-partners-in-west-africa-after-niger-exit

[30] AHMED, A. "Preocupación occidental por la creciente influencia turca en el Sahel africano", Instituto para el Desarrollo de Sociedades Humanas, 27 de junio de 2024. Disponible en: https://idhus.org/preocupacion-occidental-por-la-creciente-influencia-turca-en-el-sahel-africano/

[31] LA VANGUARDIA, "El hambre de los cultivos rotos". Disponible en: https://stories.lavanguardia.com/internacional/20220527/53251/africa-impacto-guerra-ucrania-1-economia

Sahel una región vital y está mucho más presente de lo que puede parecer, debido a que, además, hacen esfuerzos por mantenerlo en secreto.

Es factible preguntarse, ¿por qué tiene Ucrania los ojos puestos en dicha región tan remota e inestable del continente africano?

La economía rusa está tan diversificada (exportación de gas, comercio de armas, exportación de grano, etc.) que es muy difícil asfixiarla, al tener diversas vías de ingresos[32]. Por ello, aunque se le impongan sanciones económicas desde occidente, el país tiene muchas otras formas por las que recibir dinero, y una región muy importante en este sentido es el Sahel. A cambio del despliegue de mercenarios rusos en el Sahel protegiendo las juntas militares de Mali, Burkina Faso y Níger y su lucha contra los terroristas, Rusia recibe importantes concesiones de explotaciones mineras en la región.

Ucrania, como enemigo declarado de Rusia, y en un movimiento estratégico, se desplaza a aquellos puntos donde Rusia obtiene importantes vías de financiación para intentar frenar los ingresos y asfixiarle económicamente. Pero, para ello, Ucrania tiene que salir de Europa y actuar en regiones remotas como el Sahel, donde Rusia ya cuenta con una importante presencia y fuertes beneficios.

Rusia apoya a las juntas militares del Sahel y, por lo tanto, su objetivo es acabar con los terroristas y rebeldes de la región[33]. Ucrania, para dificultar la labor rusa y desprestigiar su capacidad militar frente a dichas juntas militares, está, aparentemente, en esas paradojas geopolíticas tan sorprendentes, apoyando a los terroristas y a los rebeldes, dándoles formación y armamento; en concreto: drones. De esta forma los insurgentes tienen cada vez una mayor capacidad operativa y ponen en mayores aprietos a Rusia y a las juntas militares, poniendo en cuestión el sentido de la presencia rusa, al no conseguir ésta su objetivo de acabar con dichos insurgentes.

[32] RUIZ-CABRERA, Sebastián. “Rusia en África. Nuevas dinámicas desde el Kremlin”, Revista UNISCI, octubre de 2022. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Sebastian-Ruiz-Cabrera/publication/365248051_Rusia_en_Africa_Nuevas_dinamicas_desde_el_Kremlin/links/63ee081551d7af05402e2e53/Rusia-en-Africa-Nuevas-dinamicas-desde-el-Kremlin.pdf

[33] FRANCE 24, “El conflicto ruso-ucraniano se extiende al Sahel: Mali rompe sus lazos con Kiev”, 9 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20240809-el-conflicto-ruso-ucraniano-se-extiende-al-sahel-mali-rompe-sus-lazos-con-kiev

Actores internacionales y estatales

Occidente (Francia, UE y EEUU)

El Sahel ha sido considerado por la Unión Europea y la OTAN como el flanco sur a proteger, una región prioritaria para la seguridad del viejo continente[34]. Todo lo que en el Sahel acontece, afecta a Europa de una manera u otra. Es por ello por lo que desde 2012 se han desplegado diversas misiones internacionales con el objetivo de contribuir a poner fin al conflicto y devolver la paz y estabilidad a la región, aparentemente con no demasiado éxito.

En primer lugar, desde las Naciones Unidas (ONU), se desplegó la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA), establecida por el Consejo de Seguridad en su S/RES/2100, de 25 de abril de 2013[35]. Se dispuso la misión para "apoyar los procesos políticos en ese país y llevar a cabo una serie de tareas relacionadas con la seguridad" [36] como, por ejemplo, estabilizar el país, garantizar la seguridad de los civiles, apoyar al diálogo nacional sobre política y reconciliación, etc. La misión duró 10 años, hasta finales de 2023, y participaron más de 15.200 efectivos, entre ellos más de 14.000 policías y militares.

Asimismo, la Unión Europea ha llevado a cabo tres misiones distintas en la región, dos civiles y una militar. El objetivo de las dos misiones civiles, EUCAP Sahel Niger (2012-2024) y EUCAP Sahel Mali (2014-2025), consistía en apoyar al desarrollo de los Estados de Níger y Mali, amplificar sus capacidades civiles y policiales, controlar la delincuencia y los flujos de migración irregular y proteger los derechos humanos[37]. Por otro lado, la misión militar EUTM Mali (2013-2024) tenía por objetivo incrementar las capacidades militares del ejército maliense [38] mediante el despliegue de tropas europeas en el territorio. España ha tenido un protagonismo especial en esta misión, ya que además de

[34] 20 MINUTOS, "El Sahel, una de las prioridades de la OTAN: la Alianza reforzará su presencia en el flanco sur tras la Cumbre en Washington", 9 de julio de 2024. Disponible en: https://www.20minutos.es/noticia/5529233/0/sahel-una-las-prioridades-otan-alianza-reforzara-su-presencia-flanco-sur-tras-cumbre-washington/

[35] ACNUR, "Resolución 2100 (2013)", 25 de abril de 2013. https://www.refworld.org/es/leg/resol/csonu/2013/es/93569

[36] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "MINUSMA" https://peacekeeping.un.org/es/mission/minusma

[37] EUROPEAN UNION, "European Union common security and defence policy mission in Niger (EUCAP Sahel Niger)" https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-common-security-and-defence-policy-mission-in-niger-eucap-sahel-niger.html

[38] EUROPEAN UNION, "EUTM Mali: European Union Training Mission in Mali - Military Mission", 30 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eutm-mali/eutm-mali-european-union-training-mission-mali-military-mission_und_en?s=341

ser uno de los países con más tropas desplegadas (más de 8.300 militares)[39], la ha dirigido en tres ocasiones distintas.

Por su parte, Francia, de manera individual, ha llevado a cabo dos misiones militares sucesivas en el Sahel consistentes no solo en entrenar a los ejércitos de la región para mejorar sus capacidades, sino en una participación directa y activa en el conflicto con su propio ejército. En 2012, y tras evidenciar la incapacidad del ejército maliense de contener el continuo avance de los grupos insurrectos rebeldes y yihadistas, el gobierno de Mali se vio obligado a solicitar ayuda internacional para no caer por completo.

Francia, en parte por intereses propios, y en parte como antigua potencia colonial de la región, llevó a cabo la Operación Serval (enero 2013-julio 2014), donde soldados franceses lucharon directamente contra los rebeldes[40]. Tras hacer retroceder a los insurrectos, reconquistar el territorio perdido y ver cumplidos los objetivos de la misión, en 2014 la Operación Serval se transformó en la Operación Barkhane. Esta amplió su capacidad operativa y su presencia a los territorios de Burkina Faso, Níger, Chad y Mauritania.

Además, bajo la dirección de la Operación Barkhane, varios países europeos llevaron a cabo la Operación Takuba en 2020, donde desplegaron fuerzas de operaciones especiales para asesorar, capacitar y acompañar a los ejércitos de los Estados del Sahel[41]. Sin embargo, en 2022, Francia y numerosos países occidentales retiraron a sus tropas de la región debido a las diferencias con las juntas militares surgidas tras los golpes de Estado y su creciente relación con el grupo ruso Wagner[42].

Por otro lado, también los propios Estados del Sahel han llevado a cabo sus propias iniciativas regionales.

---

[39] DEFENSA.COM, “Más de 8.300 militares españoles han sido desplegados en la operación EUTM-Mali desde 2013”, 17 de mayo de 2024. Disponible en: https://www.defensa.com/espana/mas-8-300-militares-espanoles-han-sido-desplegados-operacion#:~:text=M%C3%A1s%20de%208.300%20militares%20espa%C3%B1oles,operaci%C3%B3n%20EUTM%2DMali%20desde%202013

[40] NIEVAS, D. “Rebelión y Sharía en el Sahel: una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas armados”, 2014. UNISCI Discussion Papers. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/767/76729583008.pdf

[41] CHAMORRO, A. “Francia anuncia la finalización de la Task Force Takuba”, Descifrando la Guerra, 1 de julio de 2022. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/francia-anuncia-la-finalizacion-de-la-task-force-takuba/

[42] FRANCE 24. “Fin oficial de la operación Barkhane: Francia promete repensar su estrategia militar en África”, 9 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.france24.com/es/francia/20221109-fin-oficial-de-la-operaci%C3%B3n-barkhane-francia-promete-repensar-su-estrategia-militar-en-%C3%A1frica

Ejércitos de los Estados del Sahel - Alianza AES

En 2017, los gobiernos de los Estados más afectados por el conflicto en el Sahel, Mali, Níger, Mauritania, Chad y Burkina Faso, crearon la Fuerza Conjunta G5 Sahel con el objetivo de coordinar e intensificar la lucha contra los grupos yihadistas que socavaban la estabilidad en dichos países. Aunque desde 2014 ya existía la alianza G5 Sahel para reforzar la cooperación regional, con el establecimiento de la Fuerza Conjunta adquirió un carácter más militar. Mediante el apoyo de la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas se creó un "Marco de cumplimiento" con el objetivo de "prevenir, investigar, abordar y denunciar públicamente las violaciones y vulneraciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario relacionadas con la FC-G5S"[43]. De esta forma se evitarían los daños a civiles durante la realización de operaciones militares ofensivas antiterroristas.

Sin embargo, la Fuerza Conjunta G5 Sahel contaba con tan solo unos 59.600 efectivos para un territorio aproximado de 5.094.859 km2[44]. Por su lado, y a modo de comparación, España posee un territorio diez veces más pequeño (505.990 km2) y, sin embargo, cuenta con unos 120.000 soldados y unos 160.000 policías y guardias civiles (280.000 miembros de fuerzas armadas, cinco veces más que FC-G5 Sahel para un territorio diez veces menor). Con esto se puede observar las pocas capacidades de esta organización para luchar contra los rebeldes y los yihadistas.

Tras los golpes de Estado de Mali (2020, 2021), Níger (2023) y Burkina Faso (2022, 2022), las juntas militares que actualmente gobiernan dichos países han querido romper toda relación con occidente, expulsando a todo el personal civil y militar de EEUU, la UE y Francia, en concreto. Además, los tres Estados, liderados por Mali, salieron de la alianza G5 Sahel, tras sus respectivos golpes de Estado[45], y el 28 de enero de 2024 las nuevas juntas militares de los tres Estados sahelianos anunciaron su salida de la

[43] NACIONES UNIDAS, "Proyecto de apoyo a la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel para la aplicación del marco de cumplimiento relativo a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario". Disponible en: https://www.ohchr.org/es/countries/africa-region/project-supporting-g5-sahel-joint-force-implementation-human-rights-and-international-humanitarian

[44] DELGADO MECINAS, P. "Una aproximación al Sahel desde el G5S", Descifrando la Guerra, 3 de abril de 2020. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/una-aproximacion-al-sahel-desde-el-g5s/

[45] DEPARTAMENTO SEGURIDAD NACIONAL. "G5 Sahel: Níger y Burkina Faso anuncian su retirada de la organización regional", 7 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/g5-sahel-n%C3%ADger-burkina-faso-anuncian-su-retirada-organizaci%C3%B3n-regional#:~:text=En%20mayo%20de%202022%2C%20Mali,Mali%20como%20presidencia%20del%20grupo

Comunidad Económica De Estados de África Occidental (CEDEAO), tras criticar esta dichos golpes de Estado y amenazar con una intervención militar[46].

El 6 de julio de 2024, las juntas militares de Mali, Níger y Burkina Faso anunciaron la creación de la Alianza de los Estados del Sahel, respaldada por Rusia[47]. El objetivo de esta organización regional es una mayor integración entre los tres países en todos los ámbitos. Se ha creado un banco de inversiones y fondo de estabilización únicos. Además, se establece la libre circulación de bienes y personas, semejante a la de la Unión Europea. Por otro lado, los líderes de las juntas militares han expresado la necesidad de establecer una acción diplomática coordinada para poder adquirir una mayor influencia y capacidad de negociación[48].

Aunque de momento, y vista la situación actual, no se ha visto ningún avance significativo en la estabilidad de la zona (incluso más bien al contrario), con el paso del tiempo se podrán analizar los resultados de la misma.

Conclusión

El conflicto en el Sahel se ha prolongado demasiado a lo largo del tiempo, sin que parezca que pueda acabar pronto. Por otro lado, la complejidad del conflicto también se ha visto incrementada de manera sorprendente. Comenzó siendo una insurrección de la comunidad norteña tuareg y hoy en día el conflicto cuenta con numerosos actores de diversa índole y partes del mundo, tanto de manera oficial como no oficial. Un conflicto donde más de 10.000 soldados de la Organización de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales han sido desplegados a lo largo de los años para intentar ponerle un fin. Y, sin embargo, éste continúa.

La multiplicidad de actores (locales, nacionales y especialmente los internacionales), son gran parte de la causa de que dicho conflicto se alargue tanto. Cada uno de estos actores persigue en este río revuelto sus propios intereses y obedece a sus propios jefes o "cabecillas". Algunos incluso tienen como fin prolongar el conflicto para su propio beneficio. De esta manera, donde no hay bandos claros ni objetivos comunes, antes

[46] FRANCE 24. "Níger, Malí y Burkina Faso abandonan el bloque regional de la CEDEAO", 28 de enero de 2024. Disponible en: https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20240128-n%C3%ADger-mal%C3%AD-y-burkina-faso-abandonan-el-bloque-regional-de-la-cedeao

[47] CHAMORRO, A. "Nace la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel", Descifrando la Guerra, 7 de julio de 2024. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/nace-la-confederacion-de-la-alianza-de-estados-del-sahel/

[48] CHAMORRO, A. "Nace la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel", Descifrando la Guerra, 7 de julio de 2024. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/nace-la-confederacion-de-la-alianza-de-estados-del-sahel/

bien, son divergentes, alcanzar una paz se torna casi imposible. Además, los actores locales, los cuales posiblemente podrían alcanzar una paz de manera más sencilla, son menos poderosos que aquellos venidos de fuera, dificultando la posibilidad de que los primeros se impusieran sobre los intereses de los segundos (ajenos a la búsqueda del bien común y estabilidad de la región).

Y, a todo esto, la población, como siempre, se convierte en la mayor sufridora. Protegida por nadie y atacada por todos. Se crea una mayor inseguridad, y siguiendo el ciclo de inestabilidad, se genera una mala gobernanza, un peor desarrollo económico y, por lo tanto, una inestabilidad total. Por ello sería conveniente que el número de los actores se redujera considerablemente y se facilitara un posible acuerdo de paz, para así ayudar a garantizar una mayor estabilidad en la región.

Pero, mientras tanto estén librando sus propias batallas y guerras en el suelo del Sahel, la paz y la estabilidad parece, es, una quimera. Y por ello, para ir minorando el conflicto, es preciso ir eliminando, en la medida de lo posible, la cantidad de actores capaces de ejercer violencia en la región.

Quizás ese pudiera ser un paso importante hacia la paz.

*Yago Alonso-Alegre Sustacha**
Derecho y Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas

Documento
Opinión

20/2025 20 de marzo de 2025

Guillem Colom Piella *

Como terminan las guerras



Como terminan las guerras

Resumen:

El pasado febrero, el presidente estadounidense Donald Trump anunció la apertura de negociaciones con Vladimir Putin para zanjar la guerra en Ucrania. Un anuncio que se producía justo después de las declaraciones del Secretario de Defensa Pete Hegseth sugiriendo que Ucrania no regresaría a las fronteras previas a 2014, ni ingresaría en la OTAN, ni que Estados Unidos proporcionaría garantías de seguridad a Ucrania tras la firma de la paz, dejando a Europa como garante de su seguridad.

Este documento de opinión revisa las teorías sobre la terminación de los conflictos armados y las aplica al caso ucraniano, cuyo desenlace y viabilidad futura dependerá de la capacidad de una Unión Europea tradicionalmente renuente el empleo del poder duro de proporcionar garantías de seguridad capaces de disuadir a Rusia.

Palabras clave:

Rusia – Estados Unidos – Ucrania – Garantías de seguridad – Disuasión - Negociación

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.

How wars end

Abstract:

In February, U.S. President Donald Trump announced the opening of negotiations with Vladimir Putin to end the war in Ukraine. This announcement came right after U.S. Secretary of Defence Pete Hegseth's statements suggesting that Ukraine would not return to its pre-2014 borders, would not join NATO, and that the United States would not provide security guarantees to Ukraine after a peace agreement, leaving Europe as the guarantor of its security.

This article reviews theories on the termination of armed conflicts and applies them to the Ukrainian case, whose outcome and future viability will depend on the European Union's ability – traditionally reluctant to employ hard power – to provide security guarantees capable of deterring Russia.

Keywords:

Russia – United States – Ukraine – Security Guarantees – Deterrence – Negotiation

Introducción

El pasado 12 de febrero, el presidente estadounidense Donald Trump anunció que había acordado con su homólogo ruso Vladimir Putin la apertura de negociaciones entre ambos países para acabar con la guerra de Ucrania. Un anuncio que se producía poco después de que su Secretario de Defensa Pete Hegseth declarara, en la vigésima sexta reunión del Grupo de Contacto para la Defensa de Ucrania, que no era realista esperar que el país volviera a las fronteras anteriores a 2014, ni que ingresara en la OTAN, ni tampoco que Washington proporcionara garantías de seguridad a Kiev. Y, por si quedaba alguna duda del compromiso estadounidense con el futuro de Ucrania, Hegseth insistió que una paz duradera en este país exigiría sólidas garantías de seguridad, pero que serían los europeos quienes las deberían proporcionar. Además, si se decidía desplegar fuerzas de paz tras un eventual acuerdo de alto el fuego, no serían tropas de la OTAN ni quedarían amparadas por las provisiones del Artículo 5 del Tratado de Washington. Por lo tanto, cualquier despliegue se realizaría bajo responsabilidad nacional.

Observadas en su conjunto, estas declaraciones dejaban meridianamente clara la posición de Estados Unidos: la prioridad estratégica del país se halla en el Indo-Pacífico, Ucrania no es un interés vital para Washington[1], la guerra en Europa es un problema exclusivamente europeo y que la Unión Europea ni los países del continente son actores estratégicos. En otras palabras, la prioridad norteamericana se encuentra en contener a China, no en sostener Ucrania.

El anuncio cogió por sorpresa a las principales capitales europeas. París, Londres y Berlín reaccionaron con visible incomodidad. En Bruselas, este baño de realidad se interpretó como una cesión ante Moscú; en Vilna, Tallin o Varsovia, directamente como una traición. El mensaje de la Administración Trump fue percibido como lo que era: la confirmación de que Washington se preparaba para salir del conflicto y trasladar el peso de la implementación de la paz a los hombros europeos. Unos hombros que, pese a la retórica sobre la «autonomía estratégica», su compleja arquitectura de seguridad y defensa o el relato oficial sobre la guerra, siguen siendo incapaces de ofrecer a Ucrania garantías de seguridad creíbles sin contar con Washington. Parafraseando a *Top Gun*

[1] Paradójicamente, alguien diametralmente opuesto a Trump como Obama argumentó lo mismo: que Ucrania era un interés vital para Rusia pero no para Estados Unidos (Jeffrey Goldberg (2016, abril): «The Obama Doctrine», *The Atlantic* [en línea] https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/

(1986), el ego de la Unión Europea respecto a Ucrania había extendido cheques que su bolsillo no podía pagar ni en forma de compromiso, ni fuerzas suficientes ni tampoco en materia de una disuasión creíble.

¿Por qué es importante estudiar cómo terminan las guerras?

La Historia nos muestra que las guerras no terminan necesariamente con la firma de un acuerdo de paz, sino cuando se disipa el riesgo de que estas se reanuden gracias a una disuasión creíble. Y la realidad es que, pese a haber sido degradada militarmente, Rusia seguirá siendo una potencia militar relevante capaz de revertir cualquier resultado que considere contrario a sus intereses, y más frente a una Unión Europea posmoderna que ha ignorado repetidamente la importancia de la seguridad militar. De ahí que el anuncio estadounidense haya reabierto en Europa el viejo debate sobre su propia seguridad, el vínculo trasatlántico o la durabilidad de los acuerdos de paz que no cuenten con el respaldo inequívoco de Washington. Algo que nos recuerda la célebre frase del ministro de Asuntos Exteriores belga Mark Eyskens (1991) definiendo a Bruselas como «*…un gigante económico, un enano político y un gusano militar».*

No se trata de una cuestión menor. Comprender los procesos que condicionan el fin de un conflicto armado, la correlación de fuerzas resultante o las implicaciones políticas, sociales y económicas derivadas del cese de las hostilidades son cruciales para entender cómo se configura el nuevo orden internacional y cómo evolucionan las relaciones de poder postconflicto. La Historia ofrece múltiples ejemplos en los que una guerra no termina con un tratado de paz ni con la desmovilización de las fuerzas, sino con la creación de un equilibrio estratégico que impide a las partes reanudar el enfrentamiento. Cuando este equilibrio es inestable o las condiciones que dieron origen a la guerra persisten sin resolverse, el retorno a las armas es solo cuestión de tiempo.

Por estas razones, el análisis de cómo terminan las guerras se ha consolidado como un área de investigación en el campo de los Estudios Estratégicos. Su importancia radica en varios factores: primero, porque el modo en que se resuelve una guerra tiene repercusiones profundas sobre la naturaleza del orden político y estratégico emergente. Las circunstancias en las que se alcanza la paz – ya sea a través de una victoria o derrota militar, el agotamiento mutuo de las partes, la congelación del conflicto o un acuerdo negociado, por poner algunos ejemplos – no solo determinan la estabilidad del

orden internacional, sino también las probabilidades de que el conflicto pueda resurgir en el corto o medio plazo[2].

Segundo, porque su estudio permite comprender las dinámicas de la negociación y la construcción de la paz, dos fases críticas que determinan tanto la manera en que se termina una guerra como la viabilidad del orden posterior. En este sentido, muchas guerras civiles y conflictos interestatales se prolongan cuando las partes perciben que la firma de un acuerdo de paz puede poner en riesgo su propia supervivencia política, militar o, incluso, física[3]. Precisamente, la falta de garantías externas sólidas o de mecanismos eficaces de verificación de los acuerdos alcanzados puede alimentar la desconfianza de las partes y contribuir al colapso de los procesos de paz[4].

En este contexto, casos como los Balcanes, Iraq o Afganistán ofrecen importantes lecciones para entender las dinámicas relacionadas con la implementación de los acuerdos de alto el fuego, el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz y, sobre todo, los desafíos a los que se enfrentan las potencias occidentales a la hora de gestionar la fase final de los conflictos, más conocida como la estrategia de salida (*exit strategy*)[5]. Una realidad que pudimos observar con toda su crudeza en Afganistán (2001-21), donde la caótica retirada de Kabul en agosto de 2021 precipitó el colapso inmediato del gobierno afgano y la entrada triunfal de los Talibán. De hecho, entre los factores que pueden comprometer la salida de un conflicto – la falta de planificación, desconocimiento de la realidad política y social local, cambios en los objetivos estratégicos o la ausencia del consenso político interno en los países[6] – estos dos últimos pueden ser relevantes para el caso ucraniano ahora que se debate una posible coalición de voluntad (*coalition of the willing*) liderada por Europa. Primero, porque a medida que un conflicto (o, en el caso que nos ocupa, una hipotética operación de paz, estabilización, reaseguramiento, interposición, etc.) se prolonga en el tiempo, los fines políticos que la justificaron tienden

[2] Fred Iklé: *Every War Must End*. Nueva York: Columbia University Press, 1971.
[3] Stephen J. Stedman: *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. Nueva York: International Peace Academy, 2001.
[4] Barbara F. Walter: *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
[5] Sin embargo, se trata de un controvertido concepto por sus implicaciones estratégicas y políticas (Riley Murray (2021, 11 de abril): «It's Time to Stop Using the Term Exit Strategy», *Small Wars Journal* [en línea] https://smallwarsjournal.com/2021/11/04/its-time-stop-using-term-exit-strategy/
[6] Dominic Tierney: *The Right Way to Lose a War: America in an Age of Unwinnable Conflicts*. Nueva York: Little, Brown & Company, 2015.

a diluirse, reformularse o, incluso, a tornarse contradictorios[7]. Segundo, porque la propia salida genera dilemas estratégicos que oscilan entre la necesidad política de poner fin a la intervención para reducir los costes humanos, económicos y políticos y el temor a que dicha retirada abra vacíos de poder que sean explotados por otros actores[8].

Por último, porque en el actual contexto de competición estratégica y de creciente entente sino-rusa, el análisis de cómo terminan las guerras adquiere una relevancia aún mayor. Comprender los procesos que conducen al cese de las hostilidades permite anticipar las diadas del conflicto, diseñar estrategias de salida realistas y construir marcos de seguridad estables. En otras palabras, no se trata de cómo poner fin a una guerra sino hacerlo de tal forma que se minimice el riesgo de reanudarse las hostilidades (algo que los acuerdos de Minsk (2014-15) no lograron) o que aparezcan vacíos de poder (en el caso de Ucrania, que pase de ser un Estado tapón a un país con una neutralidad forzada o alineada de facto con Moscú). Y es que, tal y como se está vislumbrando ahora con la apertura de unas negociaciones de paz con una Rusia haciendo gala de su paciencia estratégica frente a un Trump impaciente y una Unión Europea en shock, será ahora donde se observarán las líneas rojas de los contendientes, se reconfigurarán los equilibrios de poder y se fijarán las bases del orden que emergerá tras el conflicto[9]. Dicho de otra forma, la manera en que se gestione el fin de la guerra no sólo condicionará la estabilidad de la posguerra y la viabilidad y durabilidad de la paz alcanzada; sino que también puede sentar un precedente sobre el nuevo concierto europeo, la eficacia de los sistemas de seguridad colectiva o sobre la disuasión de actores revisionistas.

¿Y cómo terminan las guerras?

Volviendo otra vez a la literatura de los Estudios Estratégicos, es posible identificar varias tipologías de finalización de los conflictos armados. En primer lugar, el más obvio es una victoria decisiva[10], que se produce cuando uno de los contendientes impone su voluntad

[7] Colin S. Gray: *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
[8] Sin entrar en detalles, esto refleja la dificultad de las potencias externas para estabilizar territorios ajenos sin asumir responsabilidades ilimitadas, lo que genera tensiones domésticas y descoordinación entre los aliados (Stephen D. Krasner: *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999).
[9] Colin S. Gray: *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*. Londres: Routledge, 2007.
[10] Stephen Biddle: *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

por la fuerza, provoca el colapso político y militar del adversario y establece las condiciones del nuevo orden resultante. En el caso que nos ocupa, este escenario es muy improbable: a pesar de las voces que proponían una intervención directa occidental para lograr una victoria estratégica Rusia sin atender sus potenciales consecuencias, pronto la estrategia occidental osciló entre la disuasión y el sangrado (*bloodletting*) para desgastar a Moscú prolongando el conflicto y aumentando sus costes militares, económicos y políticos, pero sin cruzar determinadas líneas rojas que pudieran provocar una escalada horizontal o vertical del conflicto. En este sentido, ni Estados Unidos ni los países europeos han proporcionado a Ucrania los medios materiales necesarios para que Ucrania pudiera lograr una victoria militar sobre el terreno. La entrega de armamento avanzado fue gradual, limitada y calibrada, obedeciendo tanto a la lógica de la gestión de la escalada como a la ausencia de un consenso claro sobre el objetivo final de la intervención: si contener a Rusia o derrotarla[11].

La segunda forma es la negociación y el acuerdo político, típicamente fruto de un estancamiento militar o de un equilibrio en el desgaste de ambos contendientes (*mutually hurting stalemate*)[12]. Aquí, las partes renuncian a la victoria total y optan por un compromiso que ponga fin a las hostilidades. La sostenibilidad de este tipo de acuerdos depende de factores como garantías de seguridad creíbles, mecanismos de verificación realistas o un compromiso internacional claro. A pesar de la atrición experimentada por Rusia, sus objetivos estratégicos apenas han cambiado[13]. De hecho, la hipotética inclusión de Donetsk, Lugansk, Zaporiya, Jersón (e incluso Járkov) a la Federación Rusa, la consolidación del puente de tierra entre Rusia y Crimea o la finlandización de Ucrania constituirían una importante victoria para el Kremlin. Puede que no pueda caracterizarse como una victoria total porque Ucrania habrá sobrevivido como Estado, pero sin garantías de seguridad creíbles para mantener el nuevo *statu quo*, será una situación frágil.

[11] Guillem Colom-Piella (ed): *La guerra de Ucrania: los 100 días que cambiaron Europa*, Madrid: Catarata, 2022; o Beatriz Cózar Murillo y Guillem Colom-Piella (eds.): *La guerra de Ucrania II: De la conquista de Lugansk a la contraofensiva ucraniana*. Madrid: Catarata, 2023.

[12] James D. Fearon: «Rationalist Explanations for War». *International Organization*, Vol. 49 nº 3 (1995), pp. 379-414.

[13] Guillem Colom-Piella: «Pensamiento militar ruso y suposiciones sobre la zona gris y la guerra en Ucrania», *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, Vol. 8 nº 2 (2023), pp. 91-103.

En otros casos, el conflicto queda congelado con un cese precario de las hostilidades pero sin ningún acuerdo político, tal y como sucede en muchos conflictos del espacio post-soviético. De hecho, se especuló que la guerra de Ucrania podría derivar en un escenario de estas características, con unos frentes estabilizados, un alto el fuego de facto, escaramuzas en la línea de contacto y una zona gris sobre la Ucrania libre, pero sin una resolución política formal. Se trataría de una situación altamente inestable y con riesgos evidentes de reactivarse el conflicto en cualquier momento.

La cuarta tipología es la desaparición de uno de los actores beligerantes como entidad política, tal y como sucedió con la disolución del Imperio Otomano[14]. Sin embargo, este escenario es altamente improbable para el caso que nos ocupa, aunque en cierta manera este era el objetivo de Rusia cuando decidió dejar de lado su zona gris sobre Ucrania para lanzar la «operación militar especial» fundamentándose en la narrativa de la histórica unidad entre Rusia y Ucrania[15].

La quinta se vincula con la intervención externa de otra potencia o coalición internacional para forzar la paz o garantizar el cumplimiento de los acuerdos, tal y como sucedió en Bosnia-Herzegovina tras Dayton (1995) o en Kosovo tras la intervención de la OTAN (1999). En Ucrania, este escenario se descartó en las primeras semanas del conflicto cuando Washington se abstuvo de desplegar «*boots on the ground*» en territorio ucraniano y se decantó por una intervención indirecta para desangrar a Rusia a la vez que gestionaba la escalada con Moscú. Las declaraciones de Trump han vuelto a poner encima de la mesa la necesidad de constituir algún tipo de fuerza de interposición, implementación o mantenimiento de la paz, cada una de ellas con requerimientos muy distintos y con el condicionante de no disponer de las capacidades estadounidenses.

El agotamiento mutuo es otra vía, que se produce cuando los contendientes alcanzan un nivel de atrición que les impide continuar con las hostilidades, por lo que optan *de facto* por terminar la guerra sin ningún acuerdo formal[16]. Aunque siempre se menciona como ejemplo paradigmático de esta dinámica la Guerra de los Cien Años, en el caso que nos

[14] Michael Howard: *The Causes of Wars and Other Essays*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.
[15] Vladimir Putin: (2021, 12 de julio): «On the Historical Unity of Russians and Ukrainians» [en línea] http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181
[16] Dan Reiter: *How Wars End*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

ocupa y debido tanto a la asimetría de ambas partes como a la propia trinidad de Clausewitz, es muy poco probable que pudiera producirse este escenario.

Finalmente, algunos conflictos no acaban, sino que se transforman, pasando de guerra abierta a insurgencia o de conflicto intraestatal a violencia crónica. Afganistán o muchos conflictos africanos son ejemplos de esta deriva[17]. En el caso ucraniano, con independencia de cómo se produzca el desenlace de la guerra, es probable que la guerra abierta deje paso a una zona gris más asertiva que la que se produjo entre 2014 y 2022.

Como puede observarse, el análisis de las distintas tipologías de finalización de las guerras permite construir distintos escenarios que podrían aplicarse al caso ucraniano. En el contexto actual de guerra de desgaste con unos frentes estabilizados, la reducción del apoyo militar estadounidense y la incapacidad europea para suplir la brecha dejada por Washington, la determinación de Trump de lograr una paz en el corto plazo sin contar necesariamente con Kiev y una Rusia inmersa en una economía de guerra y con la percepción de que el tiempo corre a su favor, el escenario más probable es el de una rendición más o menos negociada. Algo que, tal y como ha expuesto Estados Unidos, implicaría concesiones territoriales significativas y un posible estatus de neutralidad que impediría su integración futura en la OTAN. Se trataría de una paz asimétrica al carecer de garantías de seguridad creíbles, demostrando nuevamente la tradicional brecha entre la retórica y la realidad europea; debilitando la disuasión frente a Moscú al no contar con el Marte americano, trasmitiendo un mensaje de impotencia ante el uso de la fuerza para alterar fronteras e interpretada por Rusia como un triunfo y un precedente favorable para futuras aventuras militares.

¿Y ahora qué?

La guerra de Ucrania comenzó como un fallo de disuasión motivado por dos excesos de confianza: el occidental al considerar que Moscú nunca cruzaría el umbral de la zona gris y el ruso, que estimaba posible decapitar el liderazgo ucraniano con una estrategia de hechos consumados. Y no terminará hasta que la disuasión que puedan proporcionar los países defensores del orden liberal internacional en forma de garantías de seguridad sea

[17] Mary Kaldor: *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2012.

creíble. Y esta credibilidad no la tiene ni una Unión Europea cuya retórica nunca se ha plasmado en capacidades militares cuantificables[18], ni unos países europeos que no despertaron estratégicamente tras el shock del 24 de febrero de 2022[19], ni la generan los arsenales nucleares británico o francés. Esta credibilidad basada en la capacidad militar solamente la tiene Estados Unidos, y éste ha manifestado que no pretende formar parte de las garantías de seguridad ni de manera directa ni mediante la OTAN[20]. A menos que esta negativa constituya una baza negociadora susceptible de alterar definitivamente la balanza en uno u otro sentido, el futuro de Ucrania puede depender de una Europa carente de cultura estratégica, capacidades militares o voluntad política real para asumir lo que la defensa de Ucrania podría significar.

Sin entrar en detalles, desde las explosivas declaraciones del Secretario de Defensa Hegseth y el Presidente Trump, los acontecimientos se precipitaron: Bruselas ratificó su compromiso con Ucrania, exploró vías para operacionalizarlo y lanzó un ambicioso plan de rearme y los ministros de Defensa del E5 (Polonia, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) empezaron a discutir vías para impulsar la industria armamentista. Paralelamente, Londres y París dieron un paso al frente para liderar una coalición de voluntad (*coalition of the willing*) abierta a todos aquellos países interesados en garantizar el cumplimiento de un eventual alto el fuego en Ucrania. Los 200.000 efectivos que el Presidente Zelensky había planteado en enero de 2025[21] o los 100.000 barajados por los veintisiete en diciembre de 2024 fueron las primeras cifras en resonar en las cancillerías europeas. Aunque estos volúmenes de fuerza podrían ser necesarios para cubrir los más de 1.000 kilómetros de frente interponiéndose entre las fuerzas rusas y ucranianas o desplegarse en segunda línea apoyando al ejército ucraniano, se trataba de cifras completamente irreales, especialmente teniendo en cuenta que una fuerza de estas características tardaría años en generarse y que podría cuadruplicarse sumando los relevos necesarios para garantizar su sostenimiento. De hecho, no hace falta ser un conocedor del *Military*

[18] Guillermo Pulido (2020, 14 de febrero): «Las miserias de la defensa europea», *Ejércitos* [en línea] https://www.revistaejercitos.com/articulos/las-miserias-de-la-defensa-europea/

[19] Guillem Colom-Piella: «Retorno de la historia», *Ejército*, nº 974, 2022, pp. 10-17.

[20] Michael O'Hanlon y Paul B. Stares: *Defending Ukraine in the Absence of NATO Security Guarantees*. Nueva York: Council on Foreign Relations, 2025.

[21] Dmytro Basmat (2025, 21 de enero): «Ukraine-Russia peace deal would require at least 200,000 peacekeepers, Zelensky says», The Kyiv Independent [en línea] https://kyivindependent.com/ukraine-russia-peace-deal-would-require-at-least-200-000-peacekeepers-zelensky-says/

Balance del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres para saber que el número de unidades de maniobra y de apoyo de los que disponen los ejércitos europeos y su estado de alistamiento dista mucho de estas cifras barajadas por las élites políticas. Quizás fue la voz de alarma de los Estados Mayores europeos advirtiendo de la imposibilidad de alcanzar estas cifras la que motivó que se empezaran a contemplar contingentes más realistas, desde un simbólico cable trampa (*tripwire*) de unos 5.000 efectivos[22], una fuerza multinacional de unos 20.000, a una fuerza de reaseguramiento de unos 30.000-40.000 efectivos, considerada el mínimo imprescindible para ejercer una disuasión creíble y garantizar el cumplimiento de los hipotéticos acuerdos de paz[23]. Unos acuerdos que previsiblemente se negociarán sin la participación de Europa, pero cuya implementación recaerán inevitablemente sobre ella, en un contexto en el que nadie puede anticipar los supuestos estratégicos, los condicionantes operativos ni, mucho menos, la postura que adoptará Rusia. Por lo tanto, considerar en el momento actual la entidad de la fuerza a desplegar sin conocer aspectos tan importantes como el acuerdo de alto el fuego que se alcanzará, los compromisos que Rusia adquirirá y si consentirá que pueda desplegarse una misión en Ucrania, la naturaleza de la operación que se consensuará (de interposición, reaseguramiento, mantenimiento de la paz, estabilización, disuasión, capacitación, etc.), el marco legal en que se desarrollará, los países que podrán estar dispuestos en formar parte de esta *coalition of the willing* o sus posibles aportaciones en materia de fuerzas y capacidades, no es más que un ejercicio intelectual. Especialmente cuando Washington no parece dispuesto – a no ser que sea una treta negociadora de Trump para que Europa asuma, de una vez por todas, sus obligaciones en materia de defensa – en proporcionar ninguna garantía de seguridad ni utilizar el paraguas institucional de la OTAN. Algo que, a su vez, genera nuevas incógnitas con relación a los riesgos que las fuerzas de esta coalición podrían estar dispuestas a asumir, las reservas o *caveats* nacionales que podrían plantearse, los multiplicadores y habilitadores (desde mando y control, observación y reconocimiento,

[22] Se trata de un contingente militar reducido que, por sí solo, carece de la capacidad para detener una ofensiva de envergadura, pero cuya presencia sobre el terreno convierte cualquier ataque contra ella en un *casus belli* automático para el conjunto de la coalición a la que pertenece. De este modo, el agresor se enfrenta a un dilema fundamental: o respeta el *statu quo* o desencadena una respuesta militar inmediata. Este mecanismo de disuasión no se basa tanto en la fuerza militar desplegada como en el compromiso político y estratégico que representa.

