

SUMARIO/SUMMARY

Victor Mario Bados Nieto

Presentación de la Revista del ieee n.º 24

Presentation of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE) Journal No. 24

Rafael Gálvez Bravo

Vinculaciones económicas del fenómeno terrorista. Antecedentes históricos y situación actual

Economic links of the terrorist phenomenon. Historical background and current situation

Mario Lozano Alonso

Auge y caída de un icono africano. Abiy Ahmed Ali, ¿del Nobel de la Paz a amenaza para la seguridad regional?

Rise and fall of an African icon. Abiy Ahmed Ali: from Nobel Peace Prize winner to regional security threat?

Miguel Ángel Melián Negrín

Realismo, Estados Unidos y China: comparativa y proyección estratégica en el océano Pacífico

Realism, the United States and China: comparison and strategic projection in the Pacific Ocean

Antonio Notario Ezquerro

La gran estrategia británica del nuevo laborismo en el periodo 1997-2007: ¿constructivismo o realismo?

New Labour's grand strategy in the UK (1997-2007): constructivism or realism?

Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro

El retorno de los grandes números al campo de batalla: implicaciones cuantitativas de la guerra de Ucrania en las ambiciones de la República Popular China por Taiwán

The return of big numbers to the battlefield: the quantitative implications of the War in Ukraine for the Taiwan ambitions of the People's Republic of China

Luis V. Pérez Gil y Daniel Saurín Martínez

Tecnología y economía de guerra en el conflicto ucraniano: análisis del esfuerzo bélico ruso

Technology and the economics of war in the Ukrainian conflict: analysis of the Russian war effort

Daniel Terrón Santos

Inteligencia artificial y sistemas biométricos de uso militar: redefinir la inteligencia artificial desde la ética y el derecho

Artificial intelligence and biometric systems for military use: redefining artificial intelligence from an ethical and legal perspective

Gabriela Thomázy

Aplicación de análisis de contenido en la formulación de estrategias migratorias: un estudio comparativo

Ana Valle Padilla

La geopolítica de los gasoductos rusos en Europa. Entre el realismo y el liberalismo energéticos

The geopolitics of Russian gas pipelines in Europe. Between energy realism and liberalism

Jesús Gutiérrez Villalta y Daniel Casal Oubiña

Democracia, seguridad y secreto: ¿cómo funciona el control democrático de la comunidad de inteligencia en España?

Democracy, security and secrecy: How does democratic control of the intelligence community work in Spain?

Bernardo González-Lázaro Sueiras

Sinergias estratégicas sino-rusas en el norte de África: aplicación del modelo de análisis del Carlisle Scholars Program

Chinese-Russian strategic synergies in North Africa: application of the Carlisle Scholars Program's Strategic Analysis Model

Recensión/*Recension**Luis v. Pérez gil*

Nuclear war: a scenario