[23] Ed Arnold (2025, 10 de marzo): «Back to the Future: Applying the Chilcot Checklist to Ukraine», *RUSI Commentary* [en linea] https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/back-future-applying-chilcot-checklist-ukraine

defensa antiaérea y antimisil, cibercapacidades a fuegos de largo alcance) que podrían proporcionarse teniendo en cuenta las gravísimas carencias europeas en estas materias e, incluso, si esta hipotética operación en la que la Unión Europea debería tener algún papel relevante si pretende lograr algún tipo de credibilidad en materia de defensa podría emplear las capacidades de planeamiento aliadas en virtud de los acuerdos *Berlín Plus* (2003). Resumiendo, la voluntad política de los países que conformen la coalición, las capacidades militares que éstos puedan desplegar o la credibilidad de la fuerza y las garantías de seguridad reales que puedan brindarse a Ucrania serán los factores que acabarán condicionando la respuesta europea al fin de esta guerra que empezó hace más de tres años.

En otras palabras, sin conocer los términos del alto el fuego o las provisiones del plan de paz que pueda acordarse entre Estados Unidos, Rusia (y Ucrania), es imposible plantear cuál podría ser la configuración, entidad y funciones de la fuerza militar que podrá desplegar la coalición de voluntad que se está construyendo en estos momentos. Sin embargo, es muy probable que los Estados Mayores europeos estén trabajando duramente para proporcionar un amplio abanico de opciones militares realistas al poder político. Pero la pregunta clave que deberían hacerse las cancillerías europeas no es si se debe intervenir, sino si esta intervención puede hacerse con éxito. Las declaraciones políticas fundamentadas en argumentos morales, subrayando que se apoyará a Ucrania «*…hasta donde sea necesario»* sin aclarar lo que significa «necesario»[24] o sin comprender conceptos básicos del pensamiento estratégico no brindan grandes esperanzas.

Esta pregunta no es baladí: sin un consenso claro y compartido por todos los miembros de la coalición sobre el problema estratégico-militar que se pretende resolver; sin criterios nítidos que delimiten qué constituye el éxito de la operación; sin una evaluación rigurosa de los riesgos asumidos y las respuestas militares que deberían adoptarse si Rusia quebranta el alto el fuego; sin una estrategia de salida en un plazo razonable que evite la erosión de la coalición; sin un marco legal sólido que la enmarque; sin un reparto de cargas equitativo y compromisos creíbles que garanticen la sostenibilidad del esfuerzo; sin una provisión de capacidades adecuadas ni un liderazgo efectivo capaz de preservar la cohesión de la coalición frente a los previsibles intentos de Rusia por socavarla,

[24] Ibíd.

cualquier despliegue militar corre el riesgo de convertirse en un instrumento incapaz de cumplir su propósito y abocado al fracaso[25].

Conclusiones

El desenlace de la guerra en Ucrania y el desenganche estratégico estadounidense de Europa reconfigurarán el orden de seguridad del continente. La decisión de la administración Trump de iniciar negociaciones con Moscú, su renuncia a proporcionar garantías de seguridad a Ucrania o las incógnitas que se abren con relación al vínculo trasatlántico obligan a los europeos a despertar, de una vez por todas, de sus vacaciones estratégicas. En este contexto, si la Unión Europea pretende alcanzar la mayoría de edad estratégica, ésta se enfrenta a un doble desafío: por un lado, gestionar el final de un conflicto que redibujará el mapa geopolítico europeo y cuyos resultados determinarán el equilibrio de poder en el continente. Por otro lado, construir una arquitectura de seguridad capaz de garantizar el cumplimiento de cualquier acuerdo de paz que se alcance y de disuadir futuras agresiones rusas, y todo ello sin el respaldo de unos Estados Unidos en retirada.

A falta de garantías de seguridad efectivas, el riesgo de un acuerdo de paz inestable es elevado. El desenlace de la guerra de Ucrania se perfila, por lo tanto, como una prueba decisiva para la credibilidad de la Unión Europea como proveedora de seguridad y como el actor estratégico que aspira a ser y, a fecha de hoy, no es a pesar de las repetidas advertencias que venimos haciendo algunos desde hace años. El resultado de esta bofetada de realidad no sólo podrá sellar el futuro de Ucrania, sino que también marcará el destino de la arquitectura de seguridad europea en las próximas décadas.

*Guillem Colom Piella**
Doctor en Seguridad Internacional
Profesor asociado del IEEE
@gcolpie

[25] Lawrence Freedman: *Command: The Politics of Military Operations from Korea to Ukraine*, Oxford: Oxford University Press, 2022.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

21/2025 24 de marzo de 2025

Gonzalo León Serrano *

Contexto y repercusión del «Informe Draghi» desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad

Contexto y repercusión del «Informe Draghi» desde la perspectiva europea de la Defensa y la Seguridad

Resumen:

La pérdida de competitividad de la Unión Europea, sumada a la creciente batalla geopolítica frente a otras potencias, le hace difícil mantener su relevancia internacional. El informe elaborado por Mario Draghi en 2024 sobre la competitividad europea ha generado gran impacto y múltiples análisis basados en él. Este documento aborda la perspectiva de defensa y seguridad en el contexto del informe Draghi y eventos relacionados. Se analiza la necesidad de actuar urgentemente desde tres ejes complementarios: la financiación de la defensa y seguridad europea, la innovación tecnológica y la necesidad de reforma de la gobernanza para la toma ágil de decisiones.

Palabras clave:

Informe Draghi; Competitividad europea; Innovación en defensa y seguridad; Relevancia geopolítica; Unión Europea.

Este documento se publicó el 5/3/2025 en la página web de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares www.acami.es.
Reproducido con autorización del autor y del editor.
https://www.acami.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe-Draghi-perspectiva-europea-de-Defensa-web.pdf

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.

Gonzalo León Serrano

Context and impact of the 'Draghi Report' from a European Defence and Security Perspective

Abstract:

The loss of competitiveness of the European Union, coupled with the growing geopolitical battle against other powers, makes it difficult to keep its international relevance. The report prepared by Mario Draghi in 2024 on European competitiveness has generated great impact and multiple analyses based on it. This paper addresses the defence and security perspective in the context of the Draghi report and related events. The need for urgent action is analysed from three complementary axes: the financing of European defence and security, technological innovation and the need for governance reform for agile decision-making.

Keywords:

Draghi's report; European competitiveness; innovation in defence and security; geopolitical relevance; European Union.

Un contexto inestable ante el que Europa debe reaccionar

La sensación de que la Unión Europea (UE) se encuentra en un punto muy relevante de su historia, en el que era necesario actuar para mantener su impulso y relevancia a nivel mundial, había crecido entre expertos, académicos, industriales y responsables políticos europeos desde hace años. En 2024, tras las elecciones al Parlamento Europeo celebradas del 6 al 9 de junio, y la puesta en marcha de una nueva Comisión Europea con cinco años por delante (2024-2029) para desarrollar su labor, era el momento apropiado para promover una reflexión colectiva y una amplia discusión sobre las prioridades fundamentales de la UE y las medidas a adoptar en los próximos años.

Las prioridades de la Comisión Europea, y los debates mantenidos con el Consejo y el Parlamento Europeo, se han alimentado de la elaboración de diversos estudios sobre la situación de la Unión y las acciones que debería poner en marcha en el futuro, procedentes de diversas instituciones y personalidades de diversos países.

Entre estos estudios destacan los informes realizados, por orden cronológico, por Enrico Letta (*Mucho más que un mercado*[1]) presentado en mayo de 2024, y por Mario Draghi (*El futuro de la competitividad europea*[2]) publicado en septiembre de 2024. Ambos han tenido resonancia por sus repercusiones en la discusión sobre el futuro de la UE desde la perspectiva del mercado único, el de Letta, y desde la pérdida de competitividad europea frente a otras potencias, el de Draghi. A ellos puede unirse el informe elaborado por Sauli Niinistö, antiguo presidente de Finlandia, presentado el 30 de octubre de 2024 (*Juntos estamos más seguros: Reforzar la preparación y la preparación civil y militar de Europa*[3]), y más relacionado con la seguridad desde la perspectiva de un conflicto militar de alta intensidad en las fronteras de la Unión.

Los tres informes mencionados son complementarios, con énfasis diferentes, pero todos ellos reflejan una preocupación común: la UE debe girar el rumbo si desea ser relevante globalmente, más segura y competitiva.

[1] https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf

[2] https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en?prefLang=es&etrans=es#paragraph_47059

[3] https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en#:~:text=long%2Dterm%20actions.-,Download%20the%20report,-Background

A esos informes han seguido muchos análisis procedentes de instituciones públicas y privadas y de diversos analistas[4] que han abordado sus consecuencias desde una visión general o centrado en algún ámbito concreto. Especialmente, en el ámbito de la defensa, puede indicarse la posición de la industria europea, la ASD (*The Aerospace, Security, and Defence Industries Association of Europe*[5]) y, en España, puede resaltarse el presentado por TEDAE (*Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio*[6]). En ambos casos, desde una perspectiva positiva, por la oportunidad que representa el informe Draghi para enmarcar y acelerar el debate, conocedora del papel que juega y jugará la industria (de defensa) en el futuro.

La presente contribución se centra en el segundo de los informes mencionados previamente, el denominado informalmente «Informe Draghi», aunque se hagan referencias, cuando proceda, a los otros informes mencionados, así como a las posiciones de diversas entidades y de las propias instituciones comunitarias. No se pretende, por tanto, analizar un informe concreto de manera aislada, sino contextualizar su elaboración e impacto en un momento histórico en el que la UE se juega parte de su futuro. Debemos ser conscientes de que la situación actual afecta no solo a la UE desde el punto de vista comunitario, sino también a todos sus Estados miembros; aún más, en mi opinión, implica a todos los europeos.

Cuando Mario Draghi presentó su informe el 9 de septiembre de 2024, elaborado, no se olvide, a petición de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, no se habían producido todavía algunos acontecimientos muy relevantes para la UE; ahora, apenas seis meses después, sí los conocemos, y están modificando fuertemente el contexto de actuación de la Unión.

Para empezar, no se había producido la victoria de Donald Trump en las elecciones de Estados Unidos en noviembre de 2024, aunque sí era una hipótesis plausible. A raíz de ello, tampoco era evidente unos meses antes que se desencadenaría una guerra

[4] The future of innovation in Europe: the response to the Draghi report. Pier Next. 21 February 2025. https://piernext.portdebarcelona.cat/en/governance/the-future-of-innovation-in-europe-the-response-to-the-draghi-report/

[5] https://defence-industry.eu/europes-defence-and-aviation-industries-welcome-supportive-eu-draghi-report/

[6] https://tedae.org/defensa/el-sector-de-la-consultoria-urge-a-reactivar-europa-con-la-aplicacion-inmediata-de-los-informes-draghi-y-letta/

arancelaria de Estados Unidos frente a muchos países, entre ellos los de la UE, ni que iba a plantearse en los términos unilaterales en los que se está planteando, una vez que la nueva administración americana ha tomado posesión con las amenazas de aranceles generales del 25% a las importaciones desde Europa que, muy probablemente, serán respondidos desde la UE con otros similares, elevando el tono de la guerra comercial; es verdad que algunas señales en esa dirección ya fueron explícitas durante la campaña presidencial en Estados Unidos.

Tampoco, aunque fuera previsible, se pensaba escuchar la posición de Estados Unidos en la *Cumbre de la Inteligencia Artificial (IA*) celebrada el 10 y 11 de febrero de 2025 en Paris, basada en un alegato en contra de la regulación de la tecnología digital (no solo de la IA) creada por la UE en la última década. Un proceso regulatorio con el que la UE pretendía encauzar la protección de los datos, el acceso a los servicios digitales, el establecimiento de un mercado digital equitativo, abierto y protector del ciudadano, o permitir el desarrollo de la IA desde un enfoque que pretendía asegurar unos principios de seguridad al mismo tiempo que permitir el proceso de innovación. Encontrar ese equilibrio es, en mi opinión, factible y muchos países firmantes de la *Declaración de la Cumbre*[7] así lo creen, aunque no Estados Unidos y el Reino Unido, que no la firmaron.

Es evidente que la puesta en marcha de las regulaciones digitales de la Unión imponía condiciones a los proveedores de servicios digitales en la UE para operar en la UE y, de vez en cuando, acarreaba sanciones a grandes empresas digitales significativas de Estados Unidos[8]; empresas, ahora, muy cercanas, si no dentro, de la nueva Administración de Donald Trump en mayor medida de lo que los europeos esperaban.

Pero el mes de febrero de 2025 aguardaba otra relativa sorpresa por parte de la Administración Trump explicitada en la Cumbre de Seguridad celebrada en Múnich[9]. En pocas palabras, Estados Unidos «amenazaba» a los europeos en dejarnos solos en

[7] https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2025/02/11/statement-on-inclusive-and-sustainable-artificial-intelligence-for-people-and-the-planet

[8] Como ejemplo, Google fue sancionado en 2017 por la Comisión Europea con 2.400 millones de euros por dar un trato preferencial en los resultados de búsqueda de Google a su propio servicio de comparación de precios de compras frente a las ofertas rivales. Google perdió una apelación en 2021 y en septiembre de 2024 el Tribunal de Justicia de la UE ratificó la decisión. En el caso de Apple, el tribunal reafirmó una orden de la Unión Europea de 2016 para que Irlanda recaudara 13.000 millones de euros, en impuestos no pagados.
https://www.nytimes.com/es/2024/09/10/espanol/negocios/google-apple-sanciones-ue.html

[9] https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-de-prensa/munich-security-report-2025

nuestra defensa. Para completarlo, Estados Unidos declaró su postura de llegar a un acuerdo con Rusia para el fin de la guerra de Ucrania sin contar con la UE, ni tampoco con Ucrania; proceso que ha comenzado en esos términos. No era solo un problema de formas, sino también de fondo, que apela a la relevancia global de la Unión.

Es pronto para conocer cómo las conversaciones sobre el futuro de Ucrania se van a desarrollar ni cómo van a afectar a la UE desde la perspectiva de la seguridad europea, ni tampoco cómo la UE va a participar en ellas ni en qué momento, pero estoy convencido de que las diferentes tomas de posición de la Unión y las posibles decisiones derivadas de ellas ya no podrán seguir el pausado ritmo de la política comunitaria.

En el documento publicado por Bruegel (un *think tank* ubicado en Bruselas), el 21 de febrero de 2025, sobre la estimación de lo que Europa necesitaría para defenderse de un ataque de Rusia sin los Estados Unidos[10], se describe un panorama no sencillo. En su análisis, Europa podría necesitar 300.000 soldados más y un aumento anual del gasto en defensa de, al menos, 250.000 millones de euros a corto plazo. En mi opinión Europa, con un gasto anual en defensa de unos 300.000 millones de euros, no gasta poco, globalmente sería el tercer «país» del mundo, pero la hace mal; con duplicidades y con un nivel de coordinación en esos gastos mucho menor del deseable.

La sucesión de Consejos europeos extraordinarios, el último convocado para el 6 de marzo de 2025 por el presidente del Consejo Europeo Antonio Costa con la invitación expresa al presidente de Ucrania, Volodimir Zelenski, para tratar la defensa europea en el contexto de la evolución de Ucrania, tras la Cumbre Internacional de apoyo a Ucrania celebrada el 24 de febrero de 2025, es un buen ejemplo de ello. En su carta de invitación a los Estados miembros Antonio Costa dice:

> La UE y sus Estados miembros están dispuestos a asumir una mayor responsabilidad por la seguridad de Europa. Por lo tanto, debemos estar preparados para una posible contribución europea a las garantías de seguridad que serán necesarias para garantizar una paz duradera en Ucrania[11].

[10] https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed

[11] https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/03/06/ y https://www.consilium.europa.eu/media/1bhmpfb5/president-costa-s-invitation-letter-to-the-special-european-council-on-6-march.pdf

En el fondo del debate está el reconocimiento de que nos enfrentamos como europeos a un problema real de irrelevancia geopolítica, que la situación de Gaza y la subsiguiente negociación del acuerdo entre Israel y Hamas al margen de la UE ya había puesto de manifiesto, y que ahora se hacía muy evidente en las mismas fronteras de la propia UE en la búsqueda de la solución al conflicto de Ucrania o, al menos, a conseguir un alto al fuego.

Europa, hasta muy recientemente, seguía suponiendo, o queriendo suponer, que Estados Unidos era un aliado fiable y permanente que cubriría indefinidamente las necesidades de seguridad colectiva en el contexto de la OTAN[12]. Desgraciadamente, tras los últimos eventos surgen dudas y ya no estamos tan seguros de ello, aunque todavía no sepamos cómo reaccionar porque tampoco conocemos los siguientes pasos de Estados Unidos y de la evolución que espera de la OTAN[13]; en el fondo, a nadie le gusta oír lo que no le gusta porque Estados Unidos ya decía repetidamente en los últimos años, con mejores formas que ahora, que su prioridad estaba en el Pacífico.

Es lógico que esté costando tiempo a los líderes europeos asumir la necesidad de dedicar recursos para prepararse anticipadamente ante una eventualidad de desacoplamiento defensivo con Estados Unidos que rompa con la situación de décadas anteriores y que se suponía inmutable. Escenarios posibles de si ese desacoplamiento, si se produjese, se realizaría en uno a tres años o en un periodo más largo de cinco a diez años son muy distintos, porque la UE, fuertemente dependiente en sus sistemas de armas de Estados Unidos, requiere tiempo para reducir su dependencia. Entramos en otra «zona gris» de las relaciones internacionales que espero, por el bien de la UE, que no se prolongue en el tiempo.

Reconozco en esta situación la emergencia de eventos del tipo de «rinocerontes grises» pastando tranquilamente ante nuestros ojos, a los que aludía Michele Wucker en su

[12] La votación en las Naciones Unidas de una Declaración sobre Ucrania del 24 de febrero de 2025, impulsado por Kiev y sus socios de la Unión Europea, fue aprobada con 93 votos a favor, 65 abstenciones y el voto en contra de 18 países, entre ellos no sólo Rusia y sus aliados habituales, sino también Estados Unidos, Hungría o Israel. Posteriormente, coincidiendo con el tercer aniversario de la invasión, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una breve resolución presentada por Estados Unidos sobre el «rápido fin de la guerra» por la que votaron a favor 10 de los 15 miembros, entre ellos, conjuntamente, Estados Unidos y Rusia, mientras que Francia y Reino Unido -principales miembros del Consejo de Seguridad- se abstuvieron, al igual que Eslovenia, Grecia y Dinamarca.

[13] La próxima cumbre de la OTAN se celebrará en La Haya del 24 al 26 de junio de 2025. https://www.nato.int/cps/is/natohq/news_225618.htm?selectedLocale=en

conocida metáfora utilizada en su libro de 2016[14]; en pocos meses, varios de ellos habían embestido, de repente, y todos a la vez. A pesar de los múltiples informes preparados sobre escenarios futuros de la UE que analizaban lo que podría pasar, parece que es ahora, y a toda prisa, cuando la UE debe orquestar una respuesta ordenada, consensuada, inteligente y muy rápida para que la embestida no se lleve por delante parte del proceso de la construcción europea, ni nuestro modo de vida, ni nuestro papel en el mundo; y todo ello, sin disponer como punto de partida de un plan consensuado y aprobado para ello.

Durante los tres años transcurridos desde la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022, en los que, justo es reconocerlo, la Unión ha adoptado posiciones valientes y comprometidas en ayuda a Ucrania, utilizando inteligentemente los recursos disponibles, la UE ha intentado, junto a los Gobiernos de los Estados miembros, que todo ello fuese compatible con su crecimiento económico, se controlen indicadores macroeconómicos básicos como la inflación, el déficit presupuestario y la deuda pública, y, en el fondo, no se modifique sustancialmente la vida de los ciudadanos europeos.

Para un porcentaje elevado de los ciudadanos europeos y de los medios de comunicación fuera de Ucrania, sus preocupaciones seguían siendo «domésticas» y alejadas del conflicto y de sus repercusiones geopolíticas globales. Me parece que, salvo excepciones como los países Bálticos o Polonia, no se ha querido trasladar la percepción del riesgo a la población; en todo caso, de los problemas económicos derivados. No se ha querido enfatizar que la UE forma parte de una «guerra híbrida» lanzada por Rusia con ciberataques y campañas de desinformación desestabilizadoras.

Es verdad que Ucrania y Rusia han tenido que transformar su economía a una economía de guerra; estaban directamente implicados en ella y sufriendo un número elevado de bajas diarias. La UE no ha tenido que hacerlo, al modular continuamente su nivel de implicación y el riesgo asociado en su ayuda militar a Ucrania: en el tipo y en las condiciones de uso del equipamiento entregado. Tiempo habrá en el futuro para reflexionar si esa postura era la más adecuada.

Transcurridos tres años desde la invasión por Rusia, a pesar de sufrir los incrementos de los precios de la energía, de aprobarse sucesivas sanciones impuestas a Rusia y

[14] https://www.amazon.es/Gray-Rhino-Michele-Wucker/dp/125005382X

Bielorrusia, de la llegada masiva de refugiados ucranianos, de aceptar la formación de militares ucranianos en varios países de la Unión, de los sucesivos envíos de armamento o la consecuencia geopolítica del reforzamiento de las fronteras de la OTAN, fortalecida ahora con las incorporaciones aceleradas de Suecia y Finlandia, se pasaba «de puntillas» sobre el impacto futuro en la UE, oculto entre las disputas domésticas habituales, con países muy relevantes atenazados por múltiples elecciones y Gobiernos débiles.

En mi opinión, un porcentaje elevado de la población, y muchos cargos políticos en partidos y administraciones nacionales y locales, actuaban adormecidos como si todo pudiese seguir igual.

En realidad, para la población de muchos Estados miembros de la UE alejados geográficamente de la zona directa de conflicto, la guerra de Ucrania, pero también el conflicto en Gaza o en el Mar Rojo, la guerra en Sudán, en Somalia o en Etiopía, o el creciente terrorismo en el Sahel, zona de la que se ha expulsado a Europa, se sentían como «tambores lejanos»; parecía que eran simplemente «problemas humanitarios» a los que había que atender.

En paralelo, y al margen de la inclusión en los consejos formales europeos de puntos en el orden del día relativos a la situación de Ucrania o Gaza, la preocupación entre los países europeos crece. La reunión, convocada urgentemente por el presidente de Francia, de los presidentes de siete países europeos, incluido el Reino Unido, junto al Secretario de la OTAN y el presidente del Consejo Europeo, el 17 de febrero de 2025, para responder ante la crisis derivada del arranque, sin Europa, de las conversaciones entre Rusia y Estados Unidos para poner fin a la guerra en Ucrania, seguida de la celebrada dos días después con otros países europeos no presentes en la primera reunión (con excepción de Hungría y Eslovaquia por su cercanía a las posiciones de Rusia), es síntoma de esa preocupación.

Pero, más allá de declaraciones, no se ha adelantado demasiado en la adopción de decisiones concretas conjuntas a corto plazo.

Oportunidad del debate sobre el Informe Draghi

Aunque el título del Informe Draghi se refiera a la «competitividad europea» y a la necesidad de responder al reto de otras potencias como Estados Unidos y China, con las que estamos perdiendo distancia, su alcance es mayor.

El propio Draghi, en la presentación de su informe ante el Parlamento Europeo celebrado el 17 de septiembre de 2024 decía:

> La Unión Europea existe para garantizar que siempre se respeten los valores fundamentales de Europa: democracia, libertad, paz, equidad y prosperidad en un entorno sostenible. Si Europa ya no puede ofrecer estos valores a sus ciudadanos, habrá perdido su razón de ser[15].

Se trata, como el informe indica varias veces, de una cuestión «existencial».

En el contexto indicado en la sección anterior, el análisis efectuado en el informe de Mario Draghi sobre la competitividad europea fue una cruda llamada de atención a la que la UE debía responder con un cambio de timón para asumir sus propias responsabilidades en un mundo geopolíticamente complejo. Era un cambio cuya necesidad estaba anunciada desde hace años pero que, ahora, adquiría mayor urgencia y debía constituirse en un eje clave de actuación para la nueva Comisión Europea que iniciaba su andadura, pero también para el resto de las instituciones comunitarias.

La propuesta de incrementar la inversión en 800.000 millones de euros anuales para asegurar la competitividad del bloque constituyó un choque que, más allá de la cifra (no totalmente justificada en el informe y discutible, pero puesta encima de la mesa) demostraba que el problema no se resolvería de la manera habitual ni con los recursos disponibles. Se hablaba claramente de la necesidad de otro escenario presupuestario.

No puede olvidarse que el informe Draghi aparece en un momento de conflicto militar de alta intensidad al que la UE no es ajena. En una situación diferente y más tranquila a la actual, este informe podría haber desencadenado las largas discusiones comunitarias en el contexto de elaboración y discusión de las próximas perspectivas financieras plurianuales a partir de 2028, enmarcadas en los pausados procesos de reforma comunitaria a través de sucesivas «comunicaciones de la Comisión», acuerdos del Consejo y Parlamento, y múltiples directivas y regulaciones. Correspondía a un entorno

[15] https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#:~:text=Preview-,Download,-Related%20links

de cambio que podría ser profundo y complicado, pero que se podría desarrollar en el marco habitual de tejer acuerdos entre los Estados miembros, como había ocurrido repetidamente en el pasado. De hecho, disponíamos de tres años para reflejarlo en un nuevo marco presupuestario. Pero ese escenario no va a ser posible.

La idea de que la defensa y la política exterior de los Estados miembros no podía quedar sometida a una transferencia de competencias a las instituciones comunitarias, aunque fuesen compartidas, ha quedado anclado en los sucesivos Tratados de la Unión. El problema es que, ahora, tras los diversos procesos de ampliación, hay que llegar a acuerdos en el Consejo Europeo con 27 Estados, y la pregunta abierta es si, en las condiciones actuales, eso es deseable para mantener un peso relevante de la UE en el contexto geopolítico internacional. Mi opinión es que no, y la pregunta abierta es la de conocer si preferimos renunciar a ese peso y relevancia para preservar las posiciones nacionales o damos un paso más hacia la integración europea.

Focalizando la atención en la defensa europea, la «Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)», tal y como se define en el Tratado de Lisboa, se considera una política intergubernamental en la que deciden los Estados miembros en el Consejo, exigiéndose la unanimidad para adoptar un acuerdo. No se trata, por tanto, de una política comunitaria, por lo que no interviene la Comisión ni se aprueba de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario (codecisión) del Consejo con el Parlamento Europeo. En realidad, la dimensión propia de defensa de la PCSD no se ha desarrollado todavía plenamente[16].

En el escenario actual, los márgenes de maniobra para la Unión en el presupuesto comunitario son pequeños[17], como ya se había demostrado recurriendo al uso del instrumento denominado *European Peace Facility*[18], pensado en 2021 para otra cosa, para proporcionar ayuda militar a Ucrania por valor, hasta ahora, de 6100 millones de euros. Por otro lado, las reglas financieras de control de déficit y la inflación tampoco

[16] Las acciones de la PCSD se limitan a la gestión de crisis fuera del territorio de la Unión y no contempla por ahora la disuasión ni la defensa del territorio europeo, más allá de la cooperación con la OTAN, a la que pertenecen muchos países de la UE.

[17] Como referencia, el presupuesto medio de la UE en el periodo 2021-2027 es del 1,02% del PIB europeo, al que se añade un 0,7% procedente del programa *Next Generation EU*, endeudamiento colectivo europeo aprobado para superar la crisis del COVID-19. https://next-generation-eu.europa.eu/index_en

[18] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/

permitían a los Estados miembros muchas expansiones presupuestarias, ni siquiera para defensa y seguridad.

El informe de Draghi, desde una visión macroeconómica, ya proponía la necesidad perentoria de llevar a cabo algunas actuaciones para recuperar la competitividad europea frente a Estados Unidos y China (ambas potencias indirectamente apoyando a distintos bandos de Ucrania), apoyadas por un conjunto elevado de cuadros, cifras e indicadores, y con la propuesta de disponer de recursos económicos sustanciales.

El informe se concentraba en tres ejes:

1) necesidad de acelerar la innovación y encontrar nuevos motores del crecimiento,
2) reducir los altos precios de la energía, y continuar el proceso de descarbonización en un contexto de economía circular,
3) reaccionar ante un mundo menos estable geopolíticamente, donde las dependencias se están convirtiendo en vulnerabilidades y en el que Europa no puede depender de otros para su seguridad.

En su informe, Draghi llama a la acción urgente y a no retrasar la toma de decisión empleando los procedimientos comunitarios habituales:

> Debemos abandonar la ilusión de que sólo la dilación puede preservar el consenso. De hecho, la procrastinación solo ha producido un crecimiento más lento y, ciertamente, no ha logrado más consenso. Hemos llegado a un punto en el que, si no actuamos, tendremos que comprometer nuestro bienestar, nuestro medio ambiente o nuestra libertad… Cada día que tardamos, la frontera tecnológica se aleja de nosotros.

Es en 2025, desde la perspectiva de la defensa y seguridad, el tercer eje enunciado, cuando sus consecuencias, imbricadas con los otros dos ejes, hace necesaria una revisión y actualización de la viabilidad de las propuestas incluidas en el informe Draghi. La clave para este análisis es asumir que la situación actual a la que nos enfrentamos como europeos no solo afecta a la economía de la Unión, a su competitividad, a sus presupuestos, al proceso de innovación, a su capacidad de exportación de bienes y servicios, o a las interdependencias con otros países, sino que va más allá: afecta al papel que debemos, queremos y podemos jugar en mundo. Y mantener como eje una perspectiva económica del problema no es suficiente.

En las siguientes secciones voy a presentar mi punto de vista sobre lo que la UE debería hacer en la situación actual, aunque no nos guste, focalizando el análisis desde la perspectiva de defensa y seguridad. Ello obligará a «releer» el informe Draghi con las gafas (reconozco que empañadas por la niebla de los conflictos) del año 2025 y no con las que trabajó el grupo de expertos en 2024 en la elaboración del Informe.

La dimensión de seguridad y defensa en el Informe Draghi

La defensa y seguridad común europea no se puede concebir desde una perspectiva aislada de las demás áreas y políticas públicas; por supuesto, tampoco de la innovación, ni del debate sobre cómo financiar los 800.000 millones de euros adicionales propugnados por Draghi en su informe (estimación conservadora según el propio autor), de los que una parte relevante deberá estar ligada a la defensa y la seguridad; pero tiene que encontrar su acomodo legal en todo ello y hacerse realidad.

En la primera parte del informe Draghi se plantea como premisa inicial que la industria europea de defensa no solo sufre de un menor gasto en defensa por parte de los países, frente a lo que sería deseable, sino también de una falta de atención al desarrollo tecnológico; todo ello, a pesar de ser un sector altamente competitivo a nivel mundial, con elevados volúmenes de exportación y en el que se asume por todos los actores que la tecnología juega un papel esencial para lograr la superioridad militar. De nuevo, el conflicto militar en Ucrania lo ha puesto claramente de manifiesto en la aceleración tecnológica que ha promovido.

El segundo punto del que alertaba el informe Draghi es que la industria de defensa europea está fragmentada, lo que limita su escala y obstaculiza conseguir en el terreno la eficacia operativa deseada; muchas industrias nacionales duplican esfuerzos en el desarrollo de proyectos y programas de armas casi similares, y, en cada país, enfocadas principalmente a cubrir las necesidades de los mercados nacionales. No son datos de partida desconocidos y que no se hayan descrito previamente en innumerables informes. Lo relevante es que ahora forman parte de un informe focalizado en la competitividad y en un momento geopolítico muy delicado para Europa. Draghi, y con él muchos otros analistas, es consciente de las duplicaciones e ineficiencias del gasto en defensa de los Estados miembros de la Unión.

En relación con el sector del «espacio», tratado en el mismo capítulo en el informe de Draghi, se asume que «la UE ha desarrollado un sector espacial de clase mundial, a pesar de niveles mucho más bajos de financiación, pero ahora está comenzando a perder terreno». Es importante tener en cuenta que el sector espacial es un sector dual, en el que la tecnología espacial, y la del segmento terreno de operación de plataformas y explotación de datos espaciales, sirve, en gran medida, a los mercados civiles y militares en áreas como la observación, la navegación y las comunicaciones, como bien conocen las empresas del sector aeroespacial. Están fuertemente entrelazados, aunque con matices y problemas propios.

A nadie se le oculta que la situación actual de la industria de defensa responde a una lógica de «intereses nacionales» de la que se ha impregnado la construcción de la UE desde que en 1954 se dio al traste con la propuesta de creación de la Comunidad Europea de Defensa[19] y se adopta una visión pragmática basada en «pequeños pasos» para hacerla realidad. Esta es la visión consolidada en los Tratados de Roma de 1957 y en las modificaciones posteriores hasta llegar al actual Tratado de Lisboa. Debemos reconocer que la idea de Jean Monnet en los años cincuenta del siglo pasado ha tenido un éxito incontestable y ha permitido llegar a la actual Unión Europea.

El tercer elemento del informe Draghi desde la perspectiva de defensa y seguridad se formula en que «tanto para la industria de defensa como para la espacial, la agregación y coordinación insuficientes del gasto público en Europa agrava la fragmentación industrial».

Para Draghi, aunque el marco legislativo competencial comunitario no se altere, lo que, a corto y medio plazo es una realidad, sí es posible acometer reformas: «A falta de gasto europeo común, las acciones políticas para el sector de la defensa deben centrarse en la agregación de la demanda y la integración de los activos industriales de defensa». En todo caso, implica llegar a acuerdos puntuales entre todos los Estados miembros en el Consejo Europeo aceptando y acomodando sensibilidades históricas, situaciones internas y condicionantes geográficos externos muy diferentes entre los Estados miembros de la UE.

[19] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados

Esta visión se complementa con la visión del grupo de expertos que han contribuido al informe Draghi de que

> Junto con la urgente necesidad de aumentar la inversión global en defensa, existen razones de peso para reforzar la cooperación y la puesta en común de recursos para la investigación y el desarrollo en materia de defensa a nivel de la UE.

Personalmente, creo que hay margen de maniobra para utilizar en este ámbito el recurso a las «cooperaciones reforzadas» en el contexto de la UE, ya empleadas en el pasado y mencionadas por Draghi en su informe[20].

La segunda parte del Informe Draghi, en la que se desgranan las diferentes propuestas (Parte B. Análisis en profundidad y recomendaciones), dedica el Capítulo 7 a la Defensa, en la que es consciente de la necesidad de asegurar la autonomía estratégica en un momento de incremento de las amenazas geopolíticas. Concretamente, el informe dice:

> El sector de la defensa de la UE es fundamental para garantizar la autonomía estratégica de Europa a la hora de hacer frente a las crecientes amenazas externas a la seguridad, así como para impulsar la innovación a través de los efectos indirectos en toda la economía.

El concepto de autonomía estratégica al que la UE ha dado una gran relevancia política[21] requiere conseguir un nivel de soberanía tecnológica suficiente para reducir las dependencias externas, asumiendo que la autarquía tecnológica no es posible, por lo que actúa como factor habilitador para conseguir la autonomía estratégica pretendida. El servicio de Estudios del Parlamento Europeo la definía como la «Capacidad de actuar de forma autónoma, de confiar en los propios recursos en ámbitos estratégicos clave y de cooperar con los socios cuando sea necesario». Sin embargo, la situación de partida es preocupante.

Para Draghi la situación de dependencia de Europa en el contexto de la defensa se formula de la siguiente forma:

[20] Una cooperación reforzada (artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y título III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) es un procedimiento en el que se autoriza a un mínimo de nueve Estados miembros a establecer una integración o cooperación avanzada en un ámbito concreto de la Unión Europea (UE), donde haya quedado patente que la UE en conjunto no puede alcanzar los objetivos de tal cooperación en un plazo razonable. https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/enhanced-cooperation.html

[21] https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es

> Los Estados miembros de la UE dependen en gran medida de las soluciones de defensa de fuera de la UE, especialmente de los Estados Unidos. La gran mayoría de la inversión europea en defensa se ha desviado recientemente a Estados Unidos y a otros actores internacionales de la industria de defensa (incluidos Israel y Corea del Sur)". Y continua un poco más adelante: "La elección de adquirir en los Estados Unidos puede estar justificada en algunos casos porque la UE no tiene algunos productos en su catálogo, pero en muchos otros casos existe un equivalente europeo, o podría estar disponible rápidamente por la industria europea de defensa.

Los responsables europeos de defensa pueden decirle a Draghi que existen muchas razones por las que una solución europea puede no ser la apropiada para un sistema de armas concreto (ya sea un avión de combate, un tanque, un misil, un sistema de mando y control, etc.) en un momento y país determinado. Es un análisis complejo que debe tener en cuenta la urgencia de la decisión en función del grado de obsolescencia tecnológica del material existente, de las capacidades de la industria para disponer de las prestaciones deseadas, de los costes asociados, de la necesidad de interoperabilidad en el marco de la OTAN o con sistemas preexistentes o de los compromisos adquiridos en el pasado y, por supuesto, de la valoración actualizada de las amenazas procedentes de otros países y de cuáles son los mejores sistemas militares para reducirlas. Se trata de una ecuación con muchas variables y sin una solución única.

Debe reconocerse que algo se ha avanzado en la Unión con la aprobación en marzo de 2022 de la *Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio*[22]. También es destacable el esfuerzo realizado en los últimos años con la creación de la Agencia Europea de Defensa[23], del Fondo Europeo de Defensa[24] o de la aprobación de diversas regulaciones del Consejo, como la adoptada en 2023, por la que se establece un instrumento para reforzar la industria europea de defensa mediante contratación pública común (EDIRPA), o el Reglamento de apoyo a la producción de municiones (ASAP). También por el uso de otros reglamentos esenciales para la industria de defensa, aunque de ámbito tecnológico dual más específico, como es el de

[22] https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/

[23] https://eda.europa.eu/

[24] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en

Chips, o el de Materias primas críticas; todos ellos indican que avanzar es posible en una situación compleja como la actual.

De hecho, y sobre la base del informe Draghi, en la Declaración emitida con ocasión del Consejo Europeo informal celebrado en Budapest el 8 de noviembre de 2024[25], se acuerda: «Aumentar nuestra preparación y nuestras capacidades de defensa, concretamente reforzando nuestra base tecnológica e industrial de defensa». En esa misma Declaración se puede leer otro acuerdo complementario con el anterior: «Reforzar las capacidades tecnológicas de la UE, acelerar la transformación digital en todas las industrias, … además de fomentar el desarrollo de tecnologías innovadoras».

Esta sucesión vertiginosa de acontecimientos relevantes se completa con las propuestas y debates sobre la necesidad de una reforma de la gobernanza europea en el ámbito de la defensa.

En este marco, la presidenta de la Comisión, Von der Leyen, ya decidió crear en 2024 la cartera de Comisario de Defensa y Espacio, que ha recaído en el antiguo primer ministro lituano Andrius Kubilius. En el documento (*mission letter*) que la presidenta remite al nuevo Comisario con el mandato y tareas de su nuevo puesto[26], Von der Leyen le recuerda que los Estados miembros serán siempre responsables de sus Fuerzas Armadas (desde lo doctrinal hasta de su despliegue).

La Comisión Europea es consciente de que, de acuerdo con los Tratados, no puede dirigir la defensa europea. Sí puede «apoyar» esa defensa mediante decisiones y programas concretos en términos de inversión, industria, adquisición de equipos, investigación e innovación o movilidad militar intraeuropea, pero eso refleja la asunción de un papel secundario al de los Estados miembros.

En la práctica, veremos cómo se desenvuelve este nuevo puesto de Comisario junto al de la nueva Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Kaja Kallas, y con otros muchos comisarios con presupuestos y competencias directas en las «áreas de apoyo» mencionadas; y cómo los Estados

[25] https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2024/11/07-08/
[26] https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_en?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf

miembros respetan esas atribuciones. La experiencia pasada demuestra que no es sencillo, y otras potencias lo usarán para debilitar a la Comisión Europea.

Concretamente, en la *carta de misión* para el nuevo Comisario de Defensa y Espacio, hay algunos aspectos relevantes relacionados con la política de innovación en el contexto del informe Draghi que destaco seguidamente:

- En colaboración con la Alta Representante y Vicepresidenta, presentará el Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea en los primeros 100 días de su mandato. Debe enmarcar un nuevo enfoque de la defensa e identificar las necesidades de inversión para ofrecer capacidades europeas de defensa de amplio espectro basadas en inversiones conjuntas, preparando a la UE y a los Estados miembros para las contingencias militares más extremas.
- En colaboración con los Estados miembros y en estrecha coordinación con la OTAN, dirigirá el trabajo sobre la propuesta de proyectos de defensa de interés común europeo. A tal fin, me gustaría que empezaran a trabajar con los Estados miembros en el diseño y la aplicación de proyectos comunes de Escudo Aéreo Europeo y de ciberdefensa, trabajando en estrecha colaboración con la Alta Representante / Vicepresidenta.
- Será responsable de supervisar la aplicación de la Estrategia Industrial Europea de Defensa. Apoyará la rápida conclusión de las negociaciones sobre el Programa Europeo de la Industria de Defensa y luego se centrará en su aplicación, en particular para promover e incentivar la adquisición común de equipos europeos.
- También implementará rápidamente el Refuerzo de la Industria Europea de Defensa a través de la Ley de Contratación Común (EDIRPA) y de la Ley de Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP). Deberían buscar formas de ampliar estas medidas a corto plazo para allanar el camino hacia un futuro programa de defensa más ambicioso.
- Trabajará para incentivar la inversión pública y privada en defensa, en particular trabajando con el Banco Europeo de Inversiones, otras instituciones financieras y bancos privados para ayudar a financiar y reducir el riesgo de los proyectos comunes de defensa y la innovación en defensa.

- Garantizará la aplicación continua de la Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa, en colaboración con la Alta Representante y Vicepresidenta.

Conviene recordar en este punto las palabras de Josep Borrell, el anterior Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cuando decía, al presentar la *Brújula Estratégica* en marzo de 2022, al poco tiempo de iniciarse la invasión de Ucrania:

> Las amenazas son cada vez mayores y el precio de no hacer nada es evidente. La Brújula Estratégica es una guía de actuación que traza un rumbo ambicioso para nuestra política de seguridad y defensa para el próximo decenio. Nos ayudará a asumir nuestras responsabilidades en materia de seguridad, tanto ante nuestros ciudadanos como ante el resto del mundo. Si no es ahora, ¿cuándo?

La pregunta clave es si este esfuerzo es suficiente, si se realizará a tiempo, si se dispondrá de los recursos económicos necesarios para llevarlo a cabo, y si se apoyará en otros tipos de actuaciones desde una visión integrada entre la Comisión y los Estados miembros.

Esta es la base de la relectura del informe Draghi, contextualizada en la situación actual, que abordo en la siguiente sección para apoyar el reposicionamiento de la UE en los próximos años en la intersección de la innovación y la defensa con la recuperación de la competitividad europea.

Relectura del Informe Draghi a la luz de nuevos acontecimientos

Utilizar los términos de «relectura» y, en el fondo, de asumir la necesidad de reinterpretación y actualización de un informe que fue entregado a la Comisión Europea en septiembre de 2024, es decir, hace solo seis meses, parece chocante, pero da idea de la velocidad a la que se suceden los acontecimientos y la necesidad de revisar los planteamientos para que sean útiles para la UE.

Esta necesidad de relectura no es gratuita ni extraña. El propio Mario Draghi, en su alocución en el Parlamento Europeo el 18 de febrero de 2025[27], invitado, de nuevo, para hablar sobre su informe, reconocía que

> Desde la publicación del informe, los cambios que se han producido están en consonancia con las tendencias que se esbozaron en él. Pero la sensación de urgencia para llevar a cabo el cambio radical que el informe defendía se ha hecho aún mayor.

El proceso de revisión del Informe Draghi desde la perspectiva de la defensa y la seguridad se focalizará en esta sección en tres ejes: 1) sobre la escala temporal en la que la UE debe actuar para que su acción sea eficaz con recursos suficientes, 2) sobre el marco de actuación necesario para acelerar la innovación tecnológica en defensa, y 3) sobre la reforma de la gobernanza tecnológica y de defensa y seguridad europea necesaria para cumplir los objetivos planteados.

Escala temporal para disponer de recursos suficientes

En relación con el primer eje enunciado, el referido a la escala temporal, la discusión sobre el informe Draghi se está acelerando a lo largo de este primer semestre de 2025 bajo presidencia de Polonia, país comprometido con la defensa europea y que, por su proximidad a Ucrania, se encuentra fuertemente sensibilizada en este tema. De los análisis genéricos se ha pasado al específico de cómo poner en marcha algunas de las propuestas.

La actividad en 2025 arrancó en el Consejo informal preparatorio celebrado el 3 de febrero de 2025, focalizado en la defensa europea. La carta de invitación a ese Consejo del Presidente del Consejo, Antonio Costa, el 13 de enero de 2025, a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, ya expresaba esta preocupación. Rescato una frase de esa carta que me parece premonitoria: «El objetivo de reforzar la defensa europea debe tenerse en cuenta en todas las políticas pertinentes de la Unión». Todavía formulada de manera vaga, anuncia una discusión sobre las prioridades en políticas comunitarias como la de cohesión, o, incluso, la política agrícola común (PAC) en las que la seguridad económica y la defensa estaban prácticamente ausentes, y en otras

[27] https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/19/que-hay-que-hacer-en-la-era-trump-el-manifiesto-europeo-de-mario-draghi/

como la de innovación, la energética, o la de transportes, cuyo peso, en mi opinión, era muy inferior a lo necesario.

Los temas prioritarios de este Consejo estuvieron ligados a tres elementos: el desarrollo de las capacidades de defensa; la financiación, incluida la movilización de fondos privados, mejor uso de los instrumentos de la UE y el presupuesto de la UE, y otras opciones comunes que podrían considerarse; y el fortalecimiento y profundización de las alianzas. Como resultado del debate, se ha urgido a la Comisión Europea a que presente un documento base que sirva de discusión sobre la defensa europea el próximo mes de marzo de 2025. Este documento servirá de base para el Consejo Europeo formal de junio de 2025 centrado en la defensa de la UE[28].

Para junio de 2025, es probable que, además, se disponga de un documento orientativo para enmarcar ese debate sobre la defensa europea, que servirá de base para el arranque de la discusión presupuestaria del nuevo marco financiero plurianual (2028-2034), y, probablemente, de otro documento orientativo para el comienzo de la discusión sobre la evolución de las políticas de investigación e innovación de la UE tras el actual programa Horizonte Europa (2021-2027).

Sobre el primero de los puntos, la Comisión Europea ya ha publicado una Comunicación el 11 de febrero de 2025 titulada *El camino hacia el próximo marco financiero plurianual*[29] que, sin entrar en muchos detalles, marca el camino a seguir. Reconoce que «el aumento de nuevas necesidades y emergencias y el aumento de los llamamientos a la acción a escala de la UE llevaron el presupuesto de la UE al límite, lo que requirió una revisión intermedia en 2024».

La misma Comunicación expone el reto al que se enfrenta la Unión en estos términos:

> Europa tiene que cuadrar el círculo: no puede haber un presupuesto de la UE que se ajuste a nuestras ambiciones y, en particular, que garantice el reembolso de Next Generation EU

[28] A finales de febrero, Antonio Costa ha vuelto a convocar una nueva Cumbre Europea extraordinaria para el 6 de marzo centrada, de nuevo, en el futuro de Ucrania y en la defensa y seguridad europea.

[29] https://watereurope.eu/european-commission-publishes-communication-on-the-road-to-the-next-multiannual-financial-framework/

> y, al mismo tiempo, contribuciones financieras nacionales estables sin introducir nuevos recursos propios. Hay que tomar decisiones[30].

La Comisión Europea espera que la Conferencia Presupuestaria Anual de mayo de 2025 sea «una oportunidad para reunir los diferentes puntos de vista, en un debate inclusivo y abierto, en la preparación de un marco financiero ambicioso».

Sin embargo, la necesidad de acelerar el incremento de los gastos en defensa, el segundo eje al que he hecho referencia, anunciada desde finales del año 2024, y reforzada tras los debates de la Conferencia de Seguridad de Múnich[31], ha llevado a adelantar el debate con propuestas para tomar decisiones sobre los gastos de defensa en los presupuestos nacionales, cuyo crecimiento conjunto ha sido menor que el adoptado por otras potencias mundiales[32].

Draghi, en su discurso ante la nueva invitación del Parlamento Europeo del 18 de febrero de 2025, insistía en las vulnerabilidades de la economía europea detectadas en su informe de septiembre pasado diciendo:

> Una de las cuales es nuestro sistema de defensa, en el que la fragmentación de la capacidad industrial a lo largo de las líneas nacionales impide la escala necesaria. Incluso si somos colectivamente el tercer actor que más gasta del mundo, no podríamos satisfacer un aumento del gasto en defensa a través de nuestra capacidad productiva. Nuestros sistemas de defensa nacional no son ni interoperables ni están estandarizados en algunas partes clave de la cadena de suministro.

Aunque la preocupación por la defensa europea y el futuro de Ucrania sea común entre los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, al descender al detalle surgen, sin embargo, diferencias sustanciales. En las reuniones convocadas en Paris, el 17 y 19 de febrero, con diversos países europeos invitados, mencionadas anteriormente, las

[30] Las restricciones, si el presupuesto comunitario se mantiene en el mismo volumen que en el periodo actual 2021-2027, se reconocen en la propia Comunicación: «Suponiendo el desembolso total de la ayuda no reembolsable de Next Generation EU, reembolsos lineales y sobre la base de las previsiones actuales de tipos de interés, para reembolsar el principal y los intereses de la deuda de Next Generation EU, pueden ser necesarios entre 25.000 y 30.000 millones de euros al año durante el próximo marco financiero plurianual. Esto supone casi el 20% del presupuesto anual actual.»

[31] La Conferencia tiene un ámbito mucho más amplio que el de la UE. El documento de debate publicado como base de las discusiones de la Conferencia de Múnich con el título de "multipolarización" puede encontrarse en: https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/

[32] El gasto combinado de la UE en defensa ha aumentado un 22 %, frente al 66 % de Estados Unidos, el 289 % de Rusia y el 579 % de China. Fuente: *SIPRI Military Expenditure Database*.

posturas sobre las medidas concretas a adoptar no son coincidentes y auguran enconados debates en temas clave: sobre si se puede o debe enviar tropas europeas a Ucrania para el mantenimiento de un futuro acuerdo de paz o no y el volumen necesario, o sobre si los recursos necesarios para el incremento de los costes en defensa deberían obtenerse con cargo a un mayor endeudamiento de la Unión o con recursos propios del presupuesto comunitario de los países participantes.

El Consejo Económico y Financiero de la UE (ECOFIN), celebrado el 18 de febrero de 2025, abordó el tema presupuestario y, aunque sin formular propuestas concretas ni llegar a acuerdos, sí refleja el debate sobre la financiación de la defensa en las palabras del presidente del ECOFIN, el ministro polaco de Hacienda: «Como ministros de Finanzas de la UE, también percibimos claramente que hay un acuerdo cada vez mayor para gastar más en defensa y seguridad. Nuestro trabajo es encontrar una forma eficaz y creíble de hacerlo».

Asimismo, el discurso de la presidenta de la Comisión Europea en la Conferencia de Seguridad de Múnich ya indicaba la predisposición de la Comisión a facilitar esa financiación: «Puedo anunciar que propondré activar la cláusula de escape para las inversiones en Defensa. Esto permitirá a los Estados miembros aumentar sustancialmente sus gastos de Defensa».

A esto debe unirse la previsible contribución de la UE a la reconstrucción de Ucrania, estimada en unos 500.000 millones de euros[33]. Será la UE quien asuma el mayor porcentaje del coste de esa recuperación, ligada al acercamiento de Ucrania a la UE y su posible entrada como nuevo miembro a medio plazo; son recursos que condicionarán también los disponibles para la ejecución de otras políticas de la Unión en el futuro, como la de cohesión, y que abundará en la necesidad de incrementar el presupuesto comunitario.

El problema es que no depende solo de la voluntad de la Comisión Europea y se requiere un consenso entre todos los países ¿Tendremos el consenso y la voluntad política

[33] https://news.un.org/es/story/2025/02/1536746#:~:text=por%20un%20misil.-,Ucrania%3A%20el%20coste%20total%20de%20la%20reconstrucci%C3%B3n%20y%20recuperaci%C3%B3n,de%20524.000%20millones%20de%20d%C3%B3lares&text=Esto%20equivale%20aproximadamente%20a%202,estimado%20de%20Ucrania%20para%202024.

necesaria para encontrar esa forma «eficaz y creíble» necesaria y aprobar una «cláusula de escape» válida para todos?

Son temas difíciles de acometer y se me antojan complejos sin conocer la postura y llegar a un acuerdo con Estados Unidos sobre el futuro de Ucrania, en el que, por ahora, recordemos, no participa la Unión.

Marco para acelerar la innovación tecnológica en defensa

El problema de competitividad de la UE y la necesidad de promover la innovación tecnológica en general, y la destinada a la defensa en particular, no puede plantearse únicamente en términos presupuestarios sobre el volumen económico necesario y disponible. No bastará simplemente con incrementar los recursos económicos; será necesario «gastar mejor» que lo hecho en el pasado de forma colectiva, y acelerar la adopción de tecnologías emergentes de doble uso.

Acelerar la adopción de tecnologías duales supone el reconocimiento de la relevancia que ha adquirido la tecnología como base de la supremacía militar acortando los ciclos de desarrollo y adopción de nuevos sistemas de armas, como se ha demostrado en Ucrania en los últimos tres años, aun aceptando riesgos derivados del uso de tecnologías no totalmente maduras. Los casos de enjambres de drones, sistemas autónomos o plataformas de toma de decisión, potenciadas todas ellas por sistemas de inteligencia artificial (aprendizaje automático), así como la captura y análisis de datos en tiempo real multifuente son ejemplos en este sentido.

En el informe de Draghi (Parte B, capítulo 7 sobre Defensa) se reconoce que el sector de la defensa es un motor clave de innovación para toda la economía.

> Históricamente, el sector de la defensa ha sido el origen de diversas innovaciones que ahora se han generalizado en el mundo civil. Más recientemente, la innovación y los avances tecnológicos en los sectores civiles se aplican cada vez más en el ámbito de la defensa, especialmente a medida que las soluciones de defensa dependen en mayor medida de herramientas digitales.

Además, para Draghi, los programas de doble uso no están suficientemente desarrollados en la UE. Estos programas aportan varios beneficios, como

> la mejora de la colaboración entre los sectores civil y de defensa, el impulso de una profunda innovación técnica que también aborda las necesidades militares, la mitigación

de riesgos mediante el aprovechamiento de tecnologías comunes en diferentes usos finales y la ampliación del uso del capital privado para el desarrollo de tecnologías emergentes.

En este contexto, el informe de Draghi propone reforzar la cooperación de doble uso y civil-militar a nivel de la UE, sobre la base de un enfoque que abarque a todo el Gobierno. Extraigo y resumo los siguientes puntos de la Parte B del informe:

- Llevar a cabo una revisión del potencial de doble uso de la UE en todos los ámbitos pertinentes para identificar nuevas sinergias.
- Armonizar las definiciones de doble uso en diversos instrumentos y políticas de financiación pertinentes de la UE, para lo que deben explorarse a fondo los márgenes jurídicos y reglamentarios.
- Reforzar la investigación de doble uso y la innovación en materia de defensa en el marco de la UE para evitar que Europa se quede aún más rezagada con respecto a las principales potencias en detrimento de su posición estratégica a largo plazo.
- Integrar las consideraciones relacionadas con la defensa y el doble uso en el trabajo de la UE sobre tecnologías críticas (fundamentales), como la IA y la cuántica.
- Reforzar los vínculos entre la industria de defensa y otros sectores industriales estratégicos que forman parte de un mismo ecosistema, como el naval, el espacial, el aeroespacial, etc.
- Desarrollar un programa estructurado de desarrollo de la capacidad de seguridad civil para coordinar mejor las inversiones en las áreas distintas pero paralelas de la seguridad civil y la defensa.

Esta visión del informe de Draghi está alineada con los objetivos planteados en el informe de Niinistö, entre los que se encuentra el de «fomentar la cooperación civil-militar, así como las asociaciones público-privadas y aprovechar las asociaciones internacionales para fortalecer nuestra preparación». El mismo informe indica más adelante que

> Debe aprovecharse aún más el potencial de la UE para mejorar la cooperación civil-militar y las infraestructuras y tecnologías de doble uso, respetando al mismo tiempo la diferente naturaleza, necesidades y prioridades de los agentes civiles y militares.

La necesidad de incrementar la cooperación en innovación también se indica en el informe Draghi, al reflejar una debilidad estructural del ecosistema europeo de innovación en defensa: «Tradicionalmente, un número relativamente pequeño de universidades y centros de investigación europeos han establecido una estrecha relación con los Ministerios de Defensa y la industria de defensa». Yo añadiría que eso también ha sido debido a un deliberado distanciamiento de las universidades y centros de investigación europeos de las Fuerzas Armadas, salvo en contadas ocasiones.

Es un problema menos agudo en el caso de Estados Unidos, aunque también ha tenido que repensar sus estructuras de apoyo a la experimentación tecnológica. Los modelos de fusión civil-militar empleados por China desde 2017 reflejan una concepción muy alejada de la realidad de la UE, pero de la que la UE puede aprender. Su objetivo es desarrollar el ejército tecnológicamente más avanzado del mundo mediante la eliminación de las barreras entre los sectores civiles de investigación y sus sectores industriales de defensa en tecnologías emergentes[34].

El debate sobre los temas que afectan a la innovación para el futuro arrancará con el Consejo informal de los ministros de investigación, el 10 y 11 de marzo de 2025, en Varsovia. La primera sesión se centrará en el papel estratégico del próximo Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE para la competitividad de la Unión, y más allá. «El objetivo es debatir su papel en la creación de ciencia e innovación de vanguardia en la UE, reforzando la seguridad, la autonomía estratégica y la soberanía tecnológica de la UE»[35]. Será una oportunidad para repensar el papel del próximo 10º Programa Marco para apoyar el desarrollo de tecnologías duales, y su relación o integración con otros programas comunitarios en un marco más amplio, aún sin definir.

La experiencia acumulada en el ámbito de la defensa indica que la complejidad de los nuevos sistemas de defensa en todos los ámbitos requiere adoptar ciclos de desarrollo

[34] https://2017-2021.state.gov/military-civil-fusion/

[35] https://polish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/informal-meeting-of-eu-ministers-for-research-and-innovation-compet-research/

muy largos, en algunos casos superiores a una década, y también largos periodos de operación y mantenimiento, hasta de varias décadas, con frecuentes mejoras tecnológicas que exigen una elevada inversión en investigación y desarrollo. En muchos casos, diversas tecnologías emergentes se han madurado e integrado en esos procesos de desarrollo y operación.

Draghi indica en su informe que «ningún Estado miembro de la UE puede financiar, desarrollar, producir y mantener de manera efectiva sobre una base puramente nacional todas las capacidades de defensa necesarias y la infraestructura facilitadora». Por este motivo, es necesaria la cooperación tecnológica entre empresas de diversos países en programas financiados multilateralmente.

Las inversiones necesarias para el desarrollo de sistemas de armas de nueva generación suelen superar la capacidad de cualquier Estado miembro por sí solo, y promueven alianzas de geometría variable entre países para acometer el desarrollo de un sistema concreto. Por otro lado, el volumen de producción de estos sistemas avanzados de defensa se limita a la producción de pequeñas series (los pedidos suelen ser de unos pocos submarinos o fragatas, de decenas de aviones de combate o de centenares de misiles), que deben adaptarse a las necesidades de los clientes finales durante varios años de entregas periódicas; casi nunca se repite exactamente el mismo sistema, dado que debe ajustarse a necesidades y capacidades nacionales, incluyendo, cuando es posible, la industria local.

Desgraciadamente, esta complejidad tecnológica y financiera es también motivo de la acumulación de retrasos en la ejecución de los programas. Las aportaciones financieras, los compromisos de adquisición final de los sistemas construidos y el deseo de los países participantes en cada programa de armas de asegurar los intereses de su industria (en muchos casos participada directa o indirectamente por los gobiernos) generan frecuentes disputas.

Un área relacionada con la mejora de la eficiencia del esfuerzo en la innovación tecnológica en defensa en el que los informes de Letta, Draghi y Niinistö mencionados coindicen es en la necesidad de desarrollar el mercado único para los productos y servicios de defensa. Hay una visión común de que la racionalización del mercado de equipos de defensa en la UE beneficiará la competitividad industrial, la seguridad

colectiva y la preparación ante crisis. Para Draghi, reducir las barreras a la cooperación transfronteriza, tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta, sería clave para reducir costes estructurales de los productos de defensa.

Este problema de gobernanza se agrava cuando se acuerdan aportaciones procedentes de los presupuestos comunitarios al tener que acomodarse a los procedimientos derivados de los reglamentos comunitarios.

Reforma de la gobernanza europea en defensa y seguridad

El tercer eje enunciado es el relativo a la dimensión de la reforma de la gobernanza europea para favorecer su competitividad. Se trata de un factor esencial en un momento en el que el tiempo para tomar una decisión efectiva debe acortarse, y conseguirlo se ha convertido en una variable clave para el posicionamiento geopolítico de la Unión. No se trata únicamente de disponer de más recursos económicos, por importantes que éstos sean, sino de disponer de un marco de gobernanza ágil y flexible.

El informe Draghi apoya un proceso de simplificación administrativa, eje de las críticas a la UE para muchas empresas y ciudadanos, que la Comisión Europea ha empezado a poner en marcha. El objetivo se plasmó en la Brújula de la Competitividad el 29 de enero de 2025[36] y ha tenido continuidad el 26 de febrero de 2025 con la publicación de un conjunto de propuestas específicas para empresas, sobre todo para las PYME, en el ámbito de la simplificación medioambiental[37]. A la espera del recorrido legislativo que tengan, el esfuerzo no podrá quedarse ahí.

En el ámbito de la defensa y la política exterior de la Unión, la necesidad de lograr la unanimidad entre todos los Estados miembros para adoptar una decisión se convierte en una barrera infranqueable en muchas ocasiones; crítico en los casos en los que se espera que la UE reaccione y «haga algo» ante problemas graves sobrevenidos como son los actuales. Draghi sugiere que la UE debería pasar a emplear un modelo de mayoría cualificada en muchos ámbitos en los que ahora no se emplea, y la defensa es uno de ellos.

Draghi es consciente de que ese reto es formidable:

[36] https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/competitiveness_en

[37] https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en

> Tengo la sensación de que, en los próximos meses, los países se agruparán exactamente en torno a este punto: los que seguirán defendiendo la unanimidad y los que están dispuestos a hacer concesiones y a orientarse hacia una votación por mayoría cualificada. Pero el informe dice a continuación que disponemos de otros medios. Uno de ellos es el modelo de cooperación reforzada, que está presente en nuestros tratados y sobre el que hemos sido poco creativos. El tercer punto es el modelo intergubernamental, es decir, que dos, tres o cuatro gobiernos se pongan de acuerdo sobre determinados objetivos y decidan avanzar juntos, permaneciendo abiertos a la adhesión de otros países. Obviamente, es preferible avanzar todos juntos, pero para avanzar juntos, sobre todo en ámbitos como la defensa o la política exterior, es necesaria una evaluación común de los riesgos, de los compromisos y, sobre todo, de quién es el enemigo.

En resumen, se trata de un proceso de discusión ya antiguo, pero ahora derivado de la presentación del Informe Draghi que, abordado desde diferentes dimensiones, debería conducir a la adopción de medidas concretas para mejorar la competitividad global de la UE y, en especial, en lo referente a la defensa y seguridad, y hacerlo pronto. Si ese objetivo deseable se consiguiese plasmar en la aprobación de algunas actuaciones concretas, estén o no incluidas en las propuestas presentadas por Draghi en su informe, o sean derivadas o complementarias de ellas, y se alcance un compromiso real de financiarlas, Draghi y su informe habrán cumplido su misión. Es el turno de los acuerdos entre los Estados miembros.

Consecuencias para España

El análisis del Informe Draghi y sus posibles repercusiones sobre la mejora de la competitividad no pueden limitarse a actuaciones que lleven a cabo las instituciones comunitarias. El problema de competitividad europea señalado en el informe requiere reformas estructurales en todos los Estados miembros, y España no es una excepción.

En un momento tan complejo como el actual, el alineamiento entre la política comunitaria y la de los Estados miembros en la confluencia entre las políticas de innovación, de la defensa y la seguridad y de la presupuestaria es, más que nunca, esencial para virar el rumbo de la UE con rapidez. Sin embargo, cada contexto nacional es diferente y, rara vez, se puede mimetizar lo que ocurre en otro Estado miembro, porque sus condiciones

objetivas de partida, la estructura de su tejido industrial y la configuración de sus gobiernos son diferentes.

Centrando el foco en España, más allá de la discusión general sobre la situación de la competitividad española y la necesidad de mejorar nuestra posición relativa frente a otros países[38], o la aceleración de la transformación digital de los sectores industriales necesarios para un crecimiento económico sostenido, el debate en España tiene una clara implicación en la forma en la que puede fomentarse la innovación tecnológica en áreas relacionadas con la defensa y seguridad.

La necesidad de fortalecer la industria española está en la base del «Anteproyecto de ley de industria y autonomía estratégica» presentado por el Gobierno español al Congreso de los Diputados para su discusión y aprobación, aunque el sector de la defensa no aparezca explícitamente en su articulado[39]. Debe tenerse, en cuenta, no obstante, que, con el énfasis en tecnologías duales, el fortalecimiento del sector de la industria de defensa está subsumido en el de la industria en general. La mayor parte de las empresas del sector desarrollan su actividad en ambos mercados, buscando la mayor sinergia posible.

Este proceso tiene lugar, además, en un año en el que el Gobierno español deberá elaborar su nueva «Estrategia de Tecnología de Defensa (ETID)» para los próximos años, que sustituya a la actual, y definir su postura inicial frente al próximo 10º Programa Marco de Investigación en Innovación de la UE (2028-2034), en el que será necesario definir la manera en la que deben abordarse las actuaciones relativas a las tecnologías duales.

El Gobierno español ya ha expresado su voluntad de incrementar los recursos destinados a la defensa (y la seguridad en un sentido amplio del término) y hacerlo, aún sin demasiado detalle, pidiendo relajar las reglas fiscales y apoyar un nuevo endeudamiento colectivo de la UE. Chocará en esos planteamientos con los de otros países que, como ha sido habitual en el pasado, prefieren que las responsabilidades

[38] Conviene recordar en este punto que en el último informe sobre el *"European Innovation Scoreboard" (EIS)* de 2024, un índice sintético que agrupa veintitantos indicadores individuales, España se encuentra dentro del grupo de "innovadores moderados", por debajo de la media europea en ese indicador. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en

[39] https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-43-1.PDF

financieras se asuman desde los presupuestos nacionales, con un cambio de prioridades, sin incrementar un endeudamiento que ya es elevado con los recursos de *Next Generation EU*.

Es probable que, como sucede habitualmente en la UE, se llegue a un acuerdo de mínimos en el que, ambas cosas, la exigencia de un ajuste presupuestario, junto con la relajación de las reglas fiscales para que los Estados miembros puedan dedicar recursos adicionales a la defensa sin computar en el déficit presupuestario permitido, y aprobar un nuevo endeudamiento común, probablemente en menor cuantía del acordado hace años con *Next Generation EU*, y que dé continuidad al actual, podrán formar parte de la solución.

Lo que, desde mi punto de vista, es diferente esta vez, es la urgencia a la que nos enfrentamos; no tenemos tiempo para dilatar durante años el debate si queremos recuperar el papel global de la UE. Si la urgencia nos conduce a soluciones de mínimos factibles, pero sin acercarse al volumen de recursos puestos en la mesa en el Informe Draghi para asegurar su impacto, o limitarse a acometer tímidas reformas de gobernanza o del control presupuestario europeo, me temo que no serán suficientes para solventar el reto al que nos enfrentamos.

Focalizando el debate en España, no existe, en el momento actual, una posición social consensuada sobre el futuro de la UE, ni el debate se ha trasladado de una manera integrada a las cámaras legislativas para poder tomar una decisión a corto plazo. Posiblemente, el nivel de confrontación política actual anime a postergar un amplio debate lo más posible, pero sería un error; ni los demás países, dentro y fuera de Europa, ni acontecimientos globales que emerjan como potenciales nuevos rinocerontes grises, esperarán indefinidamente antes de embestir a que nos pongamos de acuerdo. Creo que el debate debe hacerse pronto.

En mi opinión, España, en el contexto de las negociaciones que se lleven a cabo en la UE para potenciar la competitividad europea en el ámbito de la defensa, debe asumir un papel activo. Ello implica apoyar con decisión:

- El incremento de los presupuestos comunitarios acordes con un nivel de ambición mayor de integración europea, posiblemente para superar el 2% del PIB europeo al final de la presente década.

- La priorización de la defensa y la seguridad desde una visión europea, asumiendo un reequilibrio dentro de la OTAN con un mayor peso europeo, y manteniendo la contribución en despliegues internacionales como ya se está haciendo, y España lo hace en un primer plano.
- El uso de cooperaciones reforzadas en el ámbito de la defensa y la seguridad que acelere la adopción de las decisiones necesarias para poder avanzar sorteando las unanimidades en objetivos específicos urgentes y bien dimensionados.
- La aceptación de la toma de decisión por mayoría cualificada en algunos temas de defensa y política exterior en la Unión, que permita romper con situaciones de bloqueo y acelerar la adopción de medidas urgentes, manteniendo la unanimidad en otros casos.
- Poner la innovación tecnológica como base de una mejora de la competitividad, alineando diversas políticas públicas y facilitando un crecimiento significativo de los recursos destinados al Fondo Europeo de Defensa, al futuro 10º programa marco de investigación e innovación, enfatizando el desarrollo de las tecnologías duales, y al desarrollo de las infraestructuras ligadas a la política de cohesión.
- Flexibilizar el apoyo a las actividades de defensa de múltiples entidades públicas europeas, y a llevar a cabo las reformas que sean necesarias para que puedan abordar programas de defensa y seguridad. Los casos del Banco Europeo de Inversiones, de la Agencia Europea del Espacio y otras muchas son ejemplos de ello.

Por otro lado, en el contexto nacional, España debe apoyar:

- El incremento acelerado de los recursos destinados a defensa por encima del 2% del PIB español antes de 2030, y a contemplar, en un horizonte temporal más dilatado, incrementos superiores hasta el 3%.
- El uso de recursos adicionales para participar con mayor decisión en proyectos tecnológicos de interés europeo en el ámbito de la defensa y la seguridad, apoyados por programas nacionales estrechamente alineados con ellos que favorezcan el desarrollo de tecnologías duales.

- El fortalecimiento de un ecosistema nacional de innovación en defensa en el que las Fuerzas Armadas, las empresas, tanto las consolidadas como las start-ups, y el sector público de investigación cooperen en mucha mayor medida de lo que han hecho hasta ahora en un horizonte temporal a largo plazo.
- Y revisar las prioridades de los programas nacionales de investigación e innovación para incrementar el peso del desarrollo de las tecnologías duales que deben constituirse en un eje esencial para asegurar su impacto en la sociedad.

Se trata de una hoja de ruta ambiciosa, pero factible. La situación de la UE lo requiere.

Conclusiones

Ante su alocución en el Parlamento Europeo el mes de febrero de 2025, Mario Draghi, al explicar el objetivo de su informe, decía: «Todo el informe es una guía sobre cómo podemos luchar por nuestros propios valores existenciales. La cuestión de si soy optimista: no tenemos más remedio que tener confianza. Debemos ser optimistas».

Pero también Draghi era consciente en esa intervención de las dificultades existentes para llegar a un acuerdo y conseguir los 800.000 millones de euros necesarios para recuperar la competitividad europea:

> Dicen no a la deuda pública. Dicen no al mercado único. Dicen no a la creación de una unión de mercados de capitales. No se puede decir no a todo. De lo contrario, para ser coherentes, también tendríamos que admitir que no somos capaces de respetar los valores fundamentales para los que se creó esta Unión. Así que cuando me preguntan qué es mejor, qué hay que hacer ahora, les respondo: no tengo ni idea, pero hagan algo.

Al final de su intervención del 18 de febrero, el propio Draghi hacia resumen de lo que había sucedido con su informe: «Hoy, cinco meses después, ¿qué hacemos? Hemos debatido, pero ¿qué hemos sacado de este debate? Que el contenido del informe es aún más urgente de lo que era hace cinco meses. Eso es todo». Rezuma un poco de desánimo.

El informe Draghi ha marcado un camino que, a su juicio, los europeos debemos emprender urgentemente, pero son los Estados miembros y los órganos comunitarios los que deben decidir si el camino propuesto es viable, desbrozar partes de él, buscar

atajos y ponerse a caminar. Construir un mapa detallado implica también saber a dónde queremos ir colectivamente como europeos; en definitiva, decidir qué Europa queremos construir para la siguiente década. Un proverbio chino decía que «de poco sirve un mapa si no se sabe a dónde se quiere ir» ¿Lo sabemos en esta ocasión?

Recogiendo el guante lanzado por Draghi: no se trata de asumir simplemente que esa es una responsabilidad de los Gobiernos, que son los que deben dar una respuesta y criticarla, ni siquiera bastaría con aferrarse al recurso de la necesidad de un acuerdo del poder legislativo; eso es necesario, pero no suficiente. En temas que afectan a la defensa se está obligado a implicarse colectivamente; es una respuesta que debe dar la sociedad en su conjunto, y eso obliga a hacer mucha pedagogía de la que no estamos acostumbrados a hacer, tratando al ciudadano europeo como un adulto comprometido con su futuro. Pedagogía para explicar al ciudadano la situación real en la que nos encontramos en Europa, en medio de un mundo más inestable y la necesidad de reaccionar; pedagogía para explicar la relevancia de la defensa nacional y la necesidad de cumplir con compromisos en el marco internacional con la voluntad política y los recursos suficientes, aunque ello suponga alterar las prioridades nacionales; y pedagogía para explicar, sobre todo a las nuevas generaciones, que la construcción de la UE ha merecido la pena y que debemos perseverar en su defensa y su desarrollo. Y hacerlo pronto.

¿Seremos capaces de hacerlo? Es el momento de demostrarlo porque, en el fondo, Draghi, y otros muchos con él, ha lanzado un mensaje de urgencia. Si no respondemos con decisión, incrementaremos el riesgo de la irrelevancia de Europa para las siguientes generaciones, y la historia, la de Europa en su conjunto, no nos lo perdonará.

*Gonzalo León Serrano**

Catedrático Emérito de la Universidad Politécnica de Madrid

Académico correspondiente de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares

Documento
Opinión

22/2025 27 de marzo de 2025

David Corral Hernández *

Revolución cuántica, disrupción inimaginable



Revolución cuántica, disrupción inimaginable

Resumen:

Una tecnología pionera, y desconocida para gran parte de la población mundial, la cuántica, podría cambiar radicalmente el equilibrio de poder y nuestra comprensión de la realidad. En el futuro próximo la computación cuántica creará una capacidad de cálculo sin precedentes, con aplicaciones que impactarán notablemente en campos como la medicina, los materiales o la física, pero también en el militar y en las relaciones internacionales. Al igual que sucedió en el siglo pasado hoy en día dos grandes superpotencias, Estados Unidos y China, pugnan en diversos ámbitos para ser hegemónicas y, al igual que en la carrera nuclear o la espacial, son las últimas tecnologías las que determinarán quién vence en la competición. En este escenario ser la potencia cuántica solo es posible para un ganador y no hay más espacio que la derrota para quien quede segundo.

Palabras clave:

Cuántico. Computación. Cifrado. Hegemonía. EE.UU. china. Europa.

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

Quantum revolution, unimaginable disruption

Abstract:

A pioneering technology, unknown to much of the world's population, quantum, could radically change the balance of power and our understanding of reality. In the near future, quantum computing will create unprecedented computing power, with applications that will have a major impact on fields such as medicine, materials and physics, but also on the military and international relations. As in the last century, today two great superpowers, the United States and China, are vying for hegemony in various fields and, as in the nuclear or space race, it is the latest technologies that will determine who wins the competition. In this scenario, being the quantum power is only possible for a winner and the only room for the runner-up is defeat.

Keywords:

Quantum. Computation. Encryption. Hegemony. USA. China. Europe.

Una nueva realidad cuántica

En el primer cuarto del siglo XX nombres tan reconocidos y brillantes como los de Albert Einstein, Max Planck, Niels Bohr, Werner Heisenberg o Erwin Schrödinger, descubrieron nuevas leyes fundamentales de la naturaleza explicando los fenómenos microscópicos a través de la física y la mecánica cuántica. Era la primera revolución cuántica, un paso que permitió la llegada de tecnologías como las armas nucleares, los láseres, los semiconductores o sistemas de navegación y geolocalización como el GPS estadounidense o el Galileo europeo. Ahora, la segunda revolución cuántica está en marcha.

La física cuántica se dedica a explorar, investigar, conocer y tratar de explicar un mundo en el que reina la incertidumbre, el de las escalas atómicas y subatómicas y las partículas elementales, las más pequeñas conocidas en nuestros días (quarks, leptones, neutrinos, bosones, etc.). En el estado actual de la ciencia, se cree que no están formadas por componentes más pequeños ni se ha demostrado que posean estructura interna. Existen dos tipos, los bloques que constituyen y dan forma a nuestro universo conocido, la materia, que se agrupan entre sí y que denominamos fermiones, y las partículas encargadas de las interacciones entre ellos, los bosones.

El comportamiento de las cosas pequeñas y de la energía en este mundo es extraño, con una alta intervención de la probabilidad o el principio de incertidumbre, y suceden cosas inimaginables, como que una partícula pueda estar en dos estados o lugares a la vez. Es la famosa paradoja del gato de Schrödinger en la que puede, según la física cuántica, estar vivo y muerto a la vez, un enorme desafío para nuestra comprensión de la realidad y del universo o de lo que denominamos la «normalidad”.

Para conocer los extravagantes designios de la física cuántica, además de los trabajos o las avanzadas investigaciones que están llevando en la actualidad físicos e instituciones científicas mundiales, se emplea una herramienta singular, el acelerador de partículas. Este aparato, como dice su nombre, acelera partículas mediante campos magnéticos para que interactúen (choquen entre ellas) y den lugar a otras partículas, antipartículas, fotones, etc. con las que simular o ayudar a hacer realidad teorías que permitan avanzar en el conocimiento de este mundo y sus posibilidades. Aunque el más conocido, especialmente en Europa, sea CERN de Ginebra, existen más de 20.000 repartidos por todo el planeta.

Las tecnologías cuánticas se dividen en tres grandes grupos. La medición cuántica (sensorización cuántica), que mide y detecta señales muy débiles, como las trazas de los submarinos. La comunicación cuántica, que permite la transmisión segura de información a grandes distancias y a mayores velocidades que las comunicaciones actuales. Y la aplicación más cercana a la realidad y en la que más están invirtiendo las principales naciones, la computación cuántica o «quantum computing". Aunque los enfoques divergen, promete resolver problemas de manera más eficiente, precisa y rápida que la informática clásica utilizando los principios de la física cuántica.

Pionera y emergente, tanto a nivel experimental como industrial, va más allá de lo que percibimos y a lo que aplicamos las leyes clásicas, incorporando los distintos estados de los fotones o electrones en una extravagante propiedad, la superposición, una posibilidad teórica que ya se ha hecho realidad. El componente fundamental en la computación cuántica es el bit cuántico o «cúbit", una partícula básica de la física como fotones, electrones, iones atómicos atrapados, circuitos superconductores o átomos. A diferencia del bit en la computación clásica, puede adoptar simultáneamente cualquier combinación lineal entre 0 y 1 y los estados intermedios dado que una de sus propiedades es que puede estar en varios estados a la vez. La superposición junto la interferencia y al entrelazamiento, descrito por Einstein como la «acción fantasmal a distancia", multiplica la capacidad de procesamiento y transmisión de la información de forma mucho más potente.

A pesar de los avances, la computación cuántica encuentra todavía en nuestros días limitaciones significativas. Uno de los principales obstáculos para lograr avances es que, por su propia naturaleza, los cúbits son inestables porque interactúan continuamente entre sí y cuanto más complejo es un ordenador cuántico, cuantos más cúbits tiene, más interactúan estos y más errores se producen, desvirtuando la precisión de los resultados. Otros obstáculos son los costes en aumento pues, cuanto más grandes son los ordenadores cuánticos, más refrigeración necesitan (sus condiciones operativas precisan temperaturas cercanas al cero absoluto) o mantenimientos más complejos, además de que son increíblemente sensibles a interferencias o al «ruido" de su entorno como vibraciones, calor, luz, defectos microscópicos en los materiales, interferencias electromagnéticas, rayos cósmicos o radiación ionizante… alteraciones imperceptibles que pueden perturbar el cálculo y alterar el resultado, un problema que se ve agravado

cuanto más grande es la instalación.

Un mundo cuántico en competición

Arrancamos 2025, declarado Año de la Ciencia y la Tecnología Cuántica por Naciones Unidas[1], con un relevo que definirá el mundo y sus relaciones en los próximos años, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca. La tecnología es, claramente, una de sus prioridades y ya es «oficial" la guerra entre Washington y Pekín en este ámbito. Poco después de tomar posesión, rodeado por los directivos de las principales empresas tecnológicas mundiales, firmó Stargate[2], un proyecto que tendrá una inversión estimada de 500.000 millones de dólares y que pretende mantener a EE.UU. como la primera potencia mundial de inteligencia artificial para competir, con ventaja, contra el rápido auge de China y su apuesta por la cuántica en tecnología militar.

La consultora McKinsey[3] estima que, para el año 2030, habrá 5.000 ordenadores cuánticos en funcionamiento, aunque hasta 2035 no se desarrollará el hardware y el software necesario para manejar la mayoría de problemas complejos y es probable que, pese a todos los grandes avances experimentales y científicos, todavía falten años para aplicaciones habituales y accesibles en el mundo real. Sus avances tendrán un significativo impacto en la investigación y el desarrollo científico, pero también en las finanzas, la medicina, los procesos industriales, la logística y, por supuesto, en las comunicaciones, la criptografía y la defensa.

Más allá de las evidentes aplicaciones económicas o comerciales de la tecnología cuántica, hay crecientes cuestiones de seguridad nacional que dominan las relaciones entre Washington y Pekín. Es difícil predecir, incluso imaginar, el poder que tendría una de ellas, o de sus principales empresas, si consigue la supremacía cuántica. Sí que es posible vislumbrar la urgencia económica y política para lograrla antes de que el equilibrio

[1] "2025 Año Internacional de la Ciencia y la Tecnología Cuánticas". UNESCO. Disponible en: https://quantum2025.org/es/. Fecha de consulta: 06/03/25.
[2] JIMÉNEZ DE LUIS, Ángel. "Trump anuncia una inversión de 500.000 millones de dólares para mantener a EEUU como la primera potencia mundial de inteligencia artificial". El Mundo. Disponible en: https://www.elmundo.es/economia/2025/01/22/6790f322e4d4d895538b4581.html. Fecha de consulta: 06/03/25.
[3] "What is quantum computing?". McKinsey & Company. Disponible en: https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-quantum-computing. Fecha de consulta: 06/03/25.

mundial se transforme o se desintegre drásticamente en una carrera en la que ganar es el único objetivo posible y en la que perderla no es opción ni para EE.UU. ni para China.

El vencedor tendrá los laureles simbólicos, como también, en sus manos, ventajas en criptología, detección y procesamiento de la información, en los dominios militares y estratégicos en disputa o la hegemonía de la gobernanza cuántica y de una nueva «economía cuántica» que podría crear una gran brecha tecnológica, industrial y de conocimiento con el resto de naciones. Se prevé que solo la computación cuántica alcance un valor de mercado mundial de un billón de dólares en 2035.

Aunque la naturaleza fundamental de la guerra permanezca constante, las estrategias militares deben evolucionar en respuesta a las capacidades que permiten las nuevas tecnologías emergentes y disruptivas. Las tres aplicaciones más prometedoras son los ordenadores cuánticos, las comunicaciones cuánticas, con las que proporcionar un alto nivel de seguridad, y los sensores cuánticos, que podrían utilizarse en funciones de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR), con los que detectar emisiones electromagnéticas, localizar y neutralizar submarinos o fuerzas adversarias ocultas, descubrir estructuras subterráneas o materiales nucleares, entre otras posibilidades.

La aplicación potencial de la cuática promete grandes avances en una amplia gama de áreas y ámbitos al mejorar significativamente la capacidad de medición, detección, precisión y potencia de cálculo, así como la eficiencia de la tecnología militar actual y futura. Los algoritmos de optimización cuántica podrían aumentar la eficacia operativa y reducir los recursos necesarios, como la planificación logística, la defensa antimisiles o la gestión de fuerzas desplegadas. El criptoanálisis cuántico podría diversificar las operaciones cibernéticas y la simulación cuántica, favorecer el desarrollo de materiales más robustos, ligeros, eficientes, baratos de fabricar...

De momento, a corto plazo, la tecnología cuántica no sustituirá a las actuales, sino que las mejorará sumándose a ellas. La mayoría de las tecnologías de la segunda revolución cuántica están aún a décadas de aplicaciones prácticas y regulares.

EE.UU. Complejo liderazgo cuántico

En octubre de 2019 un equipo de investigadores de la compañía Google logró un gran avance, superar a los ordenadores convencionales más potentes para proclamar que habían logrado la supremacía cuántica con un ordenador basado en esta tecnología. Su

último salto ha sido el nuevo chip cuántico «Willow»4, presentado recientemente, capaz de completar una tarea estándar de referencia empleada para medir rendimientos en un ensayo en menos de cinco minutos, cuando una supercomputadora clásica tardaría, con una «escasa diferencia», más tiempo que la edad conocida del universo. «Willow» destaca no solo por su velocidad, también por superar un problema que ha limitado los avances desde 1995, la reducción exponencial de errores cuánticos a medida que el tamaño del sistema aumenta.

Google, junto a otras grandes tecnológicas de EE.UU5. como Amazon con «Ocelot»6, Intel, Microsoft con «Majorana 1» o IBM, líder mundial con su plataforma Heron (5K) dotada de mitigación de errores o el procesador cuántico superconductor «Condor» de 1.121 cúbits, junto a docenas de empresas menores o emprendedores, compiten globalmente por estar en la vanguardia en todas las disciplinas de la carrera para lograr la supremacía cuántica.

Gracias a una sólida mezcla de subvenciones públicas, instituciones académicas y competitividad de las grandes corporaciones privadas, Estados Unidos siempre había mantenido una gran ventaja en la carrera por la computación cuántica. En la década de los Noventa la administración estadounidense consideró que la computación cuántica tenía un potencial gigantesco y apoyó su desarrollo facilitando el camino para los avances posteriores y la tecnología cuántica ha sido un área prioritaria de investigación y desarrollo (I+D) federal para las últimas administraciones.

Durante su primer mandato, la Administración Trump anunció, a través de la Oficina de Política Científica y Tecnológica (OSTP) de la Casa Blanca, el lanzamiento7 de Quantum.gov, el sitio web oficial de la Oficina Nacional de Coordinación Cuántica, y la publicación del «Informe Quantum Frontiers», en el que se identifican las áreas clave para la investigación continua de la ciencia de la información cuántica. Además, el

[4] CASTELVECCHI, Davide."'A truly remarkable breakthrough': Google's new quantum chip achieves accuracy milestone". Nature. Disponible en: https://www.nature.com/articles/d41586-024-04028-3. Fecha de consulta: 06/03/25.
[5] "VOA Mandarin: Quantum technology a key battleground in US-China competition". VOA. Disponible en: https://www.voanews.com/a/voa-mandarin-quantum-technology-a-key-battleground-in-us-china-competition-/7921654.html. Fecha de consulta: 06/03/25.
[6] "Ocelot, el nuevo chip cuántico de Amazon que avanza en la corrección de errores". Infobae. Disponible en: https://www.infobae.com/america/agencias/2025/02/27/ocelot-el-nuevo-chip-cuantico-de-amazon-que-avanza-en-la-correccion-de-errores/. Fecha de consulta: 06/03/25.
[7] "Trump Administration Announces Quantum.Gov and Quantum Frontiers Report". The White House. Disponible en: https://www.quantum.gov/trump-administration-announces-quantum-gov-and-quantum-frontiers-report/. Fecha de consulta: 06/03/25.

entonces presidente promulgó la Iniciativa Nacional de Computación Cuántica8 para acelerar el liderazgo estadounidense en ciencia y tecnología de la información cuántica y tratar de impedir que China se convirtiera en una potencia mundial. Este compromiso ha supuesto desde entonces que se hayan invertido cientos de millones de dólares de presupuesto federal, dando lugar a años de investigación puntera y reforzando a la industria cuántica estadounidense.

Su sucesor, el presidente Joe Biden, firmó en 2022 la Ley CHIPS y de Ciencia para dotar con una mayor financiación a iniciativas cruciales de investigación cuántica. Además el Gobierno de EE.UU. cuenta con una estrategia nacional pública para la ciencia cuántica9, así como informes más detallados sobre subáreas específicas, y en ella trabajan más de una docena de agencias del ecosistema federal como el Instituto Nacional de Normas y Tecnología (NIST), la Fundación Nacional de la Ciencia (NSF), el Departamento de Energía (DoE), el Departamento de Defensa (DoD), la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) y la Actividad de Proyectos de Investigación Avanzada en Inteligencia (IARPA). Por su parte la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (DARPA), con su programa Quantum-Assisted Sensing and Readout (QuASAR), ha logrado avances significativos en magnetometría cuántica.

A mediados de los años Cuarenta, todavía inmersos en la Segunda Guerra Mundial, Robert Oppenheimer proporcionó una superioridad tecnológica decisiva a Estados Unidos. Los recientes descubrimientos de la física cuántica abrieron la puerta a un nuevo orden mundial, nuclear, en el que Estados Unidos fue la primera potencia hegemónica. Décadas después, con otros competidores, Estados Unidos sigue en la carrera por desbloquear todo el potencial de la tecnología cuántica y lograr el arma suprema del siglo XXI ya es una de las muchas prioridades del Pentágono.

Aunque la brecha se está cerrando rápidamente, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos aún mantienen algunas ventajas sobre las de China. El Comité Asesor de la Iniciativa Cuántica Nacional de Estados Unidos (NQIAC), ha instado a invertir más «para

[8] "National Qunatum Initiative Supplement to the President´s FY 2025 Budget". The National Science and Technology Council (NSTC). Disponible en: https://www.quantum.gov/wp-content/uploads/2024/12/NQI-Annual-Report-FY2025.pdf. Fecha de consulta: 06/03/25.

[9] "National Strategic Overview for Quantum Information Science". The National Science and Technology Council (NSTC). Disponible en: https://www.quantum.gov/wp-content/uploads/2020/10/2018_NSTC_National_Strategic_Overview_QIS.pdf. Fecha de consulta: 06/03/25.

que Estados Unidos mantenga y amplíe su liderazgo en todas las tecnologías cuánticas»10. El Departamento de Defensa lleva mucho tiempo invirtiendo en investigación cuántica, al igual que las agencias dedicadas a Inteligencia, y cuentan con los avances de las grandes empresas tecnológicas de EE. UU. y con aquellos logrados por una amplia comunidad académica y sus aliados políticos y militares en áreas como la detección, navegación y posicionamiento, actividades ciber…

La mayoría de las tecnologías de la segunda revolución cuántica aún están a décadas de distancia de la aplicación práctica, pero un reciente estudio de la OTAN, en el que la Alianza analiza las diez áreas más disruptivas del panorama científico de aquí a 2043, por su aplicación militar, tiene entre ellas, como no podía ser de otra, manera a las «tecnologías cuánticas» junto a otras tan relevantes como la IA, la robótica y los sistemas autónomos, la biotecnología y la bioingeniería, energía y propulsión, la hipersónica o las tecnologías espaciales.

La amenaza más acuciante que plantea el poder cuántico hostil para Estados Unidos, como para cualquier país del planeta, es la ciberseguridad. Quien logre el dominio cuántico tendrá una clara ventaja en la guerra cibernética, la recopilación de información y la seguridad de los datos, una ventaja que se hará evidente el día que llegue «el día Q», momento crucial en el que los ordenadores cuánticos harán inútiles los sistemas de cifrado más robustos que utilizamos actualmente, alterando el equilibrio de poder internacional. De hecho, un equipo de investigadores de la Universidad de Shanghái (China) ha conseguido vulnerar con éxito el cifrado SPN (Substitution-Permutation Network)11 utilizando un ordenador cuántico de D-Wave Systems... compañía canadiense. Tras este paso, los científicos chinos han concluido que los principales algoritmos de cifrado militar, como AES-256, considerado el estándar de cifrado más seguro que existe, podrían estar más cerca que nunca de ser inutilizados.

Todas las grandes potencias están desarrollando sus propias tecnologías de criptografía post-cuántica para asegurar que nadie accede a información clasificada sensible o infraestructuras críticas, entre otros activos vulnerables que todavía garantizan la

[10] "NQIAC Report Highlights Strategic Investments and Recommendations to Secure U.S. Leadership in Quantum Networking and Communications". Quantum Insider. Disponible en: https://thequantuminsider.com/2024/09/09/nqiac-report-highlights-strategic-investments-and-recommendations-to-secure-u-s-leadership-in-quantum-networking-and-communications/. Fecha de consulta: 06/03/25.

[11] Disponible en: https://cjc.ict.ac.cn/online/onlinepaper/wc-202458160402.pdf. Fecha de consulta: 06/03/25.

seguridad nacional de Estados Unidos y sus socios, además del menguante dominio militar y económico de Occidente. La Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de EE.UU. trabaja en colaboración con el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología (NIST) para desarrollar y estandarizar algoritmos de encriptación resistentes a futuros ciberataques cuánticos12.

La criptografía cuántica, para encriptar comunicaciones y blindar su inviolabilidad, establece comunicaciones más seguras mediante la generación cuántica de cifras sin ningún patrón, números realmente aleatorios e impredecibles (QRNG), y la distribución cuántica de claves (QKD), un método de encriptación teóricamente impenetrable que, también, genera claves aleatorias y secretas entre un emisor y un receptor. Si un hacker accede a un flujo de cúbits su estado mixto «colapsa» inmediatamente destruyendo la información cuántica y dejando una señal evidente de que ha sufrido un intento de espionaje. Según cifras de Statista, el mercado de la seguridad cuántica estaba valorado en 2022 en menos de 500 millones de dólares. La previsión es que en 2030 suponga 9.800 millones de dólares13.

China, contendiente cuántico

De momento Estados Unidos mantiene la superioridad en el desarrollo de capacidades cuánticas. En 2022 GlobalData estimaba que la ventaja respecta a China era de cinco años pero en la actualidad la evaluación es que ambos países están «casi igualados». Desde que Xi Jinping llegó a la presidencia de la potencia comunista son muchos los campos en los que Pekín compite con Estados Unidos para definir un nuevo orden mundial pero, entre ellos, más allá de las capacidades militares o la economía, son todos los relacionados con la ciencia y la tecnología, y el impacto positivo que tienen en el prestigio y en favorecer las estrategias geopolíticas14, los que más importancia han ganado en los planes gubernamentales de alto nivel, con las tecnologías cuánticas entre los más destacados.

[12] "NIST to Standardize Encryption Algorithms That Can Resist Attack by Quantum Computers". NIST. Disponible en: https://www.nist.gov/news-events/news/2023/08/nist-standardize-encryption-algorithms-can-resist-attack-quantum-computers. Fecha de consulta: 06/03/25.
[13] "Quantum security market revenue worldwide from 2021 to 2030". Statista. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/1332857/quantum-security-market-revenue/. Fecha de consulta: 06/03/25.
[14] KANIA, Elsa B. y COSTELLO, John. "Quantum Hegemony?". Center for a New American Security. Disponible en: https://www.cnas.org/publications/reports/quantum-hegemony. Fecha de consulta: 06/03/25.

El Partido Comunista Chino ha hecho un llamamiento en favor de un «sistema de nación entera de nuevo estilo», tratando de revivir el espíritu de finales de los años sesenta cuando, en muy poco tiempo, fueron capaces de desarrollar la bomba atómica. Pekín es muy consciente de que quien desarrolle primero las tecnologías cuánticas tendrá ventajas militares palpables en criptología, comunicación y procesamiento de la información, y que su dominio será crítico para la seguridad nacional, de la información y cibernética. Impulsadas desde el Gobierno, el Partido Comunista y las Fuerzas Armadas, más que desde empresas como Alibaba y Baidu o capital privado, como sucede en Occidente, las principales empresas cuánticas chinas lideran ya el desarrollo de las comunicaciones cuánticas y el número total de patentes y publicaciones científicas sobre tecnología cuántica.

En 2006 el innovador plan chino de ciencia y tecnología para 2020 incluyó el «control cuántico» y planteó una estrategia a largo plazo y con apoyo económico, industrial y académico garantizado por el Estado. Desde 2022 China ha invertido 15.000 millones de dólares en investigación y desarrollo industrial para alcanzar a Estados Unidos y en nuestros días el gasto es cuatro veces superior al estadounidense y supone más de la mitad de la inversión pública mundial estimada en esta tecnología.

Estas ambiciones cuánticas son fundamentales para el objetivo estratégico de Pekín de convertirse en una superpotencia, un poder que cuenta con una sólida base científica y tecnológica. De la tradicional absorción y copia de avances extranjeros, China, en una nueva etapa, busca ahora innovación autóctona y que sea verdaderamente disruptiva en tecnologías emergentes consideradas como estratégicas. A medida que avanza la estrategia nacional de «integración civil-militar», estas tecnologías críticas también se aprovecharán para aplicaciones relacionadas con el ámbito militar y la seguridad.

Para crear nuevos centros de investigación cuántica en las universidades, el Gobierno está ofreciendo generosos fondos y cuenta con el Laboratorio Nacional de Ciencias de la Información Cuántica, dotado con 10.000 millones de dólares, como centro de los objetivos cuánticos de China y nodo de las relaciones de trabajo entre la Academia China de Ciencias, institutos gubernamentales de investigación, universidades y empresas.

Aunque, como muchos otros proyectos emblemáticos de China, lo relacionado con las investigaciones cuánticas destaca por su opacidad y secretismo, sí que son conocidos sus éxitos y avances en campos como la detección, criptografía, comunicaciones,

computación, navegación o radar, entre otras. Su primer hito fue en 2016, con el lanzamiento del satélite «Micius», el primero cuántico del mundo, y en 2017, año en el que se creó el Laboratorio Nacional de Ciencias de la Información Cuántica (NLQIS), protagonizó una videoconferencia entre Viena (Austria) y Pekín (China) inaccesible para hackers. China cuenta con la mayor red de comunicaciones cuánticas del mundo, de 12.000 kilómetros de longitud, que une las principales ciudades del país para transmitir datos confidenciales de instituciones y empresas como bancos.

La Corporación China de Electrónica y Tecnología (CETC), la compañía de defensa electrónica más grande de China, presentó en 2018 un prototipo de radar que, según afirman, puede detectar las aeronaves furtivas mientras vuelan. Otras aplicaciones cuánticas son sensores capaces de detectar señales del campo magnético procedentes de un submarino o la propuesta por científicos chinos en colaboración con el Instituto de Óptica Cuántica e Información Cuántica (IQOQI) de Viena para el transporte de materia de forma más eficiente, y, entre la materia, proyectiles cuánticos15.

Baidu, una de las principales empresas tecnológicas chinas, presentó en 2022 su primer ordenador cuántico. En 2024 se logró uno de 72 cúbits y, en la actualidad, la potencia comunista cuenta ya con Tianyan-504, un superordenador dotado con un chip Xiaohong de 504 cúbits, desarrollo conjunto del Grupo Cuántico de China Telecom, la empresa especializada en tecnología cuántica QuantumCTek y el Centro de Excelencia en Información Cuántica y Física Cuántica de la Academia China de Ciencias, organismo del que han surgido varias empresas de éxito en el campo de las tecnologías cuánticas.

En respuesta a Estados Unidos y a algunos países europeos, que han incluido a gran parte del ecosistema cuántico de China en las listas de empresas con restricciones comerciales por considerar que sus tecnologías, en doble uso, apoyan el desarrollo de las ambiciones y poder militar de Pekín, la tecnología cuántica ya es parte del Catálogo de Tecnologías Prohibidas y Restringidas a la Exportación. De esta manera Pekín controla que todos sus avances no caigan en manos extranjeras no deseadas y que las exportaciones, de haberlas, solo sucedan tras ser aprobadas por el Gobierno.

[15] TRILLO, David; LE, Thinh P. y NAVASCUÉS, Miguel. "Quantum advantages for transportation tasks - projectiles, rockets and quantum backflow". Nature. Disponible en: https://www.nature.com/articles/s41534-023-00739-z. Fecha de consulta: 06/03/25.

Europa, a la zaga

Mientras EE. UU. y China compiten por el liderazgo mundial, Europa trata de no quedarse atrás o fuera, a pesar de que el premio Nobel europeo Anton Zeilinger sentó las bases de esta tecnología. Los países europeos son líderes en investigación cuántica, pero han tenido dificultades para traducir los resultados de sus investigaciones en aplicaciones prácticas, lastrados por la falta de infraestructuras, de despliegue, de presupuestos o la falta de marcos conjuntos de toda la Unión para promover el desarrollo científico e industrial de las capacidades cuánticas.

En junio de 2019, para cambiar este panorama, la Comisión Europea anunció «EuroQCI», su propuesta para la creación de la European Quantum Communications Infrastructure. Desde entonces se han ido desplegando en Chequia, Alemania, España, Francia, Italia y Polonia los primeros nodos de comunicaciones cuánticas. Estos nodos, de alcance urbano, estarán conectados entre sí a través de comunicaciones por satélite y se garantizará su invulnerabilidad gracias a IRIS2, el sistema de comunicaciones seguras por satélite promovido por la Comisión y que ha sido desarrollado por un consorcio en el que participa Hispasat. Un año después, en 2020, se presentó la «Strategic Research Agenda for the Quantum Flagship»16, una iniciativa de 10 años y 1.000 millones de euros cuyo objetivo es establecer una dirección clara para el futuro desarrollo de la investigación cuántica y la innovación en Europa. El fomento y desarrollo de tecnologías cuánticas también se busca a través de iniciativas como el Programa Horizonte Europa o la Ley Europea de Chips, que incluye medidas para fomentar la fabricación de chips cuánticos de bajo coste y gran volumen en la UE.

Para finales de este 2025 está previsto el lanzamiento del Eagle-117 de la Agencia Espacial Europea, la ESA, el primer satélite que incorpora comunicaciones encriptadas cuánticamente, un proyecto conjunto entre la ESA, la Comisión Europea y empresas espaciales europeas. En marcha está también QKD-GEO18, el primer sistema geoestacionario de distribución de clave cuántica español, que se prevé que esté listo

[16] "The future is Quantum". Quantum Flagship. Disponible en: https://qt.eu/. Fecha de consulta: 06/03/25.
[17] "Eagle-1". ESA. Disponible en: https://www.esa.int/Applications/Connectivity_and_Secure_Communications/Eagle-1. Fecha de consulta: 06/03/25.
[18] "Conoce el primer proyecto español de misión geoestacionaria de distribución cuántica de claves". Gobierno de España. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/noticias/Conoce-primer-proyecto-espanol-mision-geoestacionaria-distribucion-cuantica-claves-perte-aeroespacial-prtr. Fecha de consulta: 06/03/25.

para 2026, siendo el proyecto civil más avanzado del mundo en este sentido. Es una de las varias iniciativas en nuestro país.

Ya en 2021 se constituyó «Quantum Spain», una UTE liderada por GMV y Qilimanjaro Quantum Tech, cuyo objetivo era construir un ordenador cuántico de 30 cúbits. Este ordenador, el primero cuántico español19 con tecnología 100% europea, se encuentra desde septiembre de 2024 en el Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de Supercomputación (BSC-CNS)20, institución de la RES (Red Española de Supercomputación), integrada por 14 nodos situados en distintas universidades e instituciones de investigación de toda España.

En 2022 el Centro de Supercomputación de Galicia (Cesga), de la Universidad de Santiago y Fujitsu alcanzaron un acuerdo para establecer un centro cuántico con un computador de 32 cúbits. La Fundación Vasca para la Ciencia e IBM anunciaron en 2023 un acuerdo para instalar en San Sebastián un Centro de Computación Cuántica. El proyecto «CUCO» (Computación Cuántica en Industrias Estratégicas), el primer gran proyecto de computación cuántica a nivel nacional y empresarial, invertirá hasta 200 millones de euros en empresas dedicadas al desarrollo de la computación cuántica en España. Subvencionado por el CDTI con el apoyo del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, CUCO está liderado por GMV y cuenta con empresas e instituciones como BBVA, Repsol, Tecnalia, Das Photonics, AMATECH Group, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Instituto de Ciencias Fotónicas (ICFO), Universidad Politécnica de Valencia (UPV) o Donostia International Physics Center (DIPC).

Pendientes de que próximamente el Gobierno presente la Estrategia Nacional de Tecnologías Cuánticas desde Quantum Spain, en cuyo desarrollo participa el Ministerio de Defensa, la Red Española de Supercomputación y las instituciones de investigación más punteras, trabajan en la creación de la primera infraestructura de computación cuántica de España.

[19] "El Barcelona Supercomputing Center acoge su primer ordenador cuántico que, con tecnología 100% europea, llevará a España hacia una nueva era de la computación.". Gobierno de España. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transformacion-digital-y-funcion-publica/Documents/2025/060225-primer-ordenador-cuantico-infografia.pdf. Fecha de consulta: 06/03/25.

[20] BRACERO, Francesc. "España estrena en el BSC el primer ordenador cuántico creado con tecnología europea". La Vanguardia. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/vida/20250206/10359654/espana-estrena-bsc-primer-ordenador-cuantico-creado-tecnologia-europea.html. Fecha de consulta: 06/03/25.

En una carrera contrarreloj, compleja y silenciosa, por mundos poco conocidos, cada minuto que pasa, acelerada además por la inteligencia artificial, la computación cuántica aumenta exponencialmente sus posibilidades de éxito.

Sin embargo, para la Humanidad, es un éxito que está lleno de incertidumbres. Como sucede con otras tecnologías y armamentos ¿serán capaces las grandes potencias o las instituciones internacionales de establecer unas reglas de juego que superen el marco de la confrontación y que sean aceptadas y respetadas por la comunidad internacional? ¿Aparecerán agentes, Estados o incluso empresas, de menor nivel que las «grandes», que accedan a estas tecnologías con fines no pacíficos? ¿Hacia dónde derivarán los desarrollos que se produzcan gracias al mejor conocimiento de las partículas subatómicas y sus potenciales inimaginables en combinación con aplicaciones de Inteligencia Artificial? Lo ocurrido con la energía atómica, Internet, inteligencia artificial, criptomonedas y tantos otros avances científicos hace ser, como poco, prudente y exige que nos preparemos concienzudamente para garantizar que nuestros valores y forma de vida no se vean alterados por la utilización perniciosa de este nuevo arsenal.

*David Corral Hernández**
Periodista RTVE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

23/2025 28 de marzo de 2025



Fernando del Pozo *

Uso de activos y capacidades OTAN en una posible operación europea de paz en Ucrania

Uso de activos y capacidades de la OTAN en una posible operación europea de paz en Ucrania

Resumen:

El documento analiza la posibilidad de desplegar una fuerza europea en Ucrania tras un acuerdo de paz, para estabilizar la región y evitar la reanudación de hostilidades. Se descarta el uso de fuerzas de la OTAN debido a la oposición de Rusia y la negativa de EEUU a participar. Sin embargo, se evalúa la viabilidad de una fuerza europea no perteneciente a la OTAN, aunque se enfrenta con limitaciones en capacidades militares. Para superar estas deficiencias se propone recurrir a los Acuerdos Berlín Plus, que permiten a la UE acceder a activos y capacidades de la OTAN sin que la Alianza participe directamente. Se sugiere que el Cuartel General de Brunssum sea el responsable de la operación, junto con apoyo aéreo e inteligencia de la OTAN. La misión tendría que ser suficientemente disuasoria y con reglas de enfrentamiento claras. Se concluye que la UE necesitará el respaldo de la OTAN para garantizar el éxito de la operación.

Palabras clave:

Activos y capacidades, acuerdos Berlin Plus, estructuras de mando de la UE, fuerzas de paz, misiones Petersberg, reglas de enfrentamiento.

*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.

Fernando del Pozo

Use of NATO assets and capabilities in a possible European peacekeeping operation in Ukraine

Abstract:

The document examines the possibility of deploying a European force in Ukraine after a peace agreement to stabilize the region and prevent renewed hostilities. NATO forces are ruled out due to Russian opposition and the U.S. refusal to participate. However, a non-NATO European force is considered, though it faces military capability limitations. To overcome these deficiencies, the Berlin Plus Agreements are proposed, allowing the EU to access NATO assets and capabilities without direct Alliance involvement. The Brunssum Headquarters is suggested to lead the operation, supported by NATO air and intelligence assets. The mission must be sufficiently deterrent, with clear rules of engagement. The document concludes that EU forces will require NATO support to ensure the mission's success.

Keywords:

Assets and capabilities, Berlin Plus Agreements, EU comand structures, peace support operations, Petersberg missions, Rules of Engagement.

Auferre, trucidare, rapere, falsis nominibus imperium, atque, ubi solitudinem faciunt, pacem appellant.

(A saquear, masacrar, usurpar bajo falsos títulos, lo llaman imperio, y donde hacen un desierto, lo llaman paz).

Publio Cornelio Tácito (referido a su suegro Cneo Julio Agrícola)

Una de las posibilidades que se van perfilando para terminar la guerra de Ucrania, siempre que se cumplan ciertas condiciones que hoy todavía parecen lejanas, es la congelación de la línea del frente (u otra línea que se acuerde) y un despliegue de fuerzas – evidentemente ni ucranianas ni rusas - que asegure la estabilidad y la ausencia de hostilidades al menos mientras se llevan a cabo las negociaciones para el eventual tratado formal de paz.

La nacionalidad de las fuerzas en cuestión es asunto sujeto a debate, y de ello únicamente sabemos por ahora que no serán norteamericanas (según ha declarado enfáticamente el Presidente Trump) y que podrían ser europeas, lo que evidentemente sería deseable para Ucrania, pero cuya probabilidad es impredecible a juzgar por lo contradictorio y variable en el tiempo de las declaraciones de Putin y Trump, este último según dice interpretando al primero, y las del infatigable Ministro Lavrov, siempre dispuesto a «aclarar» conceptos. Naturalmente, las modalidades de despliegue, la precisa entidad y nacionalidad de las fuerzas, y otros detalles que veremos más adelante, serán a su vez objeto de negociación, pero podemos permitirnos alguna elucubración sobre ello, pues existen limitaciones en varios aspectos que conviene identificar, así como ventajas e inconvenientes según la modalidad que se acuerde.

Una de las primeras limitaciones es que no pueden ser fuerzas de la OTAN: el primer aliado, Estados Unidos, ya ha declarado su negativa a participar, y es difícil imaginar una fuerza de la OTAN de cierta entidad sin componente americano. Más aún, una de las justificaciones que Putin ha repetidamente argüido para llevar a cabo la inicua invasión ha sido la famosa «*not a single inch*», refiriéndose a que, en su opinión y en contra de una (inexistente) promesa, la OTAN ha ido avanzando hacia el Este desde la disolución de la URSS, hasta el punto de comprometer su seguridad. Pero falaz o no, sería por ello impensable que Putin admitiera fuerzas de la OTAN, aunque sea en funciones de paz o interposición.

Curiosamente, una hipotética fuerza europea (no OTAN) no parece haber levantado mucha oposición, a pesar de que, de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea, nada menos que 23 son Aliados, y al menos dos de los cuatro restantes (Malta y Chipre) son militarmente insignificantes, y de que por tanto se podría objetar por parte rusa una cierta identificación Europa-OTAN (Lavrov ya lo ha hecho) que felizmente en este caso es rechazada por Trump.

Pero el problema no reside tanto ahí como en que la Unión Europea o Europa (más sobre esta dicotomía más adelante) no tiene de momento la capacidad militar que se considera necesaria para esa operación, eminentemente terrestre pero no sólo, que se adivina de gran entidad. Probablemente sí la tiene en términos de fuerza, ya que además de sus fuerzas nacionales existe un considerable número de unidades multinacionales, empezando por el Eurocuerpo (1993) que incluye el Cuartel General de Cuerpo de Ejército, la Brigada franco-alemana y las fuerzas asignadas, alemanas, belgas, españolas, francesas y luxemburguesas de nivel divisionario o inferior; la fuerza anfibia anglo-holandesa, o UKNLAF (1972); la fuerza anfibia hispano-italiana SIAF, con contribución portuguesa y griega (1998); la fuerza naval franco-hispano-italiana-portuguesa EUROMARFOR (1995); la Fuerza Terrestre Multinacional (Italia, Hungría y Eslovenia); la *EU Battle Deployment Capacity* (2022) que reemplaza más eficazmente (despliegue en menos de 10 días) a los seis o siete EU *BattleGroups* (2007) existentes hasta que la invasión rusa obligó a aumentar el compromiso y la eficacia; y una serie de fuerzas o acuerdos bi- o tri-nacionales que estructuran las fuerzas de las naciones europeas a nivel multinacional.

Todas estas fuerzas disfrutan de un mayor nivel de compromiso que las fuerzas estrictamente nacionales. Pero el número de unidades disponibles no lo es todo: medios y capacidades (*assets and capabilities* en la jerga militar aliada) son imprescindibles para mandar eficazmente esas fuerzas, bien adiestradas y equipadas sin duda, pero dispersas y faltas de ciertos elementos colectivos indispensables para operar.

El problema no es nuevo. El Tratado de la Unión Europea (TEU) entró en vigor en 2009 asumiendo las tareas y misiones, incluyendo las de defensa mutua, de la Unión Europea Occidental (UEO), lo que se había decidido en el Tratado de Amsterdam (1999) dejando que la UEO quedara obsoleta y cuya disolución se completó en 2011.

La defensa mutua de la UE no se cerró de manera totalmente satisfactoria por un exceso de fe en la OTAN como protector, pero esa es otra historia. La cláusula de defensa mutua, Art 42.7 TEU, fue atenuada con ciertos añadidos por el Reino Unido y Dinamarca en beneficio de la OTAN, pero el primero ya no es Miembro, y el último ha renunciado al texto que impuso, renuncia debida precisamente a la invasión rusa de Ucrania.

La defensa mutua, crucial como es, sin embargo, no es todo. La UEO había asumido, y la UE por tanto heredado, las llamadas Tareas de Petersberg (Declaración de Petersberg, 1992). Estas incluyen:

- Tareas humanitarias y de rescate
- Tareas de mantenimiento de la paz
- Tareas de fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluidas las de imposición de la paz

Diferenciar entre las tres, particularmente las dos últimas, puede ser dificultoso, pero es importante en el contexto presente.

- Las primeras tienen como objetivo asistir a poblaciones en crisis debido a desastres naturales, conflictos o crisis humanitarias. Suelen implicar la entrega de ayuda, evacuación de civiles y asistencia médica. Claramente no es el caso que nos ocupa.
- Las tareas de mantenimiento de la paz buscan estabilizar regiones en conflicto o en proceso de reconstrucción tras una guerra. Implican la supervisión de acuerdos de paz, protección de poblaciones civiles y apoyo a la reconstrucción de las instituciones. La hipótesis en que se basan es que la paz ha sido firmada, pero hay desacuerdos o insurgentes.
- Las tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis pueden implicar combate directo para estabilizar una región en crisis, y si el conflicto sigue activo podrían incluir el obligar a los contendientes a alcanzar la paz.

Teniendo en cuenta que Europa interpreta, que la intervención de sus fuerzas sería sólo en caso de que se llegue primero por vías diplomáticas a un alto el fuego o acuerdo similar, por precario que éste sea, parece que la segunda clase de tareas sea la que más se adecua. Un inconveniente hay, sin embargo: la implicación es que las fuerzas

intervinientes deben ser neutrales. Esto es fácil de asegurar cuando una fuerza europea lleva a cabo tal tarea en algún sitio remoto de África, por ejemplo, pero es difícil ser imparcial en el caso de que una potencia ha invadido a un vecino más débil sin mediar provocación de ninguna clase, todo ello dentro de la misma Europa a la que esas fuerzas deben defender, muy importante en vista de la amenaza de que el agresor, abierto el apetito, siga con la ampliación de su «esfera de influencia» a lo largo y ancho de Europa. Ello sin contar con que enfrentamientos tan graves no bien resueltos pueden resultar en una guerra de guerrillas. Recordemos que la palabra «guerrilla» (guerra pequeña) la legó al mundo la lengua española durante la perfectamente comparable ocasión de la invasión no provocada de la Francia napoleónica a nuestra Patria y los subsiguientes nada satisfactorios, por impuestos, acuerdos de paz.

Por otro lado, obligar a los contendientes a alcanzar la paz como prevé el tercer supuesto parece fuera del alcance no ya de las fuerzas europeas que se puedan reunir, sino prácticamente de cualquier fuerza. Rusia y Ucrania están librando una guerra de gran entidad, la primera importante del siglo XXI, y la combatividad y experiencia de combate de ambos difícilmente pueda ser igualada por otras fuerzas.

Cabe pues especular que la hipotética fuerza europea entraría en el segundo supuesto, aunque debería estar preparada para, si no imponer la paz, al menos entrar en combate bajo el tercer supuesto para estabilizar una zona.

Pero cualquiera que fuera la variante Petersberg en la mente de los responsables de incorporar a la UE las responsabilidades de la UEO, desde el inicio de este proceso la UE constató que no poseía medios suficientes para llevar a cabo estas tres tareas, que en ese optimista momento se consideraban la mayor parte, si no la totalidad, de las misiones militares que podía verse obligada a ejecutar.

Esto llevó a la UE a iniciar un extenso intercambio de cartas entre el Secretario General de la OTAN (en aquel momento Lord Robertson, reflejando las decisiones del Consejo del Atlántico Norte, NAC) y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (quien, en ese momento, no por coincidencia, era un ex Secretario General de la OTAN, Javier Solana para más señas). Esta correspondencia, que incluía la asunción de compromisos, tomó el nombre de Acuerdos Berlin Plus.

El punto central de estos intercambios fue una carta enviada por Lord Robertson a Javier Solana el 13 de diciembre de 2002, transmitiendo la decisión del NAC del mismo día, que, entre otros detalles, establecía el uso por parte de la UE de las capacidades de planeamiento de la OTAN, así como el papel de DSACEUR (Segundo Comandante del Mando Aliado en Europa, siempre un oficial europeo por acuerdo, y británico por costumbre) como potencial responsable de operaciones europeas no-OTAN.

> «*Estamos ahora en condiciones de dar a la UE acceso directo a los activos y capacidades colectivas de la Alianza para operaciones en las que la Alianza en su conjunto no esté involucrada militarmente. Con este fin, hoy hemos tomado las siguientes decisiones:*
>
> - *La cooperación estratégica OTAN-UE y la implementación de los acuerdos Berlín Plus se limitarán a los miembros de la OTAN y a aquellos miembros de la UE no pertenecientes a la OTAN que hayan suscrito el Documento Marco de la Asociación para la Paz (PfP) […].*
> - *El acceso de la UE a las capacidades de planificación de la OTAN para contribuir a la planificación militar de operaciones dirigidas por la UE está ahora asegurado y es efectivo de inmediato. Por lo tanto, no se requiere autorización caso por caso.*
> - *Dentro de la OTAN, identificaremos una gama de opciones de mando para operaciones dirigidas por la UE, incluyendo el desarrollo del papel de DSACEUR para permitirle cumplir plena y eficazmente con sus responsabilidades europeas […].»*

El 18 de febrero de 2003, otra carta del Secretario General de la OTAN al Alto Representante de la UE transmitió un «Informe sobre la presunción de disponibilidad para la UE de capacidades y activos comunes de la OTAN pre-identificados para su uso en operaciones dirigidas por la UE». Este informe establecía que:

- *Se entiende en general que los activos y las capacidades son formas de apoyo que la Alianza podría poner a disposición de una operación dirigida por la UE. Los activos (personal, cuarteles generales, elementos del cuartel general, unidades, equipos, etc.) se transferirían temporalmente al control de la UE. Las capacidades serían servicios de diversos tipos (como transporte, información, acceso a comunicaciones, provisión de alerta temprana, etc.) que la Alianza proporcionaría*

a la UE en el contexto de una operación dirigida por la UE pero que no se transferirían a la UE.

- *Por «presunción de disponibilidad» se debe entender un alto grado de probabilidad de que los activos y capacidades que se habían identificado previamente se pondrían a disposición cuando la UE los solicitara. Aunque la transferencia de activos y la provisión de capacidades requerirían una decisión caso por caso del Consejo del Atlántico Norte, la identificación previa como presuntamente disponibles establecería una forma sólida de acuerdo o compromiso. El hecho de que un determinado elemento no estuviera incluido en la lista de activos y capacidades previamente identificados como presuntamente disponibles no prejuzgaría en modo alguno una decisión posterior sobre si podría ponerse a disposición en caso de crisis.*

Un anexo a esta carta enumeraba los activos y capacidades pre-identificados de la OTAN, entre ellos: SHAPE (Cuartel General del Mando Aliado en Europa), HQ SACLANT (Mando del Atlántico), mandos regionales, STRIKFLTLANT (Fuerza Naval de Combate), CJTF HQ (CG de las Fuerzas Combinadas y Conjuntas), además de un importante número de cuarteles generales de segundo y tercer nivel, logística, ISTAR (Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Blancos y Reconocimiento), etc.

Procede ahora, en la presente situación y considerando que la UE sigue sin haber desarrollado en estas dos décadas esas capacidades que encontraba insuficientes, analizar la aplicabilidad de los Acuerdos Berlin Plus para un hipotético despliegue en Ucrania que, recordémoslo, aunque nominalmente esté incluido en las Tareas de Petersberg, es de una entidad, complejidad y gravedad mucho mayor.

Recordemos que las Tareas de Petersberg que hasta ahora se han llevado a cabo han sido de limitada entidad y varias de ellas meramente de adiestramiento de las fuerzas locales: EUFOR Congo (2006); EUFOR Althea, (2004 hasta hoy), en Bosnia y Herzegovina; EUNAVFOR Somalia/Operación Atalanta (2008 hasta hoy); EUFOR Chad, (2008-2009); EUTM Mali (2013 hasta hoy); EUTM Somalia (2010 hasta hoy). La comparación con un potencial despliegue para el que se barajan cifras tan dispares pero tan altas como 30.000 en el caso más optimista, hasta 120.000 e incluso 300.000, es descorazonadora. Pero no sólo eso: en este caso se trataría de la interposición entre dos

fuerzas militares (no meramente insurrectos o milicias) que llevan combatiendo tres años, con una capacidad de combate superlativa. Más aún, es preciso repetirlo: a diferencia de aquellas misiones, casi todas en África, en esta nos jugamos la seguridad de Europa, pues sabemos que las ambiciones de Putin no se detienen en los confines de Ucrania.

No hay, pues, duda de que la UE o Europa en esta hipótesis no tendrán más remedio que recurrir a la OTAN para que proporcione esos activos y capacidades de que tan palmariamente carece. Para ello hay que considerar lo siguiente:

- Todos los acuerdos incluyen al Reino Unido, ya que en el momento de firmarse los Acuerdos era Estado Miembro de la UE, por lo que a priori la inclusión de este importantísimo aliado no detrae de las obligaciones de Berlin Plus.
- El acceso a los activos y capacidades de la OTAN se limita a los Estados Miembros que son también Aliados, y a los participantes en la PfP (lo que excluye a Chipre y a otros potenciales contribuyentes fuera de la OTAN y de Europa, como Japón o Australia). Por tanto, una posible misión europea podría incluir a todos los Estados miembros de la UE (excepto Chipre), además del Reino Unido y Noruega.
- La denominación de la misión (ya sea «europea» o «de la UE») es una cuestión política. Sin embargo, hay pros y contras en esta decisión que deben ser valorados: Usar el término «europea» evitaría vetos de Estados miembros reticentes (como Hungría y Eslovaquia), y lo haría más aceptable a socios como el Reino Unido, Noruega o Turquía; mientras que una misión «de la UE» la haría entrar más claramente en Berlin Plus, garantizando así el pleno acceso a los activos y capacidades de la OTAN.
- Turquía es un caso especial. Es un aliado de la OTAN, pero el control que ha ejercido sobre los estrechos turcos va más allá de lo previsto en la Convención de Montreux, al prohibir durante estos tres años el tránsito de cualquier buque de guerra no ribereño, en contra de las claras disposiciones del artículo 19: «*En tiempo de guerra, y no siendo Turquía beligerante, los buques de guerra gozarán de completa libertad de tránsito y navegación por los estrechos en las mismas condiciones que las establecidas en los artículos 10 a 18*». Esta actitud restrictiva podría interpretarse, en referencia a una operación liderada por Europa, como presagio de una posición turca no coincidente con el resto de los participantes. Más aún, para llevar a cabo con éxito

los aspectos navales de la operación, cuyo objetivo sería principalmente asegurar el libre tráfico de entrada y salida de Odessa, será seguramente precisa una aplicación de la Convención de Montreux no simplemente estricta sino flexible, lo que estaría en las manos de Turquía, único administrador de las provisiones de Montreux.

- La UE no debería limitarse a aceptar cualquier cuartel general específico que la OTAN ofrezca como el preferido «activo y capacidad», no digamos ya lo trata de imponer. Cualquier elemento o elementos de la estructura de mando de la OTAN pueden ser seleccionados como contribuciones a una hipotética misión Petersberg de la UE, siempre y cuando la OTAN «en su conjunto no participe militarmente», lo que no ocurrirá según los supuestos para esta posible operación.

En consecuencia, de todo ello, una operación europea para desplegar fuerzas en Ucrania tras un acuerdo de paz entraría en principio en la definición de las misiones de Petersberg, aunque sin duda serían más grandes, complejas y peligrosas. De hecho, debería ser perfectamente una fuerza de entidad suficiente para ser disuasoria, o de las llamadas «tripwire», es decir más ligeras pero dispuestas de modo que si son atacadas desencadenan la intervención de otras fuerzas mayores. Pero, en realidad, la etiqueta que se le atribuya es menos importante que las reglas de enfrentamiento (ROE) que se le han de proporcionar a la fuerza junto con la Orden de Operaciones, y que hay que redactar muy cuidadosamente, evitando en lo posible las «excepciones nacionales» que suelen plagar las ROE de otras operaciones (ese fue el caso de la operación *Artemis* en Bunia en Congo oriental, oct 2012). En todo caso la etiqueta habrá que asignarla, pero como se ha dicho teniendo presente la importancia de permanecer nominalmente dentro de Petersberg y bajo la bandera de la UE porque esto es lo que proporciona cobertura legal para tomar prestados los activos y capacidades necesarios de la OTAN.

Dada la estructura actual de la OTAN, parece que el Cuartel General que hay en Brunssum, Países Bajos (JFC Brunssum) sería el mejor candidato para ser el «activo y la capacidad» para planear una misión y mandar las fuerzas asignadas por las naciones europeas (de hecho ya tiene responsabilidad sobre fuerzas europeas actualmentre desplegadas en la periferia de Ucrania). Aunque en el momento de los acuerdos Berlín Plus se entendió que SHAPE sería el Cuartel General preferido para apoyar a la UE debido a su mayor tamaño y sus superiores capacidades de planeamiento, los profundos

cambios a lo largo de estos últimos años en la estructura de mando de la OTAN, que han hecho desaparecer algunos cuarteles generales, cambiar otros de naturaleza e incluso añadirse alguno a la estructura, así como los factores geográficos y políticos en torno a la operación prevista, y el hecho de que los principales mandos de JFC Brunssum son todos europeos, recomiendan en su lugar el HQ Brunssum, y nada en los acuerdos de Berlín Plus prohíbe esta elección. Además, no son sólo las capacidades de planeamiento u otros servicios lo que se debe proporcionar, sino la transferencia temporal e incondicional del cuartel general elegido al control de la UE, según la carta del 18 de febrero de 2002 citada anteriormente, algo que para SHAPE sería impensable.

Como la operación tendría un componente aéreo importante, el apoyo de la Fuerza Aerotransportada de Alerta Temprana y Control de la OTAN (NAEW&CF) sería esencial (este fue uno de los elementos que constituían las «capacidades» identificadas desde el principio como apoyo crucial de la OTAN). El apoyo a los sistemas de selección de blancos de misiles y la inteligencia en tiempo real también son capacidades que se pueden proporcionar.

En resumen:

Una operación europea para desplegar fuerzas en Ucrania tras un acuerdo de paz encajaría razonablemente dentro de las Tareas de Petersberg, aunque a una escala mayor y con mayores riesgos. Los potenciales obstáculos legales para obtener el apoyo de la OTAN para ello ya están resueltos por los Acuerdos de Berlín Plus. Es bien sabido que las operaciones en las que la Alianza en su conjunto no participa militarmente podrían haber tenido una interpretación diferente en 2002 de la que tienen hoy, porque nadie habría predicho que una misión Petersberg se llevaría a cabo en Europa, pero el significado del Acuerdo es inequívoco: la OTAN, al no participar militarmente, tiene la obligación de proporcionar a la UE/Europa activos y capacidades adecuados para la tarea en cuestión. Entre los activos cuyo control debería transferirse, JFC Brunssum es seguramente el primero de la lista. Y entre las capacidades que se deben proporcionar, la NAEW&CF, la selección de objetivos de misiles y la inteligencia en tiempo real son algunos de los elementos principales.

Y como dijo el General Eisenhower, muy apropiado para la presente situación: «Vamos a conseguir la paz aunque tengamos que combatir para ello»

Fernando del Pozo

Almirante (Ret)

De la Academia de las Ciencias y las Artes Militares

Analista de Seguridad Internacional en el Centro para el Bien Común Global de la UFV.

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

MARCO

índice



Documentos

MARCO

989 La nueva globalización y las oportunidades para Iberoamérica: friendshoring y nearshoring. Ramón Casilda Béjar

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

01/2025 20 de febrero de 2025



Ramón Casilda Béjar

La nueva globalización y las oportunidades para Iberoamérica: friendshoring y nearshoring

La nueva globalización y las oportunidades para Iberoamérica: friendshoring y nearshoring

Resumen:

El calidoscopio de la globalización desde la crisis financiera de 2008, pero fundamentalmente desde el Covid-19 y tras la ilegal invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022, viró su orientación y comenzó una nueva fase que paso a denominarse de diferentes maneras, haciendo más o menos fortuna los términos de *"desglobalización, reglobalización* o *nueva globalización*", que es el que he escogido.

Esta *nueva globalización*, incorpora la seguridad, la flexibilidad y la resiliencia de las cadenas de suministro, es decir, las empresas adoptan las nuevas tendencias estratégicas de producción basadas en los conceptos conocidos como *friendshoring (país amigo o acogida de amigo)* y *nearshoring (producción cercana),* y como estos le son favorables a América Latina (en adelante Iberoamérica), pues cuadran con los principios que propone la secretaria del Tesoro de los Estados Unidos, Janet Yellen, para hacer más efectivo y seguro el comercio, así como con el valor que supone la cercanía geográfica donde se localiza la producción.

Palabras clave:

Iberoamérica, globalización, *nueva globalización*, geopolítica, seguridad nacional, crecimiento, desarrollo, deslocalización, industrialización, cadenas de suministro, *business process outsourcing, offshoring, nearshoring, friendshoring,* México y Costa Rica.

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

Ramón Casilda Béjar

The new globalization and opportunities for Iberoamerica: friendshoring and nearshoring

Abstract:

The kaleidoscope of globalization since the financial crisis of 2008, but mainly since Covid-19 and after Russia's illegal invasion of Ukraine on February 24, 2022, has changed direction and a new phase has begun, which has been called in different ways, with the terms “de-globalization, reglobalization or new globalization”, which is the one I have chosen.

This new globalization incorporates security, flexibility and resilience in supply chains, i.e., companies are adopting new strategic production trends based on the concepts known as friendshoring and nearshoring, and as these are favorable to Latin America (hereinafter Ibero-America), they are in line with the principles proposed by U.S. Treasury Secretary Janet Yellen to make trade more effective and secure, as well as with the value of the geographical proximity where production is located.

Ibero-American countries are extremely receptive to the new trends in supply chains that keep them away from the danger of falling into the reprimarization of the economy, a model prevalent during the period 1850-1930, characterized by exports of primary products, the main components, constituted the majority of the value of GDP.

Keywords:

Ibero-America, globalization, new globalization, geopolitics, national security, growth, development, relocation, industrialization, supply chains, business process *outsourcing, offshoring, nearshoring, friendshoring, México and Costa Rica.*

La globalización

La globalización en el ámbito económico, está formada por dos componentes principales: la globalización de los mercados y la globalización de la producción. Por las características de este Documento Marco, me centraré en lo que respecta a la globalización de la producción.

La globalización de la producción, se manifiesta por la tendencia que registran las empresas para producir y suministrar bienes y servicios a partir de distintas estrategias y ubicaciones geográficas, aprovechando de esta manera las diferencias nacionales de los factores de producción, como respuesta a las condiciones cambiantes de la economía global. Al hacerlo, reducen la estructura general de gasto y mejoran la calidad o funcionalidad de los productos, obteniendo de esta manera, una competitividad más efectiva[1].

Kenichi Ohmae, hace veinte años describía la globalización, en su libro *"El Próximo Escenario Global* (2005)"[2], argumentando "que vivimos en un mundo entrelazado e interdependiente, unido por una economía global". Destacaba, "que en el pasado **los** negocios y la economía eran como obras de teatro representadas en auditorios separados, cada una con su propio público. Aunque sus actores y actrices eran distintos, y su forma de actuar a menudo se veía influida por la tradición teatral de cada uno. Ahora la obra se representa en un único y enorme escenario global. En él los actores se encuentran en ocasiones compitiendo por la atención del público, y los movimientos en todo el escenario fluyen libremente, sin un mobiliario de escena obsoleto que los obstaculice[3]".

Para Ohmae, con la globalización nace un mundo nuevo, regido por nuevas reglas, aunque matiza que muy a menudo no existen reglas que sirvan para explicar adecuadamente aquello que experimentamos a diario. En tal caso, advierte que la globalización, por una parte, presenta oportunidades, pero también presenta desafíos a

[1] Casilda Béjar, Ramón (2011): *"Multinacionales Españolas en un Mundo Global y Multipolar"*. ESIC Editorial. Madrid.
[2] Ohmae, Kenichi (2005): *"El Próximo Escenario Global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras"*. Granica. Barcelona. Un libro que como estratega y visionario presenta un mundo radicalmente nuevo que surge de las cenizas del antiguo sistema económico basado en la nación, donde nos revela ese mundo posglobalizado.
[3] La metáfora funciona porque todos la entiende. Aunque el espectáculo evoluciona según cambian los acontecimientos geopolíticos, geoeconómicos y geoestratégicos.

los que deben enfrentarse las empresas, y sólo podrán hacerlo con éxito adoptando como normas, la flexibilidad y el pragmatismo.

Barry Lynn, por su parte, lo hace en *"End of the Line: the rise and imminent fall of global corporations"* (2006)[4], valiéndose del acontecimiento sucedido en septiembre de 1999, "cuando un terremoto devastó gran parte de Taiwán, derribando edificios, cortando la electricidad y matando a 2.500 personas. En cuestión de días, fábricas tan lejanas como las de California y Texas comenzaron a cerrar. Cortadas de sus suministros de chips semiconductores, empresas como Dell y Hewlett-Packard comenzaron a cerrar líneas de montaje y enviar a los trabajadores a casa. Un desastre que sólo una década antes habría sido principalmente de naturaleza local casi degeneró en una grave crisis global. El suceso, en un instante, ilustró cuán estrechamente conectado se había vuelto el mundo y cuán radicalmente diferentes son los riesgos". Lynn, nos hace ver que la globalización es sinónimo de la extrema dependencia de la deslocalización de la producción, una vez que las empresas estadounidenses crearon un sistema de producción global. Aduce que los ciudadanos estadounidenses, dependan de la buena voluntad de personas en naciones y en regiones muy diferentes del mundo.

Ohmae, considera que el acelerón de la globalización comenzó en la década de los ochenta con la estrategia de *business process outsourcing*, que trataba de aprovechar proveedores especializados para actividades concretas con mano de obra más barata con el objetivo de reducir costos, pero conservando la calidad. A esta le siguió la estrategia del *offshoring* en la década de los noventa, que básicamente consistía en subcontratar la producción en países con costes laborales más bajos.

Ambas estrategias, aceleraron la deslocalización de la producción global, y las empresas eligieron preferentemente los países asiáticos como Vietnam, Bangladesh o India, pero muy especialmente a China, donde la peregrinación empresarial era imparable. Entonces, nadie valoro las consecuencias de convertirla en la "fábrica del mundo", que supone actualmente más del 25% del valor añadido bruto industrial, cuando era casi un 5% en el momento de su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC; 11 de diciembre de 2021).

[4] Lynn, C. Barry (2006): *"End of the line. The Rise and Coming Fall of the Global Corporation"*. Crown. Un libro que demuestra que la globalización puede ser una gran fuerza para crear riqueza, difundir prosperidad y promover la paz, pero sólo si dominamos sus complejidades y las abordamos de una manera que proteja y promueva el interés nacional.

Décadas más tarde, las consecuencias se hicieron evidentes. Rechinaron en el mundo la debilidad de las cadenas de suministro[5], que reducían su flexibilidad y capacidad para responder de manera rápida a desviaciones súbitas de la demanda. Tres hitos históricos nos lo recuerdan. Primero la llegada de la crisis financiera de 2008 que dio paso a la Gran Recesión. Años después fue la aparición del Covid-19 y seguidamente la invasión ilegal de Rusia a Ucrania en la fatídica madrugada del 23 de febrero de 2022. La sucesión de estos hitos, dispararon los acontecimientos de índole geopolítico[6], los cuales invadían la economía y se superponían en medio de la "policrisis" –que comprende la economía, la salud pública y el medio ambiente– reafirmando que las cadenas de suministro son la columna vertebral de la economía global, y que actualmente continúan teniendo una dependencia estratégica de China (21% de manufacturas finales y 30% de productos intermedios) y mantiene la preponderancia en sectores claves como las energías verdes (90% de los paneles solares).

Así que la cuestión principal que se planteaba era, ¿debería seguir la deslocalización de la producción preferentemente en un solo país o más bien en diferentes países, según las diferencias de los factores de producción, las barreras arancelarias, los riesgos políticos y la proximidad geográfica? La deslocalización preferentemente en un solo país, puede resultar eficiente en términos operativos, pero suelen ser ineficientes estratégicamente[7].

Todas estas cuestiones, en un mundo profundamente interconectado, desde el intenso y extenso ascenso de la geopolítica que ha penetrado de lleno en la economía, dieron paso a una nueva fase de la globalización".

[5] Las cadenas de suministro se han convertido en una tendencia de la producción y el comercio en la economía global. Las cadenas de suministro son estructuras organizativas complejas, variadas, fragmentadas, dinámicas y evolutivas. Para describirlas se utiliza una diversidad de términos, como, por ejemplo, «redes mundiales de producción», «cadenas de valor mundiales» y «cadenas mundiales de suministro». Todos estos términos se refieren a los mismos aspectos básicos de la producción y el comercio transfronterizos, pero desde perspectivas algo diferentes. Informe IV (2016): *"El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro"*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

[6] El componente geopolítico siempre ha estado presente en el mundo de la economía, pero no con la magnitud y complejidad que muestra en la actualidad.

[7] Sobre este tema que tienen que ver con los aspectos más vinculados en torno a los negocios globales, véase; Hill, W. L. Charles (2021):*"Negocios Internacionales. Cómo competir en el mercado global"*. McGraw-Hill. Ciudad de México.

La nueva globalización

Al menos todos los acontecimientos anteriores forjaron la nueva fase de la globalización, denominada de diferentes maneras: *nueva globalización*, *desglobalización* o *reglobalización* (en delante *nueva globalización*), que desde mi punto de vista, no es definitiva ni cerrada, puesto que acontecimientos relevantes previstos y otros imprevistos no descartables e igualmente relevantes, muy probablemente marcarán el rumbo de la *nueva globalización* al menos durante esta década y posiblemente de las siguientes. No se equivocan, si están pensando en quien marcará el rumbo de la *nueva globalización,* Donald Trump, como 47º Presidente de los Estados Unidos.

De manera que unos acontecimientos con otros se sucedían y superponían, creando situaciones consideradas insostenibles. Un ejemplo, lo encontramos en la Administración del presidente Joe Biden, que consideraba situaciones insostenibles en términos de "seguridad nacional[8]". Los gobiernos aprovechan cada vez más su poder económico para promover sus objetivos de política exterior y proteger su seguridad nacional o sus intereses de seguridad económica nacional.

"En octubre de 2022, Estados Unidos aprobó la *"Estrategia de Seguridad Nacional"* (The White House, 2022), que definió las prioridades geopolíticas, con una clara distinción entre China (catalogada de desafío sistémico y global) y Rusia (identificada como amenaza directa pero más localizada). El desafío existencial de Estados Unidos se ubica, pues, en China. De hecho, la Estrategia prioriza de forma clara la región Indo-Pacífica al afirmar que se ha entrado "en una nueva era en la política exterior estadounidense que requerirá más de Estados Unidos en el Indo-Pacífico de lo que se nos ha requerido desde la Segunda Guerra Mundial", y que "ninguna región será tan significativa como el Indo-Pacífico ni para el mundo ni para Estados Unidos", situando allí el centro de la rivalidad con China, aunque el ámbito de esta sea global (Simón, 2022)[9].

China considera que Estados Unidos generaliza el concepto de seguridad nacional para politizar y militarizar cuestiones de ámbito económico, comercial y tecnológico. De esta manera, abusa de las medidas para controlar y restringir las exportaciones a China

[8] Días antes de concluir su mandato el presidente Joe Biden, vetó la compra de la siderúrgica US Steel por parte de la japonesa Nippon Steel, alegando razones de seguridad nacional.
[9] Simón, Luis (2022): *"Autonomía estratégica y defensa europea después de Ucrania".* ARI 62/2022. Real Instituto Elcano. Madrid.

injustificadamente de determinados productos, en referencia a los chips avanzados de memoria de alto rendimiento. Una situación que comenzó en 2018 bajo la presidencia de Donald Trump, que posteriormente fueron ampliadas por Joe Biden en 2022. Estas restricciones, pretenden frenar el avance de China en la producción de chips avanzados, considerados por Estados Unidos claves para la seguridad nacional.

A una acción, otra reacción. La reacción de China fue contundente, prohibió totalmente las exportaciones a Estados Unidos de minerales y metales de "doble uso" utilizados en la fabricación de semiconductores, que también tienen aplicaciones militares, lo que considera una respuesta apropiada a las restricciones impuestas por Estados Unidos. De esta forma, ya no se permitirá la venta de minerales críticos como el “galio, germanio, y antimonio”, ni materiales súper duros, al tiempo que se reforzarán los controles sobre el grafito.

Ante la reacción de China, los investigadores del Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS)[10], han desarrollado un nuevo modelo para evaluar cómo las interrupciones en el suministro de minerales críticos pueden afectar a la economía estadounidense. Los resultados indican que una restricción completa de las exportaciones netas de galio y germanio de China podría causar una disminución del PIB estadounidense en 3.100 y 3.400 millones de dólares si se interrumpen simultáneamente. El modelo propuesto se puede aplicarse a otros productos básicos y escenarios de interrupción.

USGS, determina que el impacto que sufriría Estados Unidos debido a la disminución de las importaciones de galio y germanio se concentrarían en la industria de fabricación de semiconductores, que representaría más del 40% de la pérdida total. Las pérdidas adicionales se distribuirían entre múltiples industrias. Según los resultados del nuevo modelo, los precios del galio podrían aumentar más del 150% y los del germanio un 26% en el caso de una prohibición total, pero la disminución de la actividad económica se debería principalmente a la reducción de los suministros.

En cuanto a Europa, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, no tardó en provocar su reacción. La Comisión, con un cierto grado de autonomía y en difícil coordinación con los Estados miembros, decidió profundizar en el concepto de seguridad

[10] USGS. Science for a Changing World (noviembre, 2024)*: “Cuantificación de los posibles efectos de las restricciones a la exportación de galio y germanio por parte de China sobre la economía estadounidense”.* https://doi.org/10.3133/ofr20241057

económica, íntimamente vinculada a la autonomía estratégica, pero también de difícil precisión. Digamos que, ya que la Unión Europea no puede hablar de seguridad nacional, decidió desarrollar el concepto de seguridad económica, como un ámbito específico del concepto general de autonomía estratégica, y teniendo en cuenta que la economía (y, en particular, el comercio y las inversiones directas) es el terreno competencial más claro en el seno de la UE[11].

Siguiendo esta línea, la Comisión y el Alto Representante realizaron la Comunicación conjunta sobre una Estrategia Europea de Seguridad Económica (3-10-2023)[12], centrada en minimizar los riesgos derivados de determinados flujos económicos en el contexto de un aumento de las tensiones geopolíticas y una aceleración de los cambios tecnológicos, preservando al mismo tiempo los máximos niveles de apertura y dinamismo económico. La Comisión adoptó la Recomendación sobre los sectores tecnológicos críticos para la seguridad económica de la Unión Europea, con el fin de que los Estados miembros lleven a cabo una evaluación de riesgos más exhaustiva. La Comisión, recomienda realizar evaluaciones de riesgos en cuatro áreas tecnológicas críticas: semiconductores avanzados, inteligencia artificial, cuántica y biotecnología. Más recientemente la Comunidad ha pedido a los países que analicen las inversiones de sus empresas en el extranjero en los campos de los semiconductores, la IA y las tecnologías cuánticas. Dándose el caso que países como Japón o China ya realizan este tipo de control y en Estados Unidos se está desarrollando el marco regulador.

Todos estos acontecimientos de fuego cruzado entre las tres potencias, representan una situación nada cómoda, más bien incómoda para la *nueva globalización*, que tienen como consecuencia la disminución del comercio internacional. Una situación que confirma el Fondo Monetario Internacional (FMI) en *"Perspectivas de la Economía Mundial"* (enero, 2025), donde realiza una ligera revisión a la baja en la tasa de crecimiento del comercio global para 2025 y 2026. Y la razón principal de esto es el aumento de la política comercial y la incertidumbre sobre si podría haber una nueva ola

[11] Feas, Enrique (mayo-junio, 2024): *La geopolítica actual y la autonomía estratégica. el resurgir del conflicto librecambio-proteccionismo, en: "Economía y geopolítica en un mundo en conflicto".* Revista Información Comercial Española (ICE), Nº 935. Secretaria de Estado de Comercio. Gobierno de España.

[12] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-recommends-carrying-out-risk-assessments-four-critical-technology-areas-advanced. Para más detalle, véase; Moreno, Luis y Pedreño, Andrés (2020): *"Europa frente a Estados Unidos y China. Prevenir el declive en la era de la Inteligencia Artificial".* www.prevenireldeclive.com

de tensiones comerciales, una nueva ola de medidas que distorsionarían el comercio, lo que lleva a las empresas a reducir algunas de estas expansiones.

Un panorama que pone en guardia a la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución encargada de facilitar el comercio mundial y resolver conflictos entre distintos Estados. Al respecto, permítase apuntar que para la Unión Europea su reforma es prioritaria. También Estados Unidos lleva tiempo mostrándose crítico porque no ha conseguido integrar a China cuyo modelo económico poco transparente, subvencionado y controlado por el Estado que impone sus reglas y sus normas.

Para la OMC, resulta prioritario reactivar el comercio internacional para de esta manera evitar que la economía mundial siga deslizándose por una pendiente que se hace cada vez más peligrosa. Precisamente el informe de la OMC *"La reglobalización para un futuro más seguro inclusivo y sostenible"* (2023)[13], en el prólogo a cargo de la directora general, Ngozi Okonjo-Iweata, resalta la necesidad de definir la *nueva globalización* bajo el término *reglobalización,* que en su opinión, ofrece mejores posibilidades de cara al futuro.

Con la *reglobalización,* se lograría reactivar el comercio internacional y supondría "que más países y comunidades saliesen de los márgenes de la economía mundial y se integren en ella, lo cual permitiría crear mercados más profundos, diversificados y más resilientes. También permitiría unas relaciones comerciales menos concentradas entre países, haciendo que fuera más difícil instrumentalizar la interdependencia. La *reglobalización,* mantiene la preocupación de que los beneficios del comercio se distribuyan de manera más equitativa dentro de los distintos países y entre ellos".

Lo cierto es que la OMC no ha logrado solventar los conflictos comerciales entre países. El ejemplo más notorio es el enfrentamiento entre Estados Unidos y China, unas veces más abierto y otras veces más soterrado, que nos recuerdan los tiempos de la Guerra Fría entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Con este trasfondo político, cuatro temas prioritarios incluyen la agenda de la OMC: políticas antidumping, alto nivel de proteccionismo en el sector agrícola, falta de una sólida protección de los derechos sobre la propiedad intelectual en muchas naciones, y las persistentes altas tasas arancelarias sobre bienes no agrícolas y servicios en muchos países. Cada una de estos temas

[13] Informe (2023): *"La reglobalización para un futuro más seguro inclusivo y sostenible".* Prólogo de la directora general, Okonjo-Iweata, Ngozi. Organización Mundial del Comercio. Ginebra.

prioritarios, se trataron durante las negociaciones entre los miembros en la ronda de Doha que comenzó en 2001 y que parece seguir hasta la fecha estancada.

Retomando la posibilidad de una Nueva Guerra Fría, es importante comprender las diferencias entre la China de hoy con la Unión Soviética de ayer, lo cual es un buen comienzo a la hora de evaluar las principales características que distinguen el conflicto geopolítico y las relaciones de poder que definieron la segunda mitad del siglo XX respecto al momento actual, con la particularidad de que China no es como la Unión Soviética de aquel entonces, especialmente por un aspecto importante: está comprometida con la globalización *("La Nueva Guerra Fría, 2024)*[14].

En el caso de que una Nueva Guerra Fría se acelere con la Administración de Trump, seguramente China ya cuenta con las coordenadas para hacer frente a los posibles enfrentamientos o desencuentros con Estados Unidos. Una muestra anticipatoria la tenemos en la reunión protagonizada por los presidentes Joe Biden y Xi Jinping durante el *"Asia Pacific Economic Cooperation Summit"* (APEC, Lima, 16 de noviembre 2024). Jinping señalo: "No se debe librar una Nueva Guerra Fría, pues no se puede ganar. Contener a China es imprudente, inaceptable y está destinado al fracaso". También dijo que una relación estable entre China y Estados Unidos era crucial para ambas partes y el mundo".

Añadiendo que Estados Unidos y China, "se tratan mutuamente como oponentes o enemigos, participando en una competencia feroz, dañándose mutuamente, por lo cual, las relaciones entre ambos países sufren reveses o incluso regresiones". Al contrario, el objetivo debe ser una relación estable y que se mantenga sin cambios, y que para conseguirlo trabajará con el presidente Trump, "para mantener la comunicación, ampliar la cooperación y gestionar las diferencias". Biden, por su parte argumento, "que la competencia entre las dos potencias globales no debería escalar hasta convertirse en una guerra. Nuestros dos países no pueden permitir que esta competencia derive en un conflicto. Esa es nuestra responsabilidad y creo que en los últimos cuatro años hemos demostrado que es posible tener esta relación".

Siendo esta una relación cargada de tensión, enmarcada alrededor de una guerra comercial, podría ser una apreciación resulte incorrecta y más bien, dicha tensión aunque

[14] Niblett, Robin (2024): *"La Nueva Guerra Fría"*. RBA Libros. Barcelona.

enmarcada en el comercio, sólo representa una confrontación más amplia, que bien se puede considerar una Nueva Guerra Fría por la hegemonía mundial[15], sobre la cual, veremos disputas en todos los ámbitos ya sea por la inteligencia artificial, los chips avanzados, los semiconductores, los minerales críticos, con Taiwán, con el mar de China Meridional o con la Ruta de la Seda[16].

En el caso de esta hipotética Nueva Guerra Fría[17], cada uno de los países intentará que la situación que desencadene le favorezca de acuerdo con sus intereses, teniendo en cuenta de que estos variaran según el momento y la situación que incluso, podría conducir a situaciones insospechadas, con el trasfondo de un conflicto militar en su pugna por el control y dominio del orden mundial. Aunque también los países, podían convertir la Nueva Guerra Fría en cooperación, prosperidad y paz, como divisa de la *nueva globalización*.

Una situación, donde se puede comprobar el poder que ejercen las ideas y las modificaciones que imprimen. Recuérdese que John Maynard Keynes, escribe en las páginas finales de su célebre obra *"Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero"* (1936): "Las ideas de los economistas, los filósofos y los políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que suele pensarse. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que un puñado de ideas".

La nueva globalización y las oportunidades para Iberoamérica: *friendshoring* y *nearshoring*

La nueva globalización, continúa atrapada con la dependencia que tiene Occidente de una gran parte de las materias primas que necesita de terceros países, por cierto, no siempre amigos o amistosos, como puede ser el caso de Rusia.

Europa, lo ha comprobado dada su alta dependencia del gas ruso[18], que provocó que su modelo energético entrara en crisis desde el inicio de la guerra de Ucrania. Alemania

[15] La hegemonía mundial de Estados Unidos fue más bien breve, solo ha durado unos veinte años, desde la caída del muro de Berlín en 1989, hasta la Gran Recesión de 2008. Habrá que esperar a la evolución de Estados Unidos con la presidencia de Donald Trump por un lado, y por otro la de China.
[16] Para más detalle, véase; Casilda Béjar, Ramón (2019): *"Capitalismo. Crisis y Reinvención".* Tirant Humanidades. Valencia.
[17] Para más detalle, véase; Mahbubani, Kishore (2024): *"Living the Asian Century: An Undiplomatic Memoir".* Public Affairs.

ha sido la mayor perjudicada. Una situación que ha golpeado a su economía, ya que al variar las ventajosas condiciones de suministro les ha supuesto a empresas como el grupo Volkswagen, el mayor fabricante de automóviles del mundo y la marca más emblemática de la industria alemana, momentos agitados, huelgas y despidos masivos de miles de trabajadores, algo inédito. Todo lo cual, le ha supuesto un decrecimiento de su economía que cerró en 2024 con una caída del -0,2% (-0,3% en 2023) lastrada por la bajada de las exportaciones, hasta el punto que se ha visto superada por España en el tercer trimestre de 2024, como el país europeo con mayor aportación al PIB del sector exterior.

Aun así, Europa es el mayor exportador del mundo de bienes y servicios manufacturados. En 2023, los Estados Unidos fueron el principal destino de los bienes con una cuota del 19,7 % del total de las exportaciones, seguido del Reino Unido (13%), superando a China (8,8%). De manera que continúa la mayor potencia exportadora contando con un grado de apertura que supera con mucho el de Estados Unidos. La suma de las relaciones comerciales (exportaciones+importaciones) con el exterior de la Unión Europea alcanza el 55% del PIB; el de EE. UU., apenas llega al 25%. China con el 45% no alcanza el nivel de Europa. Eso se traduce en balanzas comerciales positivas con Estados Unidos año tras año, con 160.000 millones de euros en 2023. Esta situación es la que desea radicalmente cambiar Trump, y la economía alemana será la más perjudicada.

China por su parte con un crecimiento medio anual del PIB en las dos últimas décadas del 8,3%, frente al 2,2% de Estados Unidos y 1,5% de la Unión Europea lidera el crecimiento de la economía mundial y es el mayor motor comercial del mundo para más de 120 países, incluidos los iberoamericanos, que tienen en el mercado chino como el más importante para sus exportaciones, siendo este el caso de Brasil, Chile, Cuba, Perú y Uruguay.

Jinping, durante el encuentro con los directores de las principales organizaciones económicas internacionales en el *"Diálogo 1+10"*[19], remarcó el mensaje de compromiso

[18] Rusia ha dejado de enviar gas hacia Europa. El 1 de enero de 2025, dejo de fluir por el gaseoducto Ukranie Gas Trunsit. El presidente de Ucrania, Volodimir Zelenski, anunció previamente que no renovaría el contrato firmado en 2019 con la empresa de gas rusa Gazprom. Este gas solo representa el 5% del suministro y afecta mayoritariamente a Checoslovaquia.

[19] Entre otros se encontraban Kristalina Georgieva, directora gerente del Fondo Monetario Internacional; Ajay Banga, presidente del Banco Mundial; Masatsugu Asakawa, presidente del Banco Asiático de Desarrollo; Ngozi Okonjo-

de China en el *"Asia Pacific Economic Cooperation Summit"* (APEC, Lima, 16 de noviembre 2024), garantizando que su modelo contribuye al progreso de la comunidad global y que China "seguirá ampliando su apertura al mundo exterior, con un desarrollo que será abierto e inclusivo". Añadiendo, "que en las guerras arancelarias, comerciales o tecnológicas no hay ganadores", por lo que pidió a Estados Unidos trabajar conjuntamente, "para impulsar las relaciones bilaterales en una dirección estable, saludable y sostenible". Para ello, "China practicará el multilateralismo con las principales organizaciones económicas internacionales, promoverá la cooperación internacional, apoyará el desarrollo de los países del Sur global y una globalización económica integradora para construir un mundo justo".

La *nueva globalización* se ha abierto paso con sincronías y asincronías que han dibujado unos escenarios en algunos casos poco previsibles, pero asumibles. Pero, con la llegada del presidente Trump, la *nueva globalización* con sus sincronías y asincronías, entrará en revisión, abarcando todo el tablero de ajedrez geopolítico, geoeconómico y geoestratégico mundial, que por el momento mientras escribo este Documento Marco es una incógnita. Como igualmente lo es para Iberoamérica, ya que el rumbo podría verse notablemente alterado y con ello, las oportunidades que les ofrecen las nuevas tendencias de producción que seguidamente expongo: *friendshoring (país amigo o acogida de amigo)* y el *nearshoring (producción cercana)*.

Las oportunidades para Iberoamérica: *friendshoring y nearshoring*

Las nuevas oportunidades para Iberoamérica que le ofrece el *friendshoring* y el *nearshoring*, le permiten contar con importantes inversiones extranjeras. En consecuencia, los gobiernos, facilitan su llegada y más aún si son inversiones en nuevas instalaciones *(greenfield)*. Atraerlas, conlleva innovación, tecnología y mayor valor añadido, es decir, empleos de calidad, que evitan caer en la reprimarización de la economía[20]. Un modelo de crecimiento, que prevaleció durante el período 1850-1930, caracterizado por las exportaciones de productos primarios que constituyen la mayor parte del valor de las exportaciones, con el peligro que supone la variación de ingresos

Iweala, directora general de la Organización Mundial del Comercio y Dilma Rousseff presidenta del Nuevo Banco de Desarrollo.

[20] La denominada "lotería de los productos primarios", café, azúcar, banano, cereales, ganado, petróleo, gas y el grupo de los minerales y metales (cobre, aluminio, plata, platino y zinc) ocupan las posiciones dominantes.

por las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales, teniendo en cuenta el agravante que trasmite la inestabilidad económica y por consiguiente, la erosión del crecimiento y la creación de riqueza.

Otra lectura de las nuevas oportunidades, es que posibilitan acelerar la industrialización y la modernización productiva. En la industria se alberga la fuerza que más dinamismo le imprime al crecimiento económico. Todas las naciones que cuentan con un alto nivel de desarrollo pertenecen al mundo industrializado. Y por el contrario, los países sin industria, o con una actividad fabril insuficiente, sufren las penurias que son el rasgo común de las regiones en desarrollo[21].

Friendshoring

El concepto de *friendshoring*, se menciona por primera vez en el informe publicado por la Casa Blanca, *"Building resilient supply chains, revitalizing american manufacturing, and fostering broad-based growth"* (junio, 2021). En el mismo, se destaca que las cadenas de suministro, seguras y resilientes, resultan esenciales para la seguridad nacional, la economía y el liderazgo tecnológico de los Estados Unidos.

Posteriormente, el concepto fue impulsado por la Secretaria del Tesoro de los Estados Unidos, Janet Yellen, siendo notorio como la prensa internacional, recogía profusamente el discurso que pronunció durante su visita al Parque Científico de LG (LG Science Park, Seúl, 19 de julio de 2022), donde buscaba trasmitir el significado geopolítico que contiene dicho concepto: "agrupar a los países con valores y principios compartidos para favorecer la vinculación de las cadenas de suministro entre ellos, para continuar ampliando de forma segura el acceso a los mercados y reducir los riesgos. Durante el Covid-19, nos dimos cuenta de que eran muy frágiles y les faltaba capacidad de resiliencia. Los países que apoyan una serie de valores comunes sobre el comercio internacional y el comportamiento en la economía global deberían comerciar y aprovechar los beneficios por su vinculación, de modo que tengamos múltiples fuentes de abastecimiento y no dependamos en exceso del suministro de productos claves procedente de algunos países, sobre todo de aquellos con los que tenemos conflictos".

[21] La desigualdad socioeconómica y la inestabilidad política, hacen que Iberoamérica se la considere una región en desarrollo, junto con gran parte de Asia, África y Oceanía.

El *friendshoring* favorece el desarrollo económico en Iberoamérica, creando nuevas oportunidades. Así lo manifestó Yellen en su discurso ante los jefes de Estado iberoamericanos convocados por Ilan Goldfajn, presidente del el Banco Interamericano de Desarrollo en el *"Foro Inversión Responsable Alianza de las Américas"* (Washington, 3 de noviembre de 2023).

Yellen, centro su mensaje en torno a que en la región existen enormes beneficios en un momento donde las tensiones geopolíticas aumentan y añaden complejidad e incertidumbre a las relaciones económicas y comerciales*, haciendo necesario compartir la idea de colaboración: "Tenemos que impulsar el comercio interregional y tenemos la oportunidad única de poder colaborar estrechamente para beneficio mutuo".* Y es que reforzar las cadenas de suministro desde Iberoamérica hacia Estados Unidos, permite potenciar las relaciones comerciales, reducir la dependencia de China y contrarrestar su creciente influencia en la región. Un objetivo que será prioritario para el presidente Trump, pues esta no cesa de aumentar[22].

Ahora un matiz al respecto, si bien las cadenas de suministro exigen mayor previsibilidad y seguridad, siendo necesario afianzar la confianza entre países amigos, sin embargo, no puede decirse que sea suficiente para que un país amigo lo siga siendo siempre. La experiencia demuestra que, incluso los países amigos, pueden volverse en contra. Piensen en la Unión Europea y Estados Unidos, que, a pesar de sus afinidades, pasan por un período de enfrentamiento que tensionan sus relaciones. Aunque también es cierto, que se ven en la necesidad de superar las diferencias, para fortalecer sus relaciones, con el propósito de contrarestar la dependencia de China.

México, representa el ejemplo de cómo el *friendshoring* favorece las relaciones comerciales de los países iberoamericanos con Estados Unidos, pues tienen a su favor lo que Yellen reclama, "agrupar a los países, con valores y principios compartidos para favorecer la vinculación de las cadenas de suministro entre ellos, para continuar ampliando de forma segura el acceso a los mercados y reducir los riesgos".

[22] Martínez, Francisco (El Independiente, 15-09-2024): *"La cara B de la presencia china en América Latina".* Ellis, Evan (Infobae, 27-12-2024): *"La evolución de la relación de Ecuador con China".* En Perú, el Gobierno anuncio (06-01-2025), la construcción del Tren Bala, Lima-Ica, financiado por China. El proyecto asciende a 6.500 millones de dólares. También se ha inaugurado el megapuerto de Chancay, propiedad en un 60% de la empresa estatal china Cosco Shipping Ports y el otro 40% de la minera peruana Volcán.

Nearshoring

Su origen, se encuentra en los inicios de la guerra comercial en 2016 entre Estados Unidos y China y lo hizo bajo el lema *"Make America Great Agis"*, eslogan de la campaña electoral de Donald Trump que animaba la salida de las empresas estadounidenses de Asia y el retorno a su país.

Posteriormente, la interrupción de las cadenas de suministro con el Covid-19, el cierre temporal del Canal de Suez, y por supuesto la guerra en Ucrania, aceleró el *nearshoring*, que como concepto, implica un cambio en la estrategia de producción. Esto significa, producir en países cercanos a los mercados de destino, conseguir mayor seguridad y agilidad en la entrega, reducir los gastos del transporte y de menores costos de producción.

Para ciertos sectores de Estados Unidos, los requisitos de seguridad y agilidad del suministro son los principales factores que determinan la producción cercana. México es un claro beneficiario por su cercanía geográfica (comparten 3.141 km. de frontera por donde circulan la mayor cantidad de mercancías y de personas del mundo, comparte husos horarios y las ventajas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, actualmente T-MEC).

Uno de los tantos posibles ejemplos lo constituye Santa Catarina, municipio de Nuevo León con 310.000 habitantes, elegido para la nueva fábrica de Tesla, que producirá hasta 1.000.000 de coches eléctricos al año con una inversión superior a los 4.500 millones de dólares, aunque por el momento el proyecto se encuentra en pausa. También se encuentra el fabricante chino de coches eléctricos BYD –primer productor y distribuidor mundial y principal rival de Tesla a quien supero en 2024– estudia instalarse en el mismo Estado, con una capacidad inicial de producción de unos 150.000 vehículos anuales.

Un punto relevante en esta pugna competitiva, se encuentra en que si un automóvil producido por BYD en México, con ciertos insumos chinos, si se le realiza la transformación suficiente y cumple con las reglas aduaneras, podría cumplir con el T-MEC y no pagar arancel alguno. El Tratado estipula que, para evitar aranceles (la palabra más hermosa del mundo para Donald Trump), al menos el 75% de las partes nucleares del vehículo, como el motor o la transmisión, deben haber sido originado en alguno de los países socios.

Otro ejemplo por la parte europea, lo encontramos en BMW y Audi, que ya cuentan con plantas de fabricación similares y con planes de ampliación. De hecho, BMW tiene previsto una inversión de 870 millones para la construcción de un centro de producción de baterías eléctricas en su planta de San Luis Potosí. A medida que las baterías eléctricas adquieren importancia crítica para la estrategia de las empresas, se impone la autosuficiencia productiva, la seguridad y la agilidad del suministro.

Según datos de la Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados, durante 2023 el *nearshoring* generó 30.000 millones de dólares de inversiones y se construyeron 47 nuevos parques industriales, entre los que se encuentra el de Microsoft con la construcción de su centro de datos número 63, ubicado en el Estado de Querétaro.

Por todo lo cual, las empresas paulatinamente sustituyen el "Made in China" por el "Made in México". Es la estrategia "China+1", que significa que las empresas extranjeras abandonan China, pero no completamente, sino que abren nuevas instalaciones en otros lugares del mundo, eligiendo cada vez más al mercado mexicano. También las propias empresas chinas lo eligen[23], aprovechando las ventajas que le suponen los aranceles y los procedimientos aduaneros simplificados del T-MEC, que establece que una empresa extranjera constituida debidamente en México, tiene todos los derechos y privilegios al igual que las empresas mexicanas[24]. El T-MEX, incluye mejoras significativas con nuevas normas de origen para el mercado del automóvil, el agrícola, el medio ambiente, la inversión, el comercio digital, la contratación pública y los derechos de propiedad intelectual, entre otras. La economía mexicana con la llegada de empresas extranjeras –mayoritariamente estadounidenses–, se ha beneficiado con la creación de empleos de calidad, la expansión de la red de infraestructura en términos de suministro de servicios básicos como transporte público y otros, que representan claramente algunos de los beneficios más visibles[25].

[23] Aunque su presencia en el mercado mexicano data desde la imposición de aranceles por parte de Donald Trump en marzo de 2018, cuando entró en vigor un arancel del 10% a una lista de 5.745 productos chinos valorados en 200.000 millones de dólares, una medida que avivo la guerra comercial entre ambos países.

[24] Gastón, Miguel; Campos, Cedillo; Pérez González, Carlos Mario y Martner Peyrelongue, Carlos Daniel (2024): *"Consideraciones para fortalecer al sistema de transporte frente al nearshoring".* Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transporte. Publicación Técnica Nº 814, Querétaro, México.

[25] El Estudio conjunto entre el Instituto Mexicano para la Competitividad y la Fundación Friedrich Nauman, analiza quince indicadores socioeconómicos relacionados con el mercado laboral, la disponibilidad de insumos básicos, la infraestructura y el marco regulatorio en un esfuerzo por evaluar el nivel de preparación que tiene en cada entidad federativa para aprovechar las oportunidades generadas por el *nearshoring*. Para más detalle, véase:*"Nearshoring:*

México, hasta el momento, es el ejemplo más exitoso comercial de la región. La prueba es que se ha convertido en el primer proveedor de los Estados Unidos, superando a China que durante los últimos 15 años lo había sido y ahora ocupa el tercer lugar, siendo Canadá el segundo. En 2023, las exportaciones mexicanas alcanzaron 475.607 millones de dólares (crecieron 129.383 millones de dólares es decir un 16,4% y las chinas decrecieron un 21%).

Puede decirse entonces que el *nearshoring* trae consigo nuevas oportunidades que promueven una exitosa industrialización con mayor productividad, que significa ganar competitividad y con ella crecimiento en tiempos tan agitados cargados de incertidumbre en el marco de las medidas del presidente Trump, caracterizadas por la política proteccionista propia del unilateralismo que contiene *"America First"*[26]. Nadie aventuró que Estados Unidos, adalid del espíritu del libre comercio, diese un giro tan abrupto desde los dictados del presidente Trump durante su primer mandato, que utilizaba el proteccionismo y los aranceles como arma disuasoria para conseguir sus objetivos.

En su segundo mandato, Trump, según su programa y declaraciones, intensificará el proteccionismo y utilizará más intensamente los aranceles. El impacto dependerá de lo gravosos que resulten, puede que sean un 60% para las importaciones de China y entre un 10%-20% para el resto del mundo, y un 25% a los productos mexicanos y canadienses, lo cual derogaría de inmediato el T-MEC**.** Pero, todo es una incógnita, aunque podemos predecir que si se aplicasen generarán grandes dificultades para México, dado que un 80% de sus exportaciones tienen como destino Estados Unidos. Aunque incógnitas aparte, una guerra arancelaria con México generaría inflación para los consumidores de ambos países y una perturbación en la integración de los mercados norteamericanos. Y por supuesto, afectaría a Estados Unidos que exporta a México en 2023 sobre 300.000 millones de dólares y sus inversiones que en el mismo año fueron 144.000 millones de dólares. Todo esto, dejando a un lado a China que no asistirá impávida a todos estos movimientos, muy al contrario, jugará sus bazas para ganar más poder, presencia e influencia.

oportunidad que desafía a las entidades mexicanas". https://imco.org.mx/nearshoring-oportunidad-que-desafia-a-las-entidades-mexicanas/

[26] Para más detalle, véase; Casilda Béjar, Ramón (2021): *"Capitalismo Next Generation".* Tirant Humanidades. Valencia.

Por su parte Costa Rica también se ve favorecido por el *nearshoring*, siendo uno los destinos con más potencial en Iberoamérica, aprovechando su potencial para producir bienes intermedios, que requieren conocimientos altamente especializados. Según el informe del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES), de la Universidad Católica de Chile[27]. El país apuesta por el *nearshoring*, cuya estrategia de atracción está basada en una mayor diversificación de la producción con alto valor añadido como es el caso de los microchips. Concretamente, cuenta con una línea directa entre San José y Silicon Valley, lo cual permite que se perfile como semillero de "chips", complementado con la adaptación a nuevos sectores tecnológicos apoyados por las universidades estadounidenses, que le ha convertido en un destino elegido, puesto que además tiene una cercanía geográfica con Estados Unidos que le ha permitido captar en 2024 inversiones sobre los 4.500 millones de dólares.

Sin embargo, la política comercial proteccionista y unilateral de Trump, resultará muy perjudicial para las pequeñas economías centroamericanas[28], dado que cerca de un tercio de las exportaciones van dirigidas al mercado estadounidense.

Iberoamérica, según el Banco Interamericano de Desarrollo[29], las perspectivas favorables que brinda el *nearshorig*, podría estimarse en 78.000 millones de dólares anuales en exportaciones adicionales de bienes (64.000 millones) y servicios (14.000 millones) a corto y medio plazo, con importantes oportunidades para la industria automotriz, textil, farmacéutica y energías renovables, entre otras.

Conclusiones

El fenómeno de la globalización en palabras del ex secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, pronunciadas en el Foro Económico Mundial de Davos en 2004,

[27] Larraín, Felipe y Cifuentes, Carmen (16-10-2024): *"Nearshoring en América Latina: ¿Quiénes podrían beneficiarse más?"*. Americas Quarterly. https://www.americasquarterly.org/article/nearshoring-in-latin-america-who-could-benefit-most/

[28] Para más detalle, véase; KPMG (enero, 2025): *"Per"pectivas regionales y de negocio 2025. Centroamérica y República Dominicana. Innovación y liderazgo para el futuro".* Panamá.

[29] La información fue entregada a los altos representantes de gobiernos y empresas que se reunieron durante la *IX Cumbre de las Américas 2022*, para analizar las opciones sobre cómo aprovechar las oportunidades que se abren ante la deslocalización de las cadenas de suministro, el comercio, el cambio climático y la creciente digitalización de la economía.

recobran actualidad: "la globalización es una realidad, pero creo que hemos subestimado su fragilidad".

Una fragilidad que desde 2008 es evidente, Estados Unidos, Europa y China, la perciben como una amenaza tanto para las industrias, la fuga de tecnología y la seguridad nacional[30]. Alineándose con esta percepción, las empresas rediseñan las cadenas de suministro para hacerlas más resilientes, sostenibles y flexibles, utilizando la nueva tendencia estratégica del *friendshoring* y el *nearshoring.*

La combinación de ambas tendencias estrategias, suponen para Iberoamérica nuevas oportunidades. En consecuencia, los gobiernos, facilitan su llegada y más aún, si son inversiones para nuevas instalaciones *(greenfield)*. Atraerlas, conlleva más empleos, innovación y valor añadido, es decir, una industrialización moderna y avanzada que demanda empleos de mayor calidad y conocimiento. Siendo este el caso de México y de Costa Rica, según hemos dado cuenta.

De manera que se puede decir, que funciona muy positivamente la combinación de ambas estrategias para impulsar la industrialización y con ello, la inteligencia artificial[31]. Esto tiene como resultado, la transformación productiva, que como en cualquier otra región del mundo se encuentra muy ligada a los extraordinarios incrementos de la productividad y de la innovación en los propios bienes y servicios que materializa una tecnología de propósito general como la IA[32], creadora de nuevas fuentes de trabajo y aumento de otras ocupaciones que exigen mayor conocimiento, cuyo efecto, provoca el progreso de la economía, y por tanto justifica promover el *friendshoring* y el *nearshoring,* como grandes facilitadores de oportunidades del más alto interés nacional.

Oportunidades que Iberoamérica debe aprovechar al máximo, asociándolas al fortalecimiento productivo, la integración económica y el comercio intrarregional, para estar debidamente preparada ante las variaciones súbitas de la Administración Trump, cuyas

[30] Para más detalle, véase; Moreno, Luis y Pedreño, Andrés (2020): *"Europa frente a Estados Unidos y China. Prevenir el declive en la era de la Inteligencia Artificial"*. www.prevenireldeclive.com

[31] Representa una magnífica oportunidad para reducir el gap tecnológico regional, siendo la palanca esencial para el cambio estructural de las economías. Un ejemplo es Estados Unidos respecto a Europa. Antes de la Gran Recesión, el tamaño de la economía europea era superior en un 10% a la estadounidense, pero en 2022 se encontraba un 23% por debajo. Ahora con la Administración Trump y los cambios de política en la desregulación o el aumento de los incentivos para la I+D, se acelerará aún más la implantación de la IA. Para más detalle, véase; IIF (2024): Estevao, Marcello (2024): *"The potential influence of AI on U.S. Productivity Growth"*. https://www.iif.com/Publications/Members-Only-Content

[32] La IA irrumpe en el mundo empresarial como herramienta clave de transformación. Optimiza las operaciones y permite competir en un mercado cada vez más dominado por la inmediatez y la innovación tecnológica.

políticas proteccionistas las aplicará, especialmente, utilizando los aranceles, sobre todo teniendo en cuenta que se han convertido en un instrumento válido para diversos objetivos –como el de inmigración–, según sean los intereses de Estados Unidos, cuya economía según el FMI en *"Perspectivas de la economía mundial"* (enero, 2025), se encuentra en una mejor situación que lo previsto anteriormente (octubre, 2024), con un crecimiento previsto del 2,7% en 2025 y del 2,1%, el más alto de las economía avanzadas.

Por consiguiente, se hace preciso que Iberoamérica pase de un crecimiento moderado que, aunque resiliente, no es suficiente para mejorar significativamente los niveles de vida y la convergencia del PIB per cápita con países más avanzados. El informe de la CEPAL *"Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2024"*, contiene estimaciones de crecimiento para 2024 de un 2,2%, y para 2025 de un 2,4%, siendo el promedio anual durante la década 2015-2024 del 1%, lo que implica un estancamiento del PIB per cápita durante dicho período[33].

No obstante, en 2025 las principales potencias mundiales como Estados Unidos, China y la Unión Europea, continuarán fijando su atención en Iberoamérica. Respecto a la Unión Europa, debe sin dilación contrarrestar la fuerte presencia china, aprovechando la relevante presencia de España como primer inversor europeo y segundo mundial solo por detrás de Estados Unidos. De no hacerlo, China se consolidaría como el primer socio comercial y financiero de la región.

Para Iberoamérica como para México y Costa Rica, resulta tan importante como urgente, enfrentarse exitosamente a la mezcla de retos y desafíos tradicionales (desigualdad y pobreza)[34] y estructurales (tamaño empresarial, productividad[35] e innovación), que le permitan deshacer el nudo gordiano que no solo le impide el crecimiento vigoroso y sostenible a pesar de los avances logrados en décadas anteriores, sino también poder hacerlo de manera inteligente de acuerdo con los parámetros, necesidades y

[33] Para más detalle, véase; Casilda Béjar, Ramón (febrero, 2024): *"La economía latinoamericana enfrentando el futuro: Dominando lo probable y gestionando lo impredecible.* Boletín Económico de ICE, Nº 3167, y; (mayo, 2024): *Prognosis de la economía latinoamericana y España como inversor estratégico.* Secretaria de Estado de Comercio. Gobierno de España. Complementariamente véase; Casilda Béjar, Ramón (2012): *"América Latina emergente: Economía, Desarrollo, Industrialización, Multilatinas, Geoeconomía".* Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid.

[34] La CEPAL (2024), calcula que "la región mantiene los niveles más altos de desigualdad en el mundo, con un coeficiente de Gini promedio que supera el 0,45 en la mayoría de los países"

[35] El Banco Mundial (2024), indica que la región necesita incrementar su productividad en al menos un 2,5% anual para alcanzar niveles competitivos globales.

oportunidades que le ofrece la *nueva globalización,* y las nuevas tendencias estratégicas del *friendshoring* y del *nearshoring.*

Ramón Casilda Béjar

Profesor del Instituto de Estudios Bursátiles (IEB). Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT)-Universidad de Alcalá. Presidente de la Asociación de Empresas Multilatinas en España.



ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INVESTIGACIÓN

índice



Documentos

INVESTIGACIÓN

1013 Geopolítica y finanzas internacionales. Eduardo Olier

Documento de Investigación

01/2025 31 de marzo de 2025

Eduardo Olier [1]

Geopolítica y finanzas internacionales



Geopolítica y finanzas internacionales

Resumen:

De manera general, la geopolítica suele analizarse desde las relaciones internacionales (RRII), haciendo énfasis en los aspectos de *hardpower* (capacidad militar) y de *softpower* (influencia política en sentido amplio), con consideraciones complementarias relativas a los conflictos (armados o no), al choque entre las potencias globales o regionales y al dominio sobre las materias primas, especialmente aquellas que son críticas, como los hidrocarburos, tierras raras, etc., por no hablar hoy en día de la importancia de los semiconductores y su impacto en la inteligencia artificial. Unos estudios que suelen seguir los postulados tradicionales de la geopolítica, como es el dominio del espacio geográfico, ya sea según los postulados de los antiguos teóricos de esta disciplina, como fueron Halford Mackinder, George Kennan, Zebigniew Brzezinski, o más cercanamente las ideas de Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Nicholas Spickman, Robert Kaplan y otros. Sin embargo, son pocos los estudiosos que han considerado la economía —enlazada siempre con la geoeconomía— y, particularmente, las finanzas, como el elemento esencial de la geopolítica del siglo XXI.

No obstante, las finanzas y la economía son hoy las claves del domino geopolítico. El poder financiero está en la presencia indiscutible del dólar, como también en los movimientos alrededor de los nuevos BRICS, el sur global, las sanciones a Rusia (y otros países) y, por supuesto, todo el entramado financiero que se encuentra detrás de las inversiones en defensa y el dominio por las nuevas tecnologías, Internet o la inteligencia artificial. Guerras y conflictos donde el juego financiero, los cambios de divisas y otros mecanismos están detrás de la geopolítica de nuestros días. Una lucha en la que Occidente con Estados Unidos como el líder indiscutible, puede verse superado por un Oriente dominado por China en la conformación de un nuevo orden mundial. Todo un reciente escenario donde la inteligencia artificial y la economía de la defensa se presentan como oportunidades para desarrollar una nueva estrategia de en el complejo mundo actual.

Palabras clave:

Geopolítica, orden mundial, geoeconomía, tecnología, mercados financieros, guerra de divisas, conglomerados financieros, finanzas internacionales, inteligencia artificial, economía de la defensa.

---

[1] Presidente del Instituto Choiseul España. Profesor honorífico del CESEDEN.

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

Geopolitics and international finance

Abstract:

In general, geopolitics is usually considered from the perspective of international relations (IR), with an emphasis on aspects such hard power (military capacity) and soft power (political influence in a broad sense), with complementary considerations relating to conflicts (warlike or otherwise), the clash between global or regional powers and the domination over raw materials, especially those that are critical, such as hydrocarbons, rare earths, etc.; not to mention today the importance of semiconductors and their impact on artificial intelligence. Some studies tend to follow the traditional postulates of geopolitics, such as the domination of geographical space, either according to the thinking of the old theorists of this discipline, such as Halford Mackinder, George Kennan, Zebigniew Brzezinski, or more closely the ideas of Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Nicholas Spickman, Robert Kaplan and others. However, few scholars have considered economics —always linked to geo-economics— and particularly finance, as the essential element of 21st century geopolitics.

However, finance and economics are today the key to geopolitical domination. Financial power is in the undisputed presence of the dollar, as well as in the movements around the new BRICS, the Global South, the sanctions against Russia (and other countries) and, of course, the whole financial network behind investments in Defense and the dominance of new technologies, the Internet or Artificial Intelligence. Wars and conflicts where the financial game, currency exchanges and other mechanisms are behind the geopolitics of our days. A struggle in which the West, with the United States as the undisputed leader, may be overtaken by an East dominated by China in the conformation of a new World Order. A whole new scenario where artificial intelligence and defense economics are presented as opportunities to develop a new defense strategy in today's complex world.

Keywords:

Geopolitics, World Order, Geo-economics, Technology, Financial Markets, Currency Wars, Financial Conglomerates, International Finance, Artificial Intelligence, Defense Economics.

Por no ir demasiado lejos y adentrarnos en los principios de la geopolítica que nació en el siglo XIX de la mano del sueco Rudolf Kjellén (1864-1922), de Friedrich Ratzel (1844-1904), Karl Haushofer (1869-1946), o de Harlford Mackinder (1861-1947) en el siglo XX con su bien conocido teorema: «Quien gobierne la Europa del este gobernará el centro del mundo (*The Heartland*); quien gobierne el centro del mundo gobernará la isla del mundo (*The World- Island*); y quien gobierne la isla del mundo gobernará el mundo (*The World*)», para pasar por otros politólogos igualmente conocidos, resulta evidente que los mecanismos geopolíticos establecidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, tuvieron siempre —aunque se deje de lado— a las finanzas como un elemento esencial.

Los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, de la mano indispensable de Estados Unidos, fueron capaces de vencer a sus adversarios con base en una potente capacidad de producción armamentística, que no habría sido posible sin fuertes inversiones. La ventaja tecnológica que les vinieron además de nuevos ingenios como, por ejemplo, el radar o la famosa «contra-máquina Enigma» (que se había puesto en marcha bajo la dirección de uno de los científicos pioneros de la inteligencia artificial, Alan Turing [1912-1954], para descifrar los mensajes codificados que enviaba el Reich a sus submarinos) requirieron igualmente fuertes sumas de dinero. También se invirtió en otras capacidades militares, logísticas o de inteligencia, que se demostraron superiores tanto en Europa como en los escenarios del Pacífico.

Y en esto surge el papel que jugó la Reserva Federal (la FED) de Estados Unidos en el escenario bélico, de lo cual casi nada se ha hablado. Un papel sin el cual la guerra habría tenido un desenlace muy distinto. La FED dirigió sus esfuerzos en diferentes sentidos: financiando los gastos de la guerra, incluidos los préstamos a los aliados; embargando bienes y activos bancarios de los enemigos; y desarrollando un plan para estabilizar la economía de la posguerra. Recuérdense en este sentido los Acuerdos de Bretton Woods con la creación del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, o los posteriores mecanismos de financiación del Plan Marshall; aquellos 12.000 millones (aproximadamente) de dólares del denominado European Recovery Plan (ERP), de los que un 13 % se dedicaron a «levantar» la maltrecha economía de Alemania Occidental, sin olvidar que el ERP tenía como objetivo adicional la eliminación del comunismo en la escena europea; otra muestra de cómo las finanzas intervinieron en la geopolítica de aquellos años.

Toda la Guerra Fría posterior no es sino un enorme despliegue financiero de Estados Unidos para terminar con la hegemonía de la Unión Soviética. La figura 1 que aquí presentamos es contundente en este sentido. Al final de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, la economía americana era 5 veces superior a la soviética, para ir disminuyendo hasta 1991, donde la economía americana fue 3 veces mayor que la soviética en el momento de su desaparición. Solo, en 1974, quizás como respuesta a la guerra de Yom Kippur (del 6 al 25 de octubre de 1973), el embargo de petróleo y el aumento de los precios del barril por parte de los países árabes exportadores de petróleo (otra acción financiera en la geopolítica de aquellos días), la economía soviética se acercó algo más a la estadounidense (2,3 veces mayor que aquella).

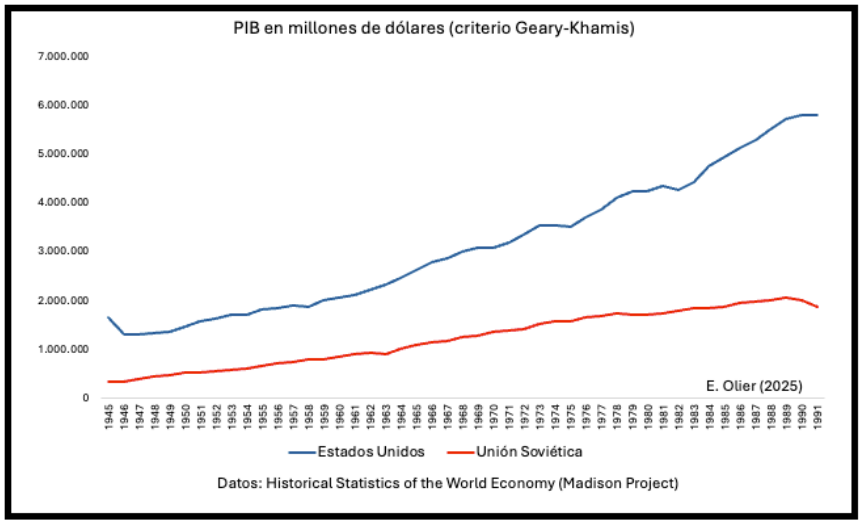


Figura 1

Comparación del PIB entre Estados Unidos y la Unión Soviética (1945-1991)

La Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, después de aquella, Estados Unidos y la Unión Soviética estuvieron en la lucha por el dominio nuclear. Hiroshima y Nagasaki fueron, además de unas enormes catástrofes, el inicio de una lucha armamentística que, de alguna forma, continua en la actualidad. Sin embargo, la «carrera nuclear», no fue posible sin el apoyo financiero. Entre 1940 y 1996, por ejemplo, Estados Unidos invirtió por encima de los 5,8 billones[2] de dólares en su programa de armamento nuclear, algo

[2] Se utiliza la notación en español. Un billón representa un millón de millones, es decir: 10^{12} millones; contrariamente a la notación anglosajona, donde un *billion* son miles de millones (10^{9} millones).

así como 21.000 dólares por habitante[3]. Y, en el caso de la Unión Soviética, aunque los datos son más confusos, un informe de la CIA, parcialmente desclasificado, indica que, entre 1950 y 1970, los soviéticos invirtieron en su programa nuclear más de 16.000 millones de rublos (a precios de 1955). A lo cual habría que sumar 11.000 millones de rublos en el programa de submarinos, 28.000 millones de rublos en capacidad aérea y 18.000 millones de rublos adicionales en la fabricación de misiles con cabezas nucleares. Un total de 73.000 millones de rublos a precios de 1955[4]. Obviamente, nada comparable al gasto de Estados Unidos.

Volviendo siquiera un momento al papel de la FED, cuando Estados Unidos entró en la guerra, la Junta de Gobernadores emitió una declaración en 1943 indicando que el Sistema de la Reserva Federal estaba «… preparado para utilizar sus poderes para asegurar en todo momento un amplio suministro de fondos para financiar el esfuerzo de guerra»[5]. Por ello, siguiendo con este análisis, se indica en el mismo que «las finanzas constituyeron la base del esfuerzo bélico. Antes de la Segunda Guerra Mundial, el ejército estadounidense era pequeño y sus armas estaban obsoletas. El ejército necesitaba comprar miles de barcos, decenas de miles de aviones, cientos de miles de vehículos, millones de armas y cientos de millones de cartuchos de munición. El ejército necesitaba reclutar, entrenar y desplegar millones de soldados en los teatros de operaciones de seis continentes. Para llevar a cabo estas tareas fue necesario pagar a empresarios, inventores, y empresas, para que, a su vez, pudieran comprar suministros, pagar a los trabajadores y producir las armas con las que los soldados y marinos estadounidenses derrotarían a sus enemigos. Los gastos militares aumentaron de unos pocos cientos de millones el año antes de la guerra a 85.000 millones de dólares en 1943 y 91.000 millones de dólares en 1944»[6]. No cabe entonces ninguna duda de que el papel de la FED fue esencial en el curso de la guerra.

La caída de la Unión Soviética tuvo mucho que ver también con la economía. La llegada de Gorbachov al poder en 1985 certificó que la economía soviética llevaba muchos años estancada y necesitaba importantes reformas. Hay que recordar que desde 1940 hasta

[3] Datos según SCHWARTZ, S. I. *The cost of U.S. nuclear weapons*. NTI Report, Sep. 30, 2008.
[4] CIA. *The Soviet Atomic Energy Program*. National Intelligence Estimate. Number 2A-11-63. Top Secret. 2 July 1963. Declassified in part, 50 years, 2014/2/20.
[5] RICHARDSON, J. *The Federal Reserve's Role During WWII (1941-1945)*. Federal Reserve History. November 22, 2013.
[6] *Ibid.*

la llegada de Gorbachov la economía soviética había crecido, en términos de producto interno bruto nominal (PIBN) casi 4,5 veces, desde los 420.091 millones hasta 1.863 billones de dólares. Sin embargo, si la economía se midiera en términos de producto nacional bruto[7] (PNB) habría pasado del 5,8 % en 1940 al 2,6 % en 1970, con el hecho de que, en 1985, la apertura económica del país (exportaciones más importaciones) llegaba al 4 % del PNB[8].

Unos datos que, sorprendentemente, no afectaron a las inversiones en defensa, ya que en los últimos años de existencia de la Unión Soviética, de 1987 a 1990, el conglomerado soviético gastó en esos 4 años un total de 909.000 millones de dólares contra 1,26 billones de Estados Unidos, es decir, un 72 % del esfuerzo americano[9]. Un hecho que, posteriormente, desaparecida la Unión Soviética, la nueva Rusia quedó exhausta, económica y militarmente, pues en el período 1993-2001, Rusia invirtió en defensa algo menos que el 4 % de lo realizado por Estados Unidos[10]. El desenlace de la Guerra Fría era evidente, el mundo, geopolíticamente, era cuestión de uno: Estados Unidos, pues China estaba aún durmiente, de hecho, sus inversiones en defensa no llegaban al 6 % de lo que gastó Estados Unidos en ese período[11].

Para finalizar, conviene ver como ejemplo el efecto económico que tuvo la Segunda Guerra Mundial en Europa en los países más representativos. En este sentido, la figura 2 muestra tales efectos. Por ejemplo, entre 1943 y el final de la guerra en 1945, Alemania redujo su economía casi el 70 %. Estados Unidos, desde su entrada en la guerra en 1942, aumentó su economía un 20 %, de ahí la inflación desbocada que se originó al final de la contienda. Francia, el Reino Unido, Japón, y Alemania, modificaron sus economías entre 1939 y 1945 de la siguiente forma: Francia -28 %; Reino Unido +12 %; Japón -26 %; y Alemania -54 %. El Plan Marshall, lanzado por Estados Unidos en forma de préstamos a los países europeos trajo una cierta mejora de la situación. Así, el Reino Unido, aliado preferencial de Estados Unidos, impulso un 89 % su economía entre 1948

[7] El producto nacional bruto (PNB) se refiere a la cantidad de bienes y servicios que generan los habitantes de un país (independientemente de si se han generado en un país extranjero). Es la capacidad de producción de un país concreto, mientras que el producto interior bruto (PIB) mide el valor de todos los bienes y servicios producidos anualmente en la economía y se utiliza para conocer la riqueza que genera un país.
[8] Norwich University. *Consequences of the Collapse of the Soviet Union.* https://online.norwich.edu/online/about/resource-library/consequences-collapse-soviet-union. Visitado el 19 de febrero de 2025.
[9] Datos según el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).
[10] *Ibid.*
[11] *Ibid.*

y 1951, mientras que, en ese período, Francia lo hizo un 19 % y Alemania un 39 %. Francia, desde luego, no salió muy quizás por la presencia en la presidencia de Charles de Gaulle.

Un análisis que demuestra la estrecha relación entre guerra y economía o, si se prefiere, geopolítica y finanzas.

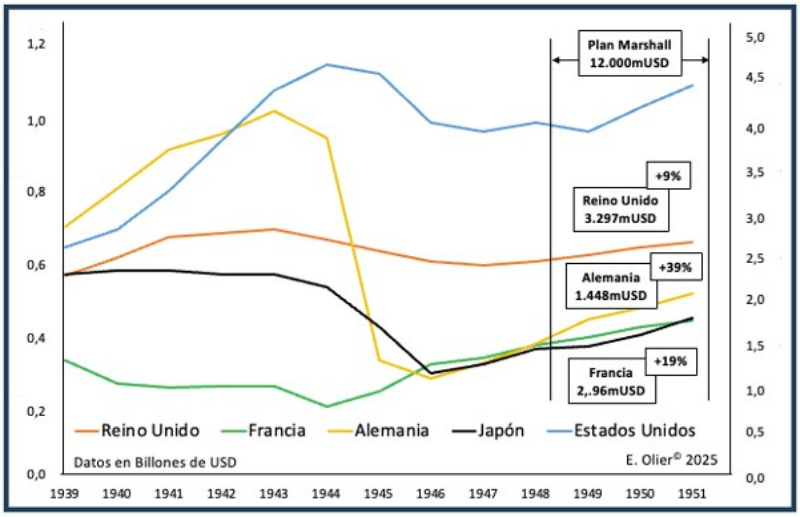


Figura 2

Efecto de la Segunda Guerra Mundial en Europa[12] (mUSD se refiere a millones de dólares estadounidenses) (eje izquierdo países europeos, eje derecho Estados Unidos)

Las finanzas en la guerra del Golfo y la guerra de Irak

Dos eventos mayores, aparte de la guerra entre China y Estados Unidos (guerra de Corea entre junio de 1950 y julio de 1953), y la larga guerra de Vietnam (1959-1975) que, de alguna manera, tuvo origen en esa anterior, y llevó a un coste económico que, en valor monetario actual superó el billón de dólares, con 58.220 americanos muertos y más de 153.000 heridos; con un incremento total de la inflación entre 1965 y 1973 del 40,3 %, y un déficit público de 100.000 millones de dólares acumulados en ese período[13].

[12] Figura del autor. Datos según BARRO, R. J. y URSUA, J. F. *Macroeconomic Crises since 1870*. Brookings Papers on Economic Activity. Economic Studies Program. The Brookings Institution, vol (39) (1) Spring, pp. 255-350.
[13] AMADEO, K. «Vietnam War Facts, Costs and Timelin», *The Balance*. September 20, 2024. https://www.thebalancemoney.com/vietnam-war-facts-definition-costs-and-timeline-4154921#:~:text=The%20Vietnam%20War%20cost%20%24168,cost%20%2422%20billion%20per%20year. Visitado el 18 de febrero de 2025.

Más cercanamente, la guerra del Golfo (autorizada por el Congreso americano en enero de 1991, aunque los fondos para la misma se aprobaron tres meses después) y la de Irak en el período 2003-2011, supusieron una verdadera acción geopolítica en contra de un enemigo común en la que se vieron decenas de países involucrados.

En el primer caso, la guerra del Golfo, autorizada por Naciones Unidas mediante la Resolución 678 para liberar Kuwait de la agresión iraquí, reunió un colectivo de 34 naciones, cuya primera fase (Operación Escudo del Desierto) se desarrolló, como es sabido, entre agosto de 1990 hasta enero de 1991, para continuar desde ese mes de 1991 hasta finales de febrero de aquel año (Operación Tormenta del Desierto) con varios ataques aéreos contra Irak para finalizar con la liberación de Kuwait y evitar, según se decía, con la invasión iraquí de Arabia Saudí.

En lo que aquí interesa, estas acciones habrían sido imposibles sin un esfuerzo financiero concreto. Para su financiación se crearon varios mecanismos. En primer lugar, se autorizó (en octubre de 1991) una cantidad superior a los 2.000 millones de dólares para financiar la Operación Escudo del Desierto, creando a su vez un fondo (Defense Cooperation Account – DCA) para recibir las aportaciones de los aliados en aquella operación militar. Un mecanismo que se introdujo en el presupuesto de Estados Unidos, según el cual se enviaría a los aliados una «factura» de 1.000 millones de dólares desde el Departamento de Defensa para incluirse en el DCA. A esto, el Congreso americano autorizó la transferencia de 42.600 millones de dólares desde el DCA para financiar los costes incrementales de la Operación Tormenta del Desierto y asignó 15.000 millones de dólares adicionales a un Fondo de Defensa Regional del Golfo Pérsico. El Fondo solo se utilizaría cuando el DCA se agotara[14].

Hay que añadir que el General Accounting Office de Estados Unidos estimó un coste total de la llamada guerra del Golfo pérsico en 120.000 millones de dólares, con unos 50.000 millones en «costes hundidos», costes directos e indirectos para reclutar, mantener y apoyar a una fuerza de 540.000 personas; además de otros costes relativos a la condonación de la deuda de 7.000 millones de dólares de Egipto con Estados

[14] CALLANA, B., WEILER, D. «War Budgeting Strategies. Case Studies of The Gulf War and The Iraq War», *Harvard Law School. Briefing Paper* No. 39. May 2008.

Unidos. Unos costes incrementales que alcanzaron la cifra de 61.100 millones de dólares[15].

De acuerdo con la profesora de Harvard Linda Bilmes, la guerra de Irak y su combinada guerra de Afganistán costaron en total 5 billones de dólares. Lo que ella denomina un «presupuesto fantasma». Aunque en el momento de escribir este documento de análisis, su libro *The Ghost Budget: Paying for America's Endless Wars*, que será editado por Cambridge University Press (aún sin publicar), no está disponible y hay que remontarse al trabajo que Bilmes publicó en febrero de 2006 con el Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, que se centraba en los costes de la guerra de Irak tres años después de iniciado el conflicto[16]. De nuevo, las inversiones o, dicho de otra manera, el soporte financiero del conflicto se presentaba como un asunto de características esenciales, sin finanzas no se podía llevar aquella guerra adelante.

En principio, tal como indica el análisis de Bilmes y Stiglitz, con un gasto ya realizado de 251.000 millones de dólares en aquella fecha, el Congressional Budget Office estimaba que la guerra de Irak alcanzaría en total 500.000 millones de dólares. Evidentemente, detrás se encontraba la reconstrucción de Irak una vez terminada la guerra. Así se expresaba el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, asegurando que Irak podría «financiar realmente su propia reconstrucción», lo cual, según su opinión, sería bueno para la economía[17]. De nuevo, guerra, geopolítica, y finanzas.

Siguiendo con este análisis de Bilmes y Stiglitz, el problema financiero de la guerra de Irak debía incorporar otros capítulos no considerados por los responsables políticos, como eran el gasto futuro de las operaciones a partir de 2003, los posteriores costes relativos a los veteranos de la guerra, los debidos a lesiones cerebrales y de discapacidad de los soldados, el coste de la desmovilización, los intereses de la deuda y el aumento en los gastos de defensa, un capítulo este último que se hace en nuestros días muy actual debido a la nueva política de la Administración Trump iniciada en enero de 2025. En total, los cálculos de Bilmes y Stiglitz llevaban, en su caso moderado, a un

[15] *Ibid*.
[16] BILMES, J., STIGLITZ, J. «The Economic Cost of the Irak War: An Appraisal Three Years After the Beginning of the Conflict», *NBER Working Paper Series*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 12054. February 2006.
[17] *Ibid.*

total de 1.269 billones de dólares, que incluían lo ya invertido hasta ese momento (251.000 millones de dólares).

Dicho lo anterior, estos costes no tenían en cuenta que economía y guerra suelen ir unidas y, en el caso de la guerra de Irak, era preciso, tal como indican los autores que estamos considerando, incluir otros elementos, como eran: el efecto en el déficit de las cuentas públicas debido a la deuda generada; las pérdidas relativas a una inversión que, dedicada a la guerra, no genera ningún tipo de retorno financiero; el incremento en los tipos de interés; o el aumento de los precios del petróleo debido a que la guerra se llevaba a cabo en un país productor de hidrocarburos. Unos «costes ocultos» que llevaban a estos autores a determinar que la guerra de Irak tendría un impacto económico de, al menos, 2.239 billones de dólares[18]. Por no hablar de los efectos posteriores, como fueron los préstamos que el Fondo Monetario Internacional (FMI) tuvo que dar a Irak para estabilizar su economía (5.340 millones de dólares, que se añadían a otros 18.000 millones entregados anteriormente[19]) y otros desembolsos sin considerar contablemente.

Y aquí entra la política, pues, en lugar de aumentar los impuestos para pagar la guerra, la Administración Bush decidió recortarlos por medio del déficit público, que aumentó miles de millones de dólares, elevando en consecuencia la deuda pública que pasó de 5,95 billones de dólares en 2001 a 9,62 billones en 2006: un aumento de más del 60 % en cinco años. Una deuda pública que, como es natural, la pagarían las generaciones siguientes. Y es ahí donde surge la otra cara de la geopolítica moderna: el papel de los inversores extranjeros. Y en aquel caso el rol del Gobierno chino que pasó de manera indirecta a financiar la guerra de Irak comprando bonos del Tesoro americano[20]. Una política que China continúa, vendiendo o comprando bonos de Estados Unidos, a fin de «manipular» el valor del dólar. Una estrategia geoeconómica usada en contra de la economía americana (figura 3). De nuevo, las finanzas en la geopolítica global.

[18] *Ibid.*
[19] INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Iraq Gets $5.34 Billion IMF Loan to Support Economic Stability*. July 14, 2016. https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/12/14/31/NA071416-Iraq-Gets-IMF-Loan-to-Support-Economic-Stability. Visitado el 20 de febrero de 2025.
[20] COOPERSMITH, J. «Who Will Pay for Iraq and When?», *Origins*. Current Events in Historical Perspective. November 2006. https://origins.osu.edu/history-news/who-will-pay-iraq-and-when
Visitado el 20 de febrero de 2025.

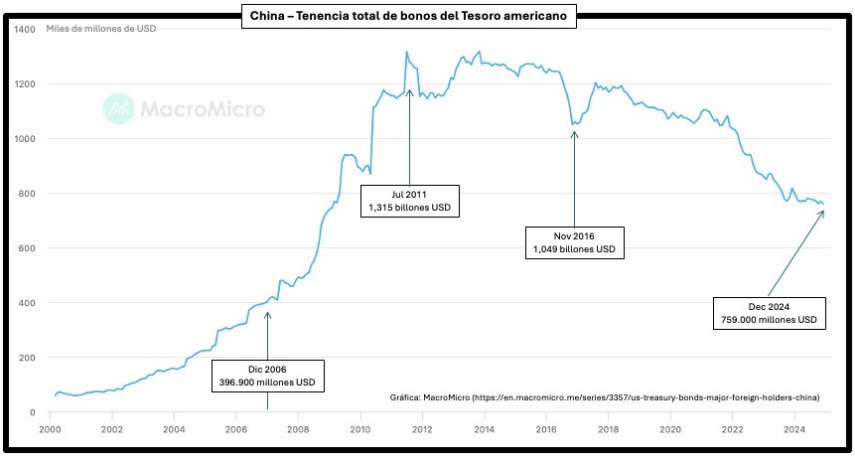


Figura 3

Bonos del Tesoro de Estados Unidos en el Banco de la República Popular de China (2000-2024)

La importancia de los fondos de inversión en la defensa

Cuando se analizan los costes de las guerras o las actividades de defensa, pocas veces se mira con detalle quien o quienes están detrás, y cuáles son los intereses que encierran. Lo más habitual es pensar que los gastos de defensa y seguridad corresponden por entero a los Estados, que los incluyen en sus presupuestos generales. De manera que, al final, se trata de gastos o inversiones que se financian vía impuestos, deuda pública o, como hemos visto al final del apartado anterior, emitiendo esa deuda en forma de bonos, letras del Tesoro, etc., que compran inversores extranjeros o nacionales. Un sistema opaco que queda fuera de las luchas que encierra la geopolítica.

En este contexto, sin embargo, conviene mencionar el papel de los fondos de inversión privados que están en la actualidad detrás de las industrias de defensa y, por supuesto, detrás de los gastos de los Gobiernos.

Por ser menos conocido, aunque se haga luego alguna referencia adicional a los inversores privados por la relevancia que tienen, pondremos la atención en el mundo de los denominados fondos de inversión o, más comúnmente, fondos de fondos o firmas de gestión de activos (Asset Management Firms, en inglés), sin olvidar a los fondos soberanos de los diferentes países, que intervienen igualmente en la economía global. Un problema que se asienta primeramente en lo que se puede denominar, de manera general, guerra de divisas.

Al hablar de los fondos soberanos hay que comenzar diciendo que los diez mayores acumulan actualmente a nivel global algo más de 9,6 billones de dólares en 2025[21], con el fondo soberano del Gobierno de Noruega como el mayor de ellos. Unos instrumentos financieros, donde algunos de ellos invirtieron en la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos unos 58.000 millones de dólares para apoyar bancos con problemas, como Citigroup, Merrill Lynch, UBS and Morgan Stanley, siendo China en aquel caso, el país que invirtió 1.000 millones de dólares en Bear Stearns, un conocido banco de inversión americano[22].

Hay que tener en cuenta que los fondos soberanos dependen de sus Gobiernos, lo cual lleva a concluir que las actuales tensiones geopolíticas incrementan los riesgos de las inversiones transfronterizas que, en particular, deberían requerir un aumento de la transparencia de quienes están detrás de las inversiones en activos que pueden ser estratégicos, incluyendo las cadenas de suministro o las industrias productivas. Una circunstancia que entra de lleno en los aspectos de defensa y seguridad y en el contexto geopolítico a nivel global o regional, ya que resulta evidente que las tensiones entre bloques que se dan en la actualidad llevan, como es bien sabido, a utilizar sanciones económicas o financieras, promover fluctuaciones monetarias, o limitar las importaciones de materias críticas (hidrocarburos o semiconductores, por ejemplo), que, usualmente, conducen a cuellos de botella en las cadenas de suministro que podrían explotar en conflictos de gran envergadura.

En este caso, hablando de defensa, sin ser exactamente un fondo soberano, el European Defense Fund (EDF) actúa de la misma manera. Se trata de un instrumento financiero que tiene como objetivos principales: (1) fomentar la cooperación entre empresas, incluidas las pymes y los actores de la investigación en toda la Unión Europea (UE); (2) impulsar el desarrollo de la capacidad de defensa a través de inversiones; y (3) ayudar a las empresas de la UE a desarrollar tecnologías y equipos de defensa punteros e interoperables. El Fondo cuenta con un presupuesto de 8.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, con 2.700 millones de euros asignados a la investigación colaborativa en materia de

[21] NEUFELD, D. «Ranked: The Largest Sovereign Wealth Funds in the World», *Visual Capitalist*. February 13, 2025. https://www.visualcapitalist.com/largest-sovereign-wealth-funds-in-the-world/. Visitado el 21 de febrero de 2025.
[22] RICKARDS, J. *Currency Wars. The Making of the Next Global Crisis.* Penguin Group, New York, 2012, pp. 7-8.

defensa y 5.300 millones de euros a proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades que complementan las contribuciones nacionales[23] (figura 4).

El apoyo financiero se ofrece principalmente a través de subvenciones de hasta el 100 % de los costes, en función de las actividades, y de un sistema de bonificaciones que tiene en cuenta a las pymes, las empresas de mediana capitalización y su conexión con la Permanent Structure Cooperation (PESCO), un marco creado en 2017 con el objetivo de que los veintiséis Estados miembros de la UE participantes planifiquen, desarrollen e inviertan conjuntamente para mejorar la colaboración entre los distintos países, así como, mejorar la preparación operativa y la contribución de las fuerzas armadas en misiones europeas. Una estrategia que no evita la dispersión actual en medios de combate entre Estados Unidos y la UE, como luego veremos.

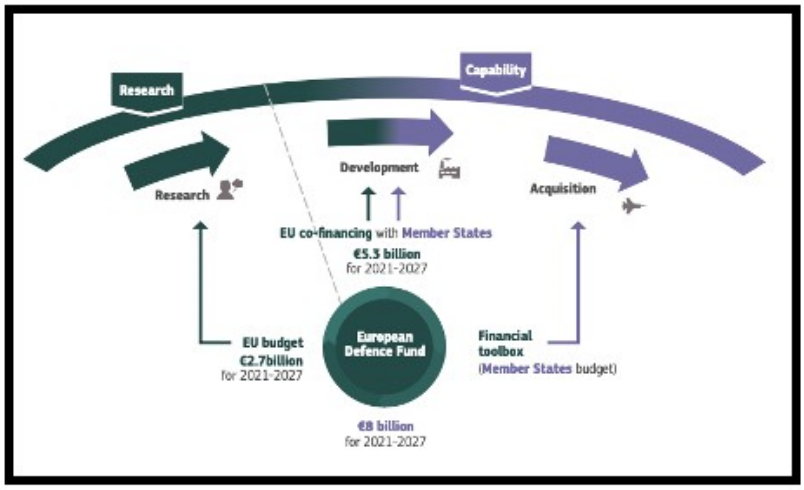


Figura 4

Estructura del European Defense Fund (EDF)

Yendo a Estados Unidos, tal como muestra la figura 5[24], las cinco mayores empresas de defensa tuvieron en 2024 unos ingresos de casi 207.000 millones de dólares. La industria más relevante de ese sector, Lockheed Martin, vendió el 74 % de su producción en Estados Unidos, con la circunstancia de que su capital pertenece, en datos de 2024, en

[23] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2021-04/20210429%20-%20%20Factsheet.pdf. Visitado el 27 de febrero de 2025.
[24] https://www.usfunds.com/resource/the-top-10-u-s-aerospace-and-defense-contractors/. Visitado el 27 de febrero de 2025.

un 35,5 % a cinco compañías financieras *(Asset Management Firms):* State Street Corporation, Vanguard Fiduciary Trust, Co., BlackRock Advisors LLC, Charles Schwab Investment Management Inc. y Eaton Vance Management[25].

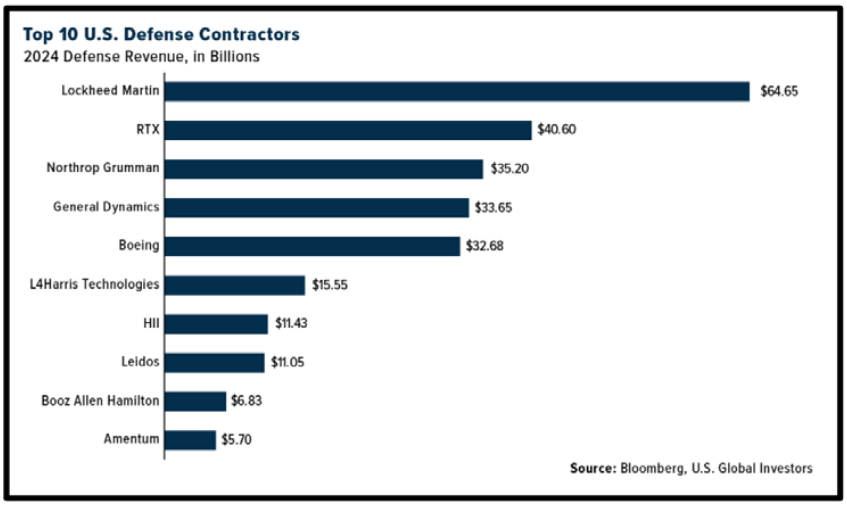


Figura 5

Mayores empresas de defensa en Estados Unidos

Si se considera la segunda en importancia, RTX (Raytheon Technologies Corporation), de manera similar, en la misma fecha, el 33,6 % de las acciones pertenecían a cinco compañías privadas de inversión: State Street Corporation, Vanguard Fiduciary Trust, Co., BlackRock Advisors LLC., y dos compañías del mismo grupo Capital Research & Management Co., Global Investors e International Investors[26].

Lo mismo sucede con Northrop Grumman[27]: el 33 % lo ostentan State Street Corporation, Vanguard Fiduciary Trust, Co., BlackRock Advisors LLC., Capital Research & Management Co. (International Investors) y Wellington Trust Co., NA.

Finalmente, para no seguir, ya que se trata de la misma «norma» en todos los casos, finalizaremos diciendo que los accionistas más relevantes de Boeing vuelven a coincidir: State Street Corporation, Vanguard Fiduciary Trust, Co., BlackRock Advisors LLC.,

[25] https://www.marketscreener.com/quote/stock/LOCKHEED-MARTIN-CORPORATI-13406/company/. Visitado el 27 de febrero de 2025.
[26] https://www.marketscreener.com/quote/stock/RTX-CORPORATION-4840/company/. Visitado el 27 de febrero de 2025.
[27] https://www.marketscreener.com/quote/stock/NORTHROP-GRUMMAN-CORPORAT-13763/company/. Visitado el 27 de febrero de 2025.

Capital Research & Management Co. (Global Investors), Wellington Trust Co., NA., Fidelity Management & Research Co. LLC.[28] Con lo que se puede concluir que en la industria de defensa estadounidense State Street Corporation, Vanguard Fiduciary Trust, Co., BlackRock Advisors LLC., lideran con sus inversiones en ese sector industrial, en el cual, con lógica, tienen una influencia considerable en las políticas industriales americanas.

Se trata de un esquema donde los inversores privados, los grandes fondos de inversión en este caso, dominan el sector industrial de defensa de Estados Unidos. De acuerdo con el Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI)[29], los cinco mayores fondos de inversión totalizan 29 billones de dólares, con los dos mayores, Black Rock y Vanguard, sumando unos 20 billones Black Rock, 11,6 billones, y Vanguard, 8,7 billones, o lo que es lo mismo, el 70 % de los cinco mayores indicados. Un hecho que lleva a la conclusión de que los inversores privados, los *Asset Management Funds*, son claves en el desarrollo de la industria de defensa americana: finanzas y defensa en combinación.

Para dar una idea más precisa del poder de los grandes fondos de inversión, la figura 6 representa, con datos de 2022, las 15 mayores compañías mundiales de fondos de inversión (Asset Management Firms) al lado de las industrias donde invierten. Y, a la derecha en la figura, de acuerdo con los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la suma de los PIB nominales en dólares corrientes de las tres mayores economías del mundo.

Obviamente, ambas cantidades no son económicamente comparables, en tanto que la relativa a los fondos de inversión se refiere a las inversiones que mantenían en aquel año en diferentes industrias, mientras que los PIB (producto interior bruto, o GDP*, Gross Domestic Product*, en inglés) se refieren a la suma de los bienes y servicios producidos en aquel año por esas tres economías: la Unión Europea, Estados Unidos, y China. La figura 6 pretende únicamente dar una idea de las magnitudes económicas únicamente, reflejando la importancia que tienen las inversiones financieras en el mundo económico.

[28] https://uk.marketscreener.com/quote/stock/THE-BOEING-COMPANY-50471805/company-shareholders/. Visitado el 27 de febrero de 2025.
[29] https://www.swfinstitute.org/fund-manager-rankings/asset-manager. Visitado el 27 de febrero de 2025.



Figura 6

Comparación entre los 15 mayores fondos de inversión y las 3 mayores economías[30] (en amarillo se muestran los fondos europeos, en blanco los estadounidenses; *trillion* USD en español se corresponde con billones de dólares)

En el caso europeo, las cinco compañías mayores del sector aeroespacial y defensa, vienen dominadas por la industria francesa, incluyendo el conglomerado Airbus. Estas son: Airbus SE, ThyssenKrupp AG, BAE Systems Plc, Thales SA y Safran SA.

En el primer caso, Airbus, se trata de una compañía mayoritariamente participada por los gobiernos francés (10,83 %), alemán (10,82 %) y español (4,081 %). Se puede decir que se trata de una empresa pública, contrariamente a lo que sucede en Estados Unidos. En este sentido, Europa se parece bastante más a China, donde el sector de la defensa está totalmente dominado por el Estado. Los fondos de inversión, en Europa y siguiendo con Airbus, son testimoniales: el fondo británico TCI Fund Management Ltd., ostenta un mero 3,013 %, y el siguiente, Amundi Asset Management SASU (Investment Management), un 0,501 %.

En el caso de Krupp sucede algo similar, con la consideración de que la mayoría del capital está en manos de la empresa alemana Alfried Krupp von Bohien und Halbach-Stiftung con el 20,93 %, seguida por el Norges Bank Investment Management que

[30] Se trata de una figura del autor presentada en una conferencia impartida por él mismo en el XXV Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (CEMFAS) el 5 de febrero de 2024 en el CESEDEN, bajo el título: *Visión geoeconómica de la situación actual*.

ostenta un 2,612 %. El fondo UBS Asset Management Switzerland AG tiene el 1,75 %. Lo que lleva a concluir que la estructura financiera de las empresas en Europa está muy alejada de los fondos de inversión privados, mucho más desarrollados en Estados Unidos.

BAE Systems, la compañía británica sigue el modelo estadounidense, aunque de manera más dispersa, pues la mayoría del capital se distribuye entre 10 fondos de inversión, que tienen entre ellos el 37,247 % de la sociedad. Se trata de las siguientes firmas, entre las que están seis Asset Management Firms americanas: Capital Research & Management Co., Fidelity Management & Research, The Vanguard Group, BlackRock Fund Advisors, WCM Investment Management, y Capital Research & Management Co. Las otras cuatro firmas son británicas: BlackRock Investment Management (UK), Invesco Asset Management Silchester International Investors, y Capital International.

Thales y Safran, por su parte, son compañías francesas que siguen el modelo de propiedad pública, perteneciendo mayoritariamente al Gobierno francés. Así, la mayoría del capital de Thales (56,037 %), está en manos del Gobierno (26,6 %), de la compañía Dassault Aviation (26,59 %), y de los trabajadores en modo de cooperativa (2,847 %); con la circunstancia de que la firma Dassault está en manos de la familia de este nombre (Dassault Family), que tiene el 66,42 % de las acciones, pero, como es evidente, depende del Gobierno de París para los contratos. Airbus en este caso ostenta el 10,52 % (de Dassault). Se podría decir que, si bien indirectamente, Dassault es una empresa pública.

Finalmente, Safran vuelve a tener un importante «peso» público, en tanto que el Gobierno de Francia tiene el 11,33 % de las acciones, aunque están presentes dos fondos de inversión: TCI Fund Management, del Reino Unido, con el 5,246 %, y el americano BlackRock Fund Advisors con el 5,047 %[31].

Esta estructura de capital de las empresas de defensa francesas sirve para demostrar cómo las decisiones políticas en materia de defensa y seguridad vienen forzadas por estrategias geopolíticas en tanto que las decisiones las toma el Gobierno francés.

[31] Nota: Todas las informaciones sobre participaciones accionariales en las empresas de defensa europeas y americanas se han extraído de la compañía Market Screener.
(ver: https://www.marketscreener.com).

El caso de China

Independientemente de la dificultad de entrar en los arcanos de la política china en materia de defensa, puede ser útil, aunque hayan pasado 5 años, recordar el informe del SIPRI de enero de 2020[32].

Este informe, independientemente de la estrategia china en el desarrollo de armamento específico, muestra la situación (en 2017) de las empresas chinas respecto de las estadounidenses (figura 7).

Rank, 2017[a]	Company	Country	Arms sales (constant 2017 US$ b.) 2017	2016	2015	Change, 2015–17 (%)[b]	Arms sales as share of total sales, 2017 (%)
1	Lockheed Martin	United States	43.9	41.5	37.7	*16*	*88*
2	Boeing	United States	26.9	30.1	28.9	*–6.8*	*29*
3	Northrop Grumman	United States	22.4	21.9	20.7	*7.8*	*87*
4	Raytheon	United States	22.0	23.4	22.5	*–2.1*	*87*
5	BAE Systems	United Kingdom	21.0	22.2	22.1	*–5.1*	*95*
6	Aviation Industry Corp. of China (AVIC)	China	20.1	17.4	15.0	*34*	*34*
7	General Dynamics	United States	19.5	19.6	19.9	*–2.0*	*63*
8	China North Industries Group Corp. (NORINCO)	China	17.2	17.3	16.2	*6.3*	*27*
9	China Electronics Technology Group Corp. (CETC)	China	12.2	11.0	11.5	*6.1*	*40*
10	Airbus Group	Trans-European[c]	10.0	12.9	13.3	*–25*[d]	*15*

Figura 7

Lista de las diez mayores empresas de defensa en 2017 de acuerdo con el SIPRI[33]

Según este informe tres compañías eran entonces las mayores: AVIC, NORINCO, y CETC. Sin embargo, a efectos de 2024, *Defense News* muestra otra perspectiva, con China North Industries Group Corporation Limited, China Electronics Technology Group, y China South Industries Group Corporation entre las 15 mayores, si bien, solo dedican una parte menor de sus actividades a defensa[34].

Hay que ir entonces a la firma AVIC para ver cómo China opera en el mundo de la defensa, donde, según su propia información, se indica lo siguiente: «Aviation Industry

[32] TIAN, Nan., SU, Fei. «Estimating the Arms Sales of Chinese Companies», *SIPRI Insights on Peace and Security*. No. 2020/2. January 2020. https://www.sipri.org/sites/default/files/2020- 01/sipriinsight2002_0_0.pdf Visitado el 12 de marzo de 2025. SIPRI se refiere al Stockholm International Peace Research Institute.
[33] *Ibid.* Este cuadro solo indica las diez mayores en aquella fecha. En este informe, la lista completa contempla veinte sociedades de defensa.
[34] https://people.defensenews.com/top-100/. Visitado el 11 de marzo de 2025.

Corporation of China, Ltd (AVIC), grupo estatal chino de empresas aeroespaciales con sede en Pekín, es uno de los principales actores del mercado mundial. Con sus más de 100 sucursales y 27 filiales, AVIC es una empresa incluida en la lista Fortune 500 y una de las diez mayores corporaciones industriales de China. Entre otros sectores, la empresa opera en los aviones de pasajeros y de transporte, helicópteros, aviónica y sistemas, vehículos de motor y electrónica. En 2016, AVIC contaba con una plantilla de 450.000 empleados repartidos por todo el mundo y generó ventas por valor de 53.640 millones de USD (2016). Gracias a la asociación estratégica concluida con nuestro principal propietario, AVIC, la FACC disfruta de acceso al mayor mercado en crecimiento de la industria aeroespacial mundial»[35]. De nuevo, una sociedad pública controlada por el Gobierno.

Y es aquí donde surge FACC[36], una empresa alemana del sector aeroespacial que cotiza en la Bolsa de Viena y forma parte del grupo AVIC. De manera, que China se ha introducido en Europa y, si bien es muy difícil encontrar información completa de esta operación, China se ha convertido, por ejemplo, en uno de los proveedores de Airbus mediante esta adquisición[37]. De nuevo, geopolítica en el mundo de la defensa con China entrando en los mercados europeos a través de operaciones corporativas al igual que hace en otros sectores estratégicos.

Y en este contexto, aunque sea de manera colateral, conviene considerar la guerra de divisas que se realiza entre las dos grandes potencias del momento: China y Estados Unidos. China utiliza dos instrumentos financieros, aparte de la balanza comercial con Estados Unidos (siempre positiva en su favor), que son la compra de bonos del Tesoro y la manipulación del cambio del yuan (renminbi) respecto del dólar. Aunque una discusión detallada de este modelo geoeconómico de China no sea objeto en su detalle en este documento de investigación, se deja la figura siguiente (figuras 8 y 9) como explicación de lo que decimos.

[35] https://www.facc.com/en/Company/AVIC. Visitado el 11 de marzo de 2025.
[36] https://www.facc.com/en/Aerospace-Solutions.
[37] https://aviationweek.com/avic-aircraft-buys-austrias-facc-supplier-airbus-boeing. Visitado el 10 de marzo de 2025.

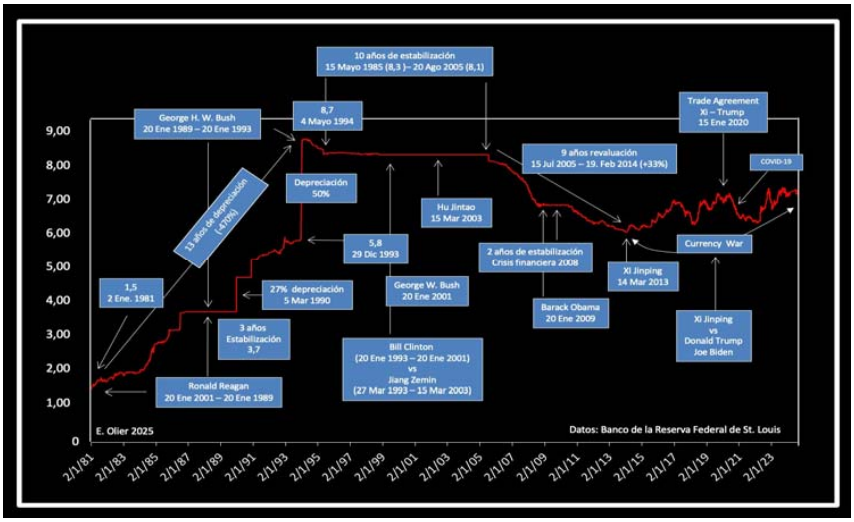


Figura 8

43 años de guerra de divisas entre China y Estados Unidos[38] (el eje de la izquierda indica el cambio yuan/dólar en el momento indicado. 9,00 indicaría que un dólar estadounidense valdría 9 yuanes)

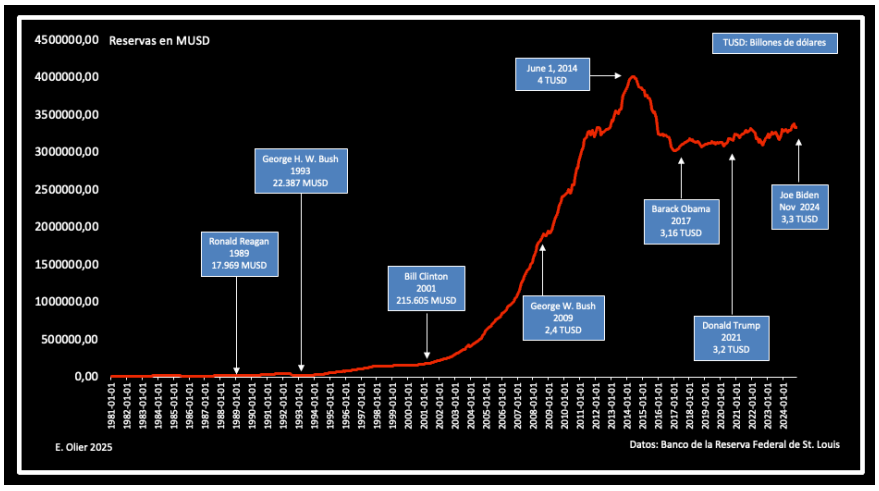


Figura 9

Reservas de dólares en el Banco de la República Popular de China[39] (MUSD se refiere a millones de dólares estadounidenses)

El estratégico sector de los semiconductores

Cuando se habla de defensa, aparte de los sistemas tradicionales (aviones de combate, sistemas navales, sistemas terrestres, etc.) surge el papel que juegan los

[38] OLIER, E. *Economía internacional en 2025*. Conferencia en el XVI Curso de Estados Mayor de las Fuerzas Armadas. CESEDEN, 4 de febrero de 2025.
[39] *Ibid.*

semiconductores como tecnologías clave en el desarrollo de nuevos sistemas de armamento. Y en este sentido aparece un esquema de «lucha» geopolítica en la que Estados Unidos, con China, Japón, Taiwán y la República de Corea, muestran un escenario que incrementará su confrontación geopolítica en el futuro.

Fabricar un semiconductor (un chip tal como se conoce familiarmente), en sus diferentes aplicaciones, es un complejo proceso. La base de los chips son los transistores, de un lado, y su introducción mediante circuitos de transistores en obleas refinadas de silicio o de germanio, o sus distintas versiones (arseniuro de galio o aleaciones de silicio y germanio, por ejemplo), de otro.

Sin entrar en los diferentes tipos de transistores y cómo funcionan (los hay bipolares, de efecto campo, sensibles a la luz, de potencia, etc.), se puede decir que, en esencia, los transistores pueden actuar como amplificadores o como interruptores, dejando pasar, o no, la electricidad a través de ellos.

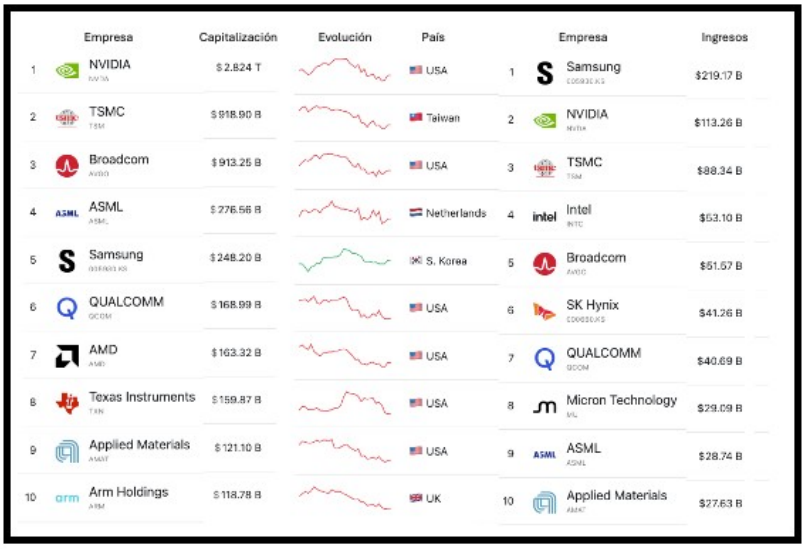
Como tantas modernas tecnologías, el transistor y el semiconductor fueron invenciones de científicos estadounidenses. El primero nació en los laboratorios de la Bell Telephone en 1948, siendo sus descubridores tres físicos que trabajaban en dicho establecimiento: John Bardeen, Walter Brattain y William Shockley. Diez años después, Jack Kilby de Texas Instruments y Robert Noyce de Fairchild Semiconductor construyeron lo que se denominó un circuito integrado en el que se incluían varios transistores. En 1971, la empresa Intel lanzó lo que se denominó microprocesador que incluía en un semiconductor 2.300 transistores que actuaban como una unidad de procesamiento, como una calculadora. Hoy superan los 130.000 transistores por milímetro cuadrado, con la posibilidad de incorporar esa cantidad de transistores en un espacio de 3 a 5 nanómetros[40].

Como decimos, la fabricación de un semiconductor es un proceso altamente complejo que incluye diversas empresas en diferentes países. Además, no todos los semiconductores sirven para las mismas funciones. Sirva de ejemplo el iPhone 12 que cuenta con decenas de semiconductores producidos por diversas compañías[41]. Se trata

[40] Un nanómetro es una milmillonésima parte de un metro (10-9 metros). El diámetro del DNA tiene unos 2,5 nanómetros.

[41] IFIXIT (https://es.ifixit.com/Guía/Desmontaje+del+iPhone+12+y+12+Pro/137669) muestra en 22 pasos el desmontaje de un IPhone 12. Se puede ver fácilmente el importante número de semiconductores que lleva en su

de un sector que, desde sus inicios, ha ido modificando con entradas y salidas de compañías especializadas tal como muestra la figura 10.



	Empresa	Capitalización	Evolución	País
1	NVIDIA	$ 2.824 T		USA
2	TSMC	$ 918.90 B		Taiwan
3	Broadcom	$ 913.25 B		USA
4	ASML	$ 276.56 B		Netherlands
5	Samsung	$ 248.20 B		S. Korea
6	QUALCOMM	$ 168.99 B		USA
7	AMD	$ 163.32 B		USA
8	Texas Instruments	$ 159.87 B		USA
9	Applied Materials	$ 121.10 B		USA
10	Arm Holdings	$ 118.78 B		UK

	Empresa	Ingresos
1	Samsung	$219.17 B
2	NVIDIA	$113.26 B
3	TSMC	$88.34 B
4	Intel	$53.10 B
5	Broadcom	$51.57 B
6	SK Hynix	$41.26 B
7	QUALCOMM	$40.69 B
8	Micron Technology	$29.09 B
9	ASML	$28.74 B
10	Applied Materials	$27.63 B

Figura 10

Fabricantes de semiconductores por valor de capitalización bursátil e ingresos

(T significa *trillion*, es decir, en español: billón, o un millón de millones, y B indica *billion*: en español miles de millones de dólares)[42]

Independientemente de los pasos concretos de fabricación de un chip, se puede decir que uno de los elementos previos claves es el diseño, siendo una fase crítica en la cadena de valor de todo el proceso. Antes de que se puedan pasar a su fabricación, el diseño, incluidos su rendimiento, su arquitectura, y su necesaria eficiencia energética, resultan ser esenciales. De tal manera que el diseñar un chip se ha convertido en un elemento estratégico, por no decir geopolítico, ya que por su complejidad solo son capaces de hacerlo compañías altamente especializadas.

El diseño de un semiconductor implica dos tipos de acciones: (1) diseño del hardware y (2) desarrollo del *software*. El primero —*hardware*— es un proceso con cuatro pasos: (1) especificaciones del semiconductor; (2) diseño de su arquitectura; (3) diseño del circuito

interior. Hay memorias, chips de radio frecuencia, etc. Apple, independientemente de la importancia de la empresa no fabrica ninguno de esos chips. Visitado el 10 de marzo de 2025.

[42] Según la información de: Companies Market Cap. Visitado el 25 de febrero de 2025. https://companiesmarketcap.com/semiconductors/largest-semiconductor-companies-by- market-cap/

integrado; y (4) pruebas de funcionamiento. El desarrollo del *software* tiene que ver con la programación de un sistema operativo que defina las operaciones e instrucciones que debe cumplir el dispositivo. De manera que, en la práctica, un chip puede estar diseñado en un país a través de una empresa cuya propietaria sea de otro país. Esta sería, por ejemplo, el caso de la compañía británica ARM[43] (Advanced RISC Machines) de capital japonés a través del SoftBank Group[44], que diseña unidades centrales de procesamiento, lo que se conoce como CPU en los ordenadores, y fabrica sistemas y plataformas para el diseño de chips.

En relación con los semiconductores, como antes dijimos, los hay de muchos tipos, de acuerdo con las funciones que deben llevar a cabo. Aunque no es este el lugar de hacer una descripción completa, uno de los semiconductores básicos de cualquier computador son las memorias y, en este caso, hay que resaltar a las denominadas DRAM (Dynamic Random-Access Memory), que constituyen la memoria principal de los ordenadores, hoy con accesos de millones de bit[45] por segundo para conseguir la información que almacenan. La compañía japonesa Micron[46] es una de las más relevantes a nivel mundial en la fabricación de este tipo de dispositivos.

Actualmente, a la hora de incorporar miles de millones de transistores en un chip después de haberlo diseñado, la tecnología más moderna para la inclusión de transistores en un chip se basa en la fotolitografía. Una tecnología que lidera la compañía holandesa ASML (Advanced Semiconductor Materials Lithography) con más del 66 % de cuota de mercado a nivel mundial. Fue fundada por Phillips en 1984.

Volviendo a la figura 7, las tres empresas mayores, NVIDIA (con la compañía Intel como la mayor en ingresos), TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company), y Samsung, da una idea de cómo se desarrolla el mercado y el «poder» de las compañías y, por ende, de los países que dominan estas tecnologías.

[43] https://www.arm.com. Visitado el 25 de febrero de 2025.
[44] https://group.softbank/en. Visitado el 25 de febrero de 2025.
[45] Aunque es, seguramente, muy conocido por el lector, recordamos que un bit define el estado más elemental del código binario; representando un 1 (circuito abierto) o un 0 (circuito cerrado) en el caso de los dispositivos electrónicos tradicionales. En el caso de los ordenadores cuánticos actualmente en desarrollo, entre el 1 y el 0 existen decenas de posiciones, lo que les hace mucho más potentes en el tratamiento de la información que en los ordenadores tradicionales. Ver, por ejemplo: *What is Quantum Computing?* https://www.ibm.com/think/topics/quantum-computing. Visitado el 25 de febrero de 2025.
[46] https://www.micron.com. Visitado el 25 de febrero de 2025.

NVIDIA, que nació fabricando tarjetas con semiconductores para la gestión de gráficos, se ha convertido en el líder de fabricación y diseño de chips para la manipulación de sistemas de inteligencia artificial. De ahí también su introducción en el mercado de las grandes empresas tecnológicas que ofrecen servicios en la nube (por ejemplo, Amazon y Microsoft) que necesitan enormes centros de datos con ordenadores repletos de microprocesadores. De nuevo, cuando se analiza la distribución de capital de esta empresa y se comprueba quienes son sus mayores accionistas, aparecen, de nuevo, los grandes Asset Management Funds: Vanguard Fiduciary Trust Co. (8,932 %), BlackRock Advisors LLC (5,872 %), Fidelity Management & Research Co. LLC (4,114 %), y State Street Corp. (3,967 %). En este caso, el fundador, el taiwanés Jensen Huang, ostenta el 3,526 %.

Con la empresa Intel sucede exactamente igual. Sus principales accionistas vuelven a ser los mismos: Vanguard Fuduciary Trust Co. (8,524 %), BlackRock Advisors LLC (6,413 %), State Street Corp. (4,601 %), BlackRock Life Ltd. del Reino Unido (2,438 %), e Eaton Vance Management (2,438 %).

Cuando se «sale» de Estados Unidos la situación cambia y entra de lleno el papel de los Gobiernos. El accionista de referencia de la compañía TSMC es el fondo gubernamental National Development Fund of The Executive Yuan (6,377 %), al que se une el fondo soberano del Gobierno de Singapur, Government of Singapore Investment Corporation (GIC) (3,149 %), y el Labor Pension Fund Supervisory Committee, igualmente de Taiwán con el 1,314 %). Y lo mismo sucede en Samsung, cuyos accionistas son empresas del grupo Samsung.

Antes de continuar, hagamos un corto análisis sobre la influencia de los mercados financieros en las inversiones tecnológicas; o lo que es lo mismo, su cotización bursátil, donde, de alguna manera, influyen los conflictos tecnológicos y la respuesta de los mercados. Y, en este sentido, es interesante el caso de la referida empresa NVIDIA, la cual (juntamente con otras empresas tecnológicas estadounidenses) se desplomó un 17 % en sus valores bursátiles el lunes 27 de enero de 2025.

Los analistas financieros aludieron a esta caída en la cotización debido a la entrada en el sector de la inteligencia artificial (IA) de la empresa china DeepSeek que, al parecer, presenta una fuerte competencia al dominio de Estados Unidos como líder del sector.

Lo sorprendente de este caso, antes de pasar al efecto financiero en NVIDIA aquel enero de 2025, es la propia empresa DeepSeek, que pareció salir de la nada rivalizando con la empresa OpenAI y su sistema GPT-4. Una empresa, DeepSeek, cuya estructura de capital es un intrincado cruce de compañías y personas de nacionalidad china que suscitan la duda de quien está realmente detrás (figura 11). Una circunstancia que mueve igualmente a pensar si no existe detrás una suerte de «guerra geoeconómica» para desestabilizar a Estados Unidos en su liderazgo en estas nuevas tecnologías, dado lo sensible de los mercados financieros en este país ante las noticias de este tipo.

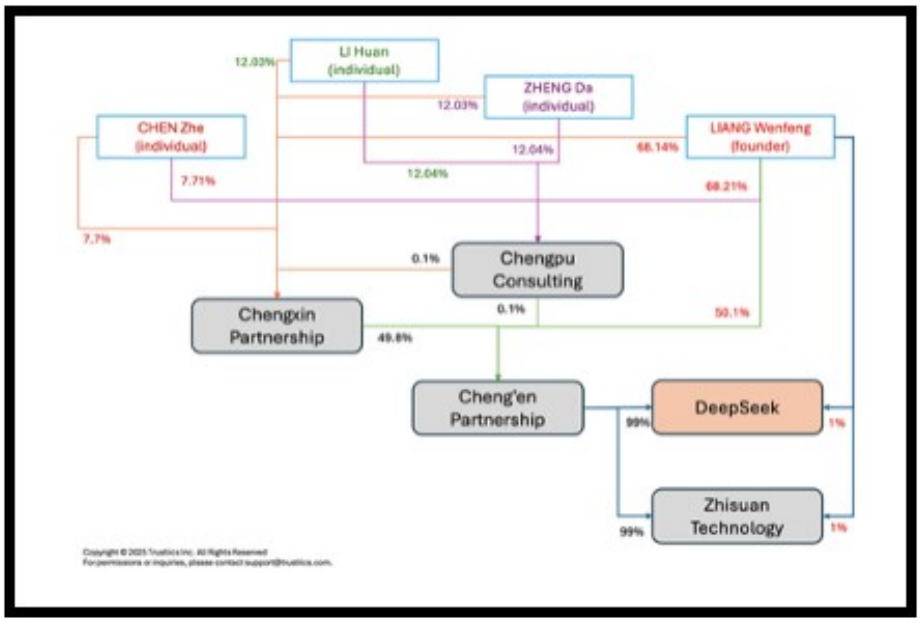


Figura 11

Estructura de capital de DeepSeek[47]

Volviendo a NVIDIA, el efecto DeepSeek se unió, en nuestra opinión, a una operación financiera «en corto». Es decir, esa situación en que ciertos inversores toman prestadas acciones y las venden con la esperanza de que el precio de la acción caiga para poder comprar posteriormente dichas acciones a un precio menor. Sea como fuere, el efecto de NVIDIA en enero de 2025, así como su evolución en el mercado se muestra en la figura 12. Como puede verse, en la semana del 24 de enero de 2025, la acción se

[47] TRUSTIICS. *Who Owns DeepSeek? A Deep Dive Into Its Shareholders and Corporate Structure.* https://www.trustiics.com/posts/deepseek-shareholders. Visitado el 14 de marzo de 2025.

depreció casi el 16 %, cuando en el período del 7 de octubre de 2022 al 13 de marzo de 2023, la acción se había apreciado un 680 %, lo que mueve a pensar en la operación «a corto» antes indicada.

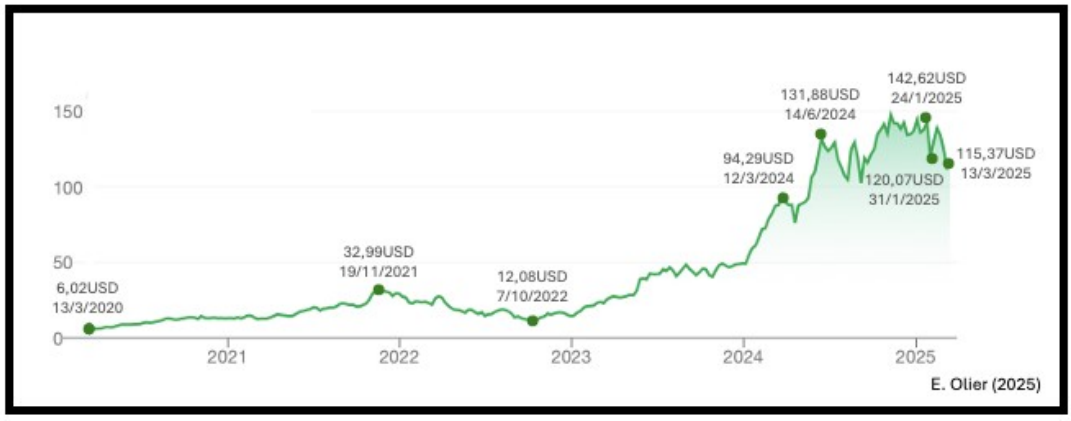


Figura 12
Cotización en el NASDAQ de NVIDIA (2020-2025). Datos de acuerdo con Google Finance (USD se refiere a dólares estadounidenses)

Cabe preguntarse ahora sobre la capacidad de China en la fabricación de semiconductores, y si el nivel tecnológico de China es comparable al de Estados Unidos, Taiwán o la República de Corea. En este aspecto hay que decir que los procesos de externalización de las principales compañías tecnológicas americanas se han dirigido a China como un gran mercado que había que atender. Una política que ha sido conflictiva con las diferentes Administraciones americanas que han ido imponiendo cortapisas en el mercado estadounidense a las grandes tecnológicas chinas, principalmente a Huawei.

Aun así, todo apunta a que China, independientemente de sus alianzas con compañías occidentales, está aún lejos de poder competir en igualdad de condiciones con Estados Unidos (Intel, por ejemplo) o con otras empresas con Samsung o TSMC, lo que no quita para que en unos años llegue a alcanzar esas capacidades, incluso si se hiciera por los medios que considerara con la isla de Taiwán.

La difícil invasión de Taiwán

La Constitución de la República Popular de China es taxativa respecto de Taiwán. Así reza su Preámbulo: «Taiwán forma parte del territorio sagrado de la República Popular China. Es el deber sagrado de todo el pueblo chino, incluidos nuestros compatriotas chinos en Taiwán, lograr la gran reunificación de la madre patria»[48]. Todo apunta, por tanto, en que tarde o temprano, Taiwán deberá participar de ese dictamen. El problema es cuándo y cómo será posible llevarlo a cabo.

Muchos analistas hablan de que en el futuro será posible una invasión militar de la isla[49], sobre todo por la presencia militar de China en múltiples islas de la zona, incluyendo los atolones que se han reconvertido en bases militares[50]. Por no hablar del coste económico de tal operación que se elevaría según algunos análisis a los 10 billones de dólares[51].

Sin embargo, en este capítulo, este autor se orienta a las tesis de Chris Miller, que mencionaba un comentario del presidente de la taiwanesa TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company) cuando decía: «Sobre una posible invasión de China, os diré una cosa: todo el mundo quiere un estrecho de Taiwán en paz»[52].

Siguiendo, por tanto, a Chris Miller, hay que decir que si China se hiciera con Taiwán y, por tanto, con TSMC, no hay duda de que Estados Unidos y Japón responderían si no con una guerra, sí con importantes límites a la exportación de máquinas y materiales avanzados a la compañía taiwanesa, las cuales provienen de empresas europeas, americanas, coreanas y japonesas. No obstante, según Miller: «Este escenario sería dantesco para la posición económica y geopolítica de Estados Unidos»[53] y una llamada a un conflicto de enormes proporciones. De manera, que la geopolítica del océano Pacífico pasa, en nuestra opinión, indefectiblemente por la tecnología en lugar del uso

[48] *Constitution of the People's Republic of China*. Updated: November 20, 2019. 16:25. https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e 9499913.html
[49] Ahí está, por ejemplo, entre otros muchos, este análisis de *The Global Guardian* del 3 de enero de 2025: «Will China Invade Taiwan? A Potential Timeline for Conflict». https://www.globalguardian.com/global-digest/will-china-invade-taiwan
[50] ASIA MARITIME TRANSPARENCE INITIATIVE. *China Island Tracker*. https://amti.csis.org/island-tracker/china/
[51] BLOOMBERG. «Xi, Biden and the $10 Trillion Cost of War Over Taiwan». 8 de enero de 2024. https://www.bloomberg.com/news/features/2024-01-09/if-china-invades-taiwan-it-would-cost- world-economy-10-trillion?embedded-checkout=true
[52] MILLER, C. *La guerra de los chips*. Ediciones Península, Barcelona, 2023, pp. 411-412.
[53] *Ibid*, pp. 416 y siguientes.

indiscriminado de la capacidad militar. Una consideración que entra de lleno en la economía de la defensa y las capacidades de desarrollo tecnológico en este campo.

Economía de la defensa

Normalmente, los programas de Defensa suelen responder a necesidades operativas de los ejércitos después de un análisis geoestratégico de la situación de cada país, teniendo en cuenta los condicionantes que provienen de las alianzas transnacionales de seguridad y defensa a los que dichos países se deben, así como los instrumentos industriales que se deben atender. Llegando el caso, según el cual, ante la falta de medios de un país aislado, se llevan a cabo (como sería, por ejemplo, el avión de combate Eurofighter) programas multilaterales en ciertos equipamientos o sistemas de defensa.

De esta manera, la economía de la defensa como disciplina autónoma queda, usualmente, fuera de los análisis y estrategias que establecen la política de seguridad y defensa. Siendo, por otra parte, una materia que podría ser útil incorporar en estas estrategias.

Hay que recordar que los primeros análisis que se llevaron a cabo en el contexto de la economía de la defensa se realizaron en 1960 en la RAND Corporation[54]. Al inicio de este estudio, de más de 400 páginas y una extensa bibliografía, se dice: «Los problemas militares son, en un aspecto importante, problemas económicos en la asignación y uso eficientes de los recursos. En este sentido, debe reconocerse que la economía no se ocupa exclusivamente de las actividades financieras o industriales, y no se refiere a escatimar, es decir, a reducir los gastos sin importar cuán importantes sean las cosas que se compran. Más bien, la economía se ocupa de asignar recursos —elegir doctrinas, equipos, técnicas, etc.— para aprovechar al máximo los recursos disponibles. Economizar en este sentido puede implicar gastar menos en algunas cosas y más en otras. Pero economizar siempre significa tratar de hacer el uso más eficiente de los recursos disponibles»[55].

[54] HITCH, C. J., MCKEAN, R. N. *The economics of defense in the nuclear age*. The RAND Corporation. Project RAND R-346. 1960.
[55] *Ibid*.

Y continúa: «Consideramos los problemas económicos de la defensa en tres niveles bastante generales: la cantidad de recursos nacionales disponibles, ahora y en el futuro; la proporción de estos recursos asignados a fines de seguridad nacional; y la eficiencia con la que los recursos asignados de esta manera deben indicar, en diversos grados de detalle, cómo hacerlo»[56]. No cabe duda de que estos principios son los que animan a cualquier Estado Mayor en el diseño de su política de defensa, donde, como apuntamos al principio, la producción militar de los sistemas críticos y el papel de la subcontratación militar son aspectos esenciales.

Tal como decía Paul Samuelson en su afamado libro *Economics*, el problema de la economía como ciencia nace de la escasez de recursos; para lo cual traía a colación el caso de Robinson Crusoe, planteándose tres preguntas: «(1) ¿qué productos básicos se deben producir y en qué cantidad?; (2) ¿cómo se producirán tales recursos?; y (3) ¿para quién o quiénes se dirigirá la producción de dichos productos?»[57].

Para llegar unas páginas más adelante a su famosa *Ley de la escasez*, diciendo: «Qué producir, cómo, y para quien no sería ningún problema si los recursos fueran ilimitados, si se pudieran producir una cantidad infinita de cada bien, o si las necesidades de cada ser humano pudieran ser completamente satisfechas»[58]. Por lo tanto: «No existirían bienes económicos, es decir, si no hay bienes que sean relativamente escasos, no sería necesario ningún estudio económico al respecto, no sería necesario "economizar". Todos los bienes serían *bienes libres*, como el agua o el aire»[59].

En el estudio realizado por los analistas de la RAND Corporation que indicamos arriba, se señala el contenido que se debería incluir en el desarrollo de una economía de la defensa, lo que resulta completamente actual. En síntesis, los temas a tratar son los siguientes: (1) realizar una política de defensa en relación con las necesidades globales; (2) analizar la limitación de recursos disponibles; (3) estudiar las cortapisas presupuestarias y su efecto con las necesidades operativas; (4) establecer los efectos consecuentes de la política de defensa: aumento de la inflación, reducción de recursos necesarios en otros ámbitos, desigualdad económica, etc.; (5) definir los criterios de

[56] *Ibid*.
[57] SAMUELSON, P. *Economics*. McGraw-Hill Book Company, Inc. New York, 1948, pp. 12-13.
[58] *Ibid*., pp. 16.
[59] *Ibid*. Hay que hacer notar que Samuelson hace esta afirmación sobre el agua y el aire en 1948. Hoy, en 2025, tanto el agua como el aire se consideran bienes escasos, de ahí los impuestos al consumo y la depuración del agua, o los relativos al aire y las emisiones de gases de efecto invernadero.

eficiencia en las decisiones de la política de defensa; (6) considerar otros aspectos de difícil análisis, como, por ejemplo, incertidumbres geopolíticas, cambios del diseño estratégicos, cambios en las decisiones políticas, etc.; (7) incorporar el «recurso tiempo», cuándo y en qué momento se necesitarán los sistemas de defensa y sus capacidades operativas; y (8) introducir en el esquema otros asuntos como las alianzas, nuevas amenazas, tecnologías emergentes, etc.

Cuando se consideran los aspectos de incertidumbre, sobre todo después de terminada la Guerra Fría y, en particular la cambiante geopolítica actual, se ha observado, en general, la aparición de situaciones de riesgo sobrevenidas, ya sea por amenazas cambiantes o sorpresivas, o por cambios en el entorno. Unas situaciones que no aplican, a aquellos países sometidos a *estrés defensivo*, es decir, países con posibles amenazas permanentes, sino a países alejados de zonas de conflicto que, aun así, tienen que dotarse de elementos de defensa y seguridad de acuerdo con sus propias necesidades.

Salvando estos comentarios anteriores, en general, sobre todo en muchos países europeos, los presupuestos de defensa en términos reales han sido, en general, constantes o han disminuido. Por el contrario, los costes relativos al personal militar y otros insumos han ido en aumento. De manera que la industria de defensa, en general, ha sufrido esta política en los últimos años, sobre todo por la reducción de pedidos de material y sistemas militares. Un hecho que se ha constatado en las necesidades manifestadas por la OTAN.

Adicionalmente, al reducirse el servicio militar obligatorio y pasar a unas fuerzas de voluntarios, se han producido, por un lado, desigualdades con respecto a otros colectivos y, por otro, ciertas desventajas en el empleo militar.

Ya que hablamos de Europa, contrariamente a lo sucedido en otros lugares, por ejemplo, China o Estados Unidos, la dispersión operativa de acuerdo con las necesidades de cada país europeo ha traído, adicionalmente, enormes desventajas operativas, con múltiples sistemas redundantes, aparte de sus dificultades de interoperabilidad[60]. Una situación que no es tanto un problema de presupuesto, aunque existan importantes diferencias, sino de fragmentación y sus consecuentes ineficiencias, tal como muestra la figura 13.

[60] https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2021-04/20210429%20-%20EDF%20Factsheet.pdf. Visitado el 27 de febrero de 2025.

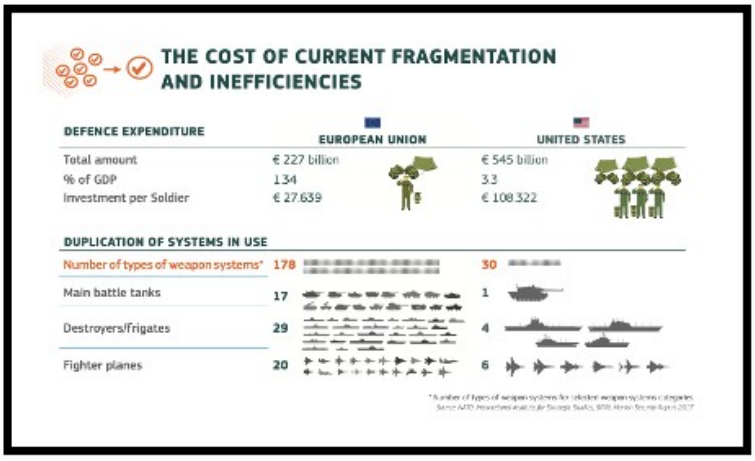


Figura 13

Comparación entre los sistemas de armamento entre Estados Unidos y la Unión Europea[61]

De manera que resulta evidente, por ser necesario, poner en práctica una economía de la defensa, no en términos de «economizar», sino en la imprescindible (al menos en la Unión Europea y sus países miembros) puesta en marcha de un sistema económico de la defensa que esté integrado y sea multidimensional, aplicando métodos económicos tal como se hace en otros sectores e industrias, comprendiendo las necesidades de seguridad y defensa de cada país, y haciendo un análisis pormenorizado de lo que significan realmente estos dos conceptos; atendiendo, como es natural, a la escasez de recursos, a la situación económica particular de cada país y llevando a cabo el necesario *softpower* que ofrece promover la paz, la estabilidad y la equidad entre las naciones. Diplomacia y defensa como solución a los conflictos.

El uso de la inteligencia artificial (IA) en la optimización de la economía de la defensa

El sector y la industria de defensa utiliza principalmente la IA en los diversos sistemas de armas y en actividades relacionadas con la toma de decisiones en procesos logísticos u operativos. Sin embargo, dado que la estrategia en las decisiones sobre necesidades de equipamiento militar se mueven de acuerdo con las estrategias para mejorar condiciones

[61] *Ibid.*

de defensa y seguridad específicas, existe de manera general una disfunción entre las capacidades presupuestarias que existen y las necesidades reales en sistemas de armas, tecnologías, y dotaciones, necesarias para hacer frente a las amenazas y riesgos existentes, sobre todo en el momento actual en que Europa debe afrontar una nueva etapa en sus políticas defensivas.

En este sentido, dada la necesidad de desarrollar una estrategia en economía de la defensa que optimice las necesidades en defensa y seguridad con un esquema económico sostenible en el tiempo, se hace recomendable el análisis y posterior desarrollo de un sistema de inteligencia artificial que actúe como un «agente», o «asesor», de los Estados Mayores, facilitando a los niveles superiores de estos estamentos una toma de decisiones optimizada en todo el entramado de economía de la defensa.

En lo que aquí se muestra a continuación, se trata de una propuesta para hacer reflexionar sobre esta necesidad, que podría estructurarse según un sistema de apoyo basado en inteligencia artificial que denominaremos DERT (Defense Economics Right Tracking) for the General Staff.

Dicho sistema de IA podría estructurarse según una arquitectura como la siguiente (figura 14). Hay que tener en cuenta que se trata simplemente de un esquema cuyo objetivo es hacer reflexionar sobre esta necesidad, que, de darse el caso, se debería profundizar con más detalle en su factibilidad real y la de sus componentes.

El corazón del sistema podría ser una red neuronal que gestionara los datos y la experiencia de decenas de años en el diseño y operación de misiones, estrategias de Estado Mayor y políticas de defensa, incluyendo sistemas de armas, actividades de la industria, decisiones estratégicas, etc.; a la que se añadirían unos modelos de simulación y optimización a fin de proporcionar las mejores decisiones en un estado de situación incierto (*expectations*) como se da en el mundo de la defensa hoy en día; considerando, entre otros, la optimización en la asignación de recursos, e incorporando igualmente las incertidumbres provenientes de amenazas, nivel presupuestario, etc., para llegar, finalmente, a definir la estrategia que precisan los Estados Mayores.

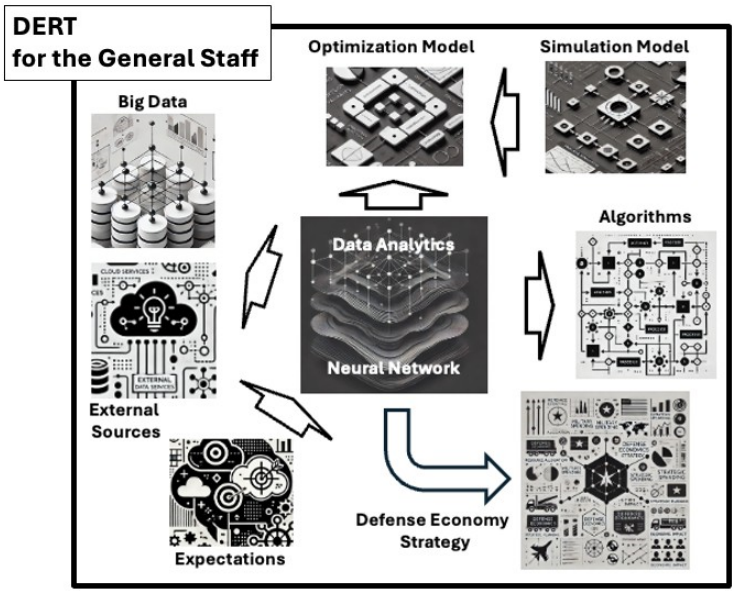


Figura 14

Propuesta de estructura de un posible Sistema de Inteligencia Artificial DERT (Defense Economics Right Tracking)

Geopolítica y finanzas

La geopolítica del siglo XXI y más concretamente en este año de 2025 y lo que se avanza hacia el cercano futuro, nada tiene que ver con las situaciones que se dieron en el siglo pasado o, incluso, en los primeros años del presente siglo. Las finanzas y la tecnología son aspectos que dominan el espacio geopolítico actual en múltiples direcciones.

De hecho, por ejemplo, la guerra en Ucrania a partir de la invasión de Rusia, con Europa en un modo beligerante, y Estados Unidos en una estrategia de buscar una entente de paz, aparte de los casi olvidados conflictos, como los sucesos en Oriente Medio (Israel, Gaza, el Líbano, etc.), así como los múltiples conflictos tecnológicos, económicos, y por qué no también culturales entre China y Estados Unidos, algunos de los cuales se han indicado más arriba, son una clara demostración de los problemas geopolíticos mundiales de hoy en día.

En paralelo a estas situaciones, el papel de las finanzas, como hemos visto, juega un rol determinante. A lo que se añaden las guerras de divisas, y los elementos comerciales que están obligando a Estados Unidos a establecer un nuevo marco económico (aranceles) para evitar los déficits comerciales que soporta el país, lo que abre unos

nuevos conflictos geopolíticos. Como ejemplo, la figura 15 muestra la situación de la relación comercial de Estados Unidos y China desde 1985.

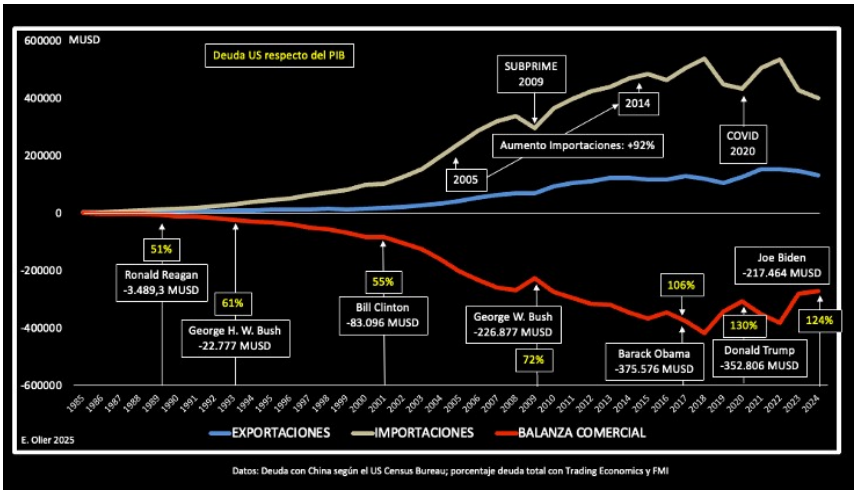


Figura 15
Balanza comercial China-Estados Unidos 1985-2024 y deuda de Estados Unidos respecto a su PIB[62]

Todo lo anterior, y lo dicho en este trabajo hasta aquí, refleja la importancia de la economía y las finanzas en el contexto geopolítico. Un aspecto que, generalmente se da por supuesto y deja de considerarse como un elemento esencial en la ecuación «defensa y seguridad», ya que el énfasis se pone en las relaciones internacionales y los juegos de poder que ahí se dan, olvidando que la geoeconomía es la clave de muchas de las situaciones de la geopolítica actual.

Este último comentario nos lleva, como ejemplo paradigmático, a lo que podríamos llamar la «guerra de las tierras raras». Se trata de esos diecisiete metales de la tabla periódica (quince lantánidos más el escandio y el itrio), que tienen unas especiales y parecidas propiedades químicas, como, por ejemplo, tener puntos de fusión y ebullición elevados (figura 16), que resultan imprescindibles en un gran número de aplicaciones[63].

El problema geopolítico, sin embargo, nace de su dispersión en cuanto a la localización de estos metales. En 2021, se estimaba que el mundo tenía unos 116 millones de toneladas de estos materiales, de los cuales el 38 % se encontraban en China, seguido

[62] OLIER, E. *Economía internacional en 2025. Op. cit.*
[63] Una completa descripción puede encontrarse en D. A. Atwood (Ed.). *The Rare Earth Elements. Fundamentals and Applications*. John Wiley & Sons, Ltd. United Kingdom, 2012.

de Vietnam (19 %), Brasil (18 %), y Rusia (10 %). Con la característica de que el mayor productor es China con enorme diferencia; lo que hacía a Estados Unidos dependiente en unos elementos esenciales para la industria tecnológica, el automóvil, la energía, etc. (en 2020 China produjo 140.000 toneladas de tierras raras, mientras que Estados Unidos alcanzó únicamente 38.000 toneladas)[64].

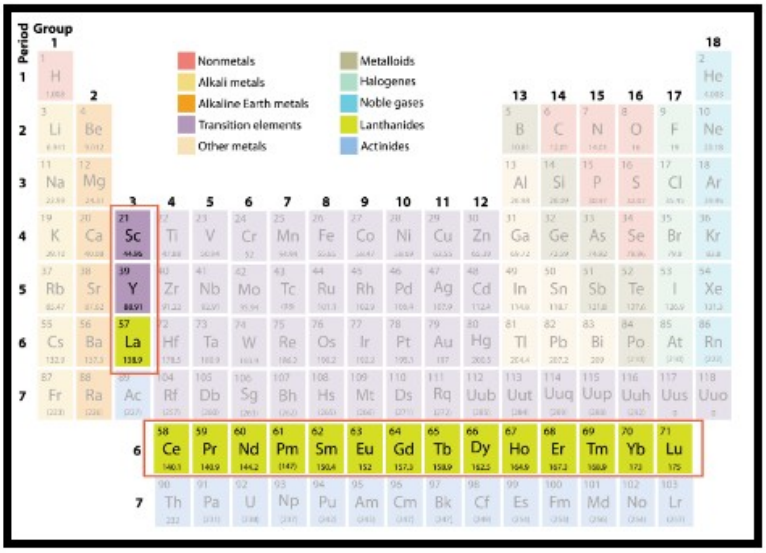


Figura 16

Tierras raras en la tabla periódica de los elementos químicos[65]

Y es en este contexto donde surge la polémica del acuerdo entre Estados Unidos y Ucrania a cuenta de los minerales estratégicos[66] que, como muestra la figura de Aljazeera (figura 17), podrían llegar a tener un valor económico entre 14,8 billones y 26 billones de dólares (*trillion* en inglés). Aunque dada la situación de la guerra en Ucrania, una parte importante está bajo control ruso como muestra la figura 18.

Sin embargo, vuelven a surgir las finanzas en relación con estos materiales estratégicos. Véase, si no, el acuerdo firmado entre Ucrania y BlackRock hace año y medio, según el

[64] LEPAN, N. «Rare Earth Elements. Where in the World Are They?¸ Visual Capitalist. November 23, 2021. https://www.visualcapitalist.com/rare-earth-elements-where-in-the-world-are-they/. Visitado el 14 de marzo de 2025.
[65] https://www.rareelementresources.com/rare-earth-elements. Visitado el 14 de marzo de 2025.
[66] THE CONVERSATION. «US-Ukraine deal highlights Ukraine's wealth of critical minerals, but extracting them isn't so simple». https://theconversation.com/us-ukraine-deal-highlights-ukraines-wealth-of-critical-minerals-but-extracting-them-isnt-so-simple-250996. Visitado el 14 de marzo de 2025.

cual BlackRock Financial Market Advisory prestará su apoyo al Fondo de Desarrollo de Ucrania una vez terminada la contienda. Allí estuvo el presidente ucraniano Volodímir Zelensky el 5 de mayo de 2023 para la creación de un fondo de inversión que sirviera para restaurar la economía de Ucrania con la participación de capital público y privado. Una evidente demostración de la importancia de la economía y las finanzas en la geopolítica del siglo XXI.

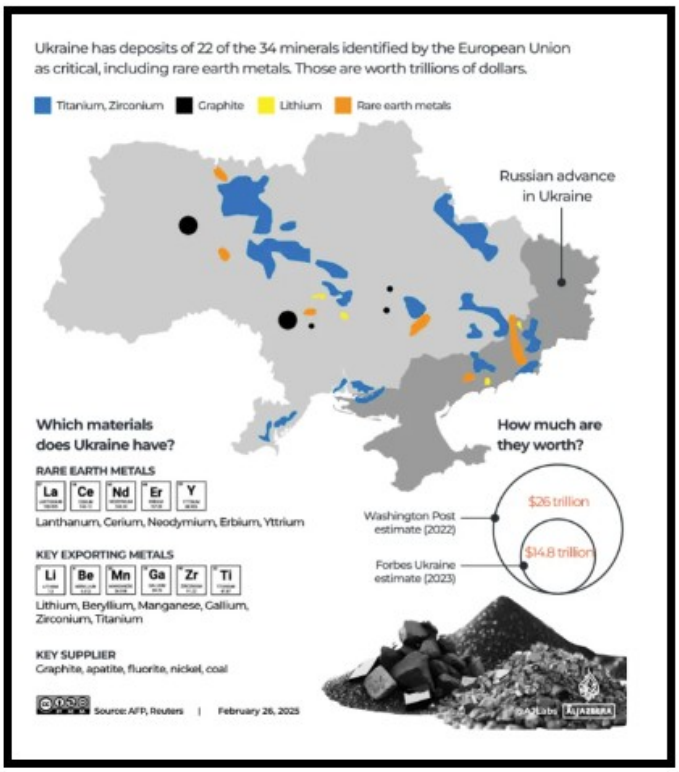


Figura 17

Minerales estratégicos en Ucrania[67]

Conclusiones

Este estudio, que por razones de espacio hemos querido limitar, pone en perspectiva la relación entre finanzas y economía de una manera horizontal, donde se encuentra el centro de la economía de la defensa y su relación con la tecnología y la geopolítica de los conflictos. Ahí está la propuesta, por ejemplo, de la Unión Europea que pretende

[67] ALJAZEERA. *Mapping Ukaine's rare earth and critical minerals*. https://www.aljazeera.com/news/2025/2/28/mapping-ukraines-rare-earth-and-critical-minerals. Visitado el 15 de marzo de 2025.

movilizar para la defensa de Europa 800.000 millones de euros[68]. Un hecho que entra de lleno en las necesidades de defensa y seguridad europeas toda vez que la política estadounidense da muestras de profundos cambios. Decisiones que tienen mucho que ver con el conflicto que ha llevado a la guerra en Ucrania y las repuestas ucranianas mediante acciones bélicas en Rusia, tanto en la región de Kursk como con los últimos lanzamientos de drones sobre Moscú[69].

De todo lo anterior, este autor se permite recomendar la necesidad de que se aborde de una manera sistemática el análisis de los hechos geopolíticos también desde una perspectiva financiera, desarrollando una disciplina de economía de la defensa que permita dar una visión adicional a otros análisis más orientados a las relaciones internacionales o a la geoestrategia, de manera que estas diferentes perspectivas pudieran complementarse entre ellas para tener un análisis más completo de la situación geopolítica y su posible evolución en el tiempo. Y en este sentido, tal como se expuso brevemente en el apartado 8 anterior, podría ser recomendable la construcción de un sistema de inteligencia artificial que pudiera servir de apoyo a las decisiones de los Estados Mayores que deberán tomarse de manera optimizada incorporando todos los elementos en juego.

*Eduardo Olier**
Presidente del Instituto Choiseul España
Profesor honorífico del CESEDEN

[68] https://www.france24.com/en/live-news/20250304-eu-chief-unveils-800-billion-euro-plan-to-rearm-europe. Visitado el 15 de marzo de 2025.
[69] https://www.bbc.com/news/articles/ce8y655p52do. Visitado el 15 de marzo de 2025.

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

9 772530 125003 37025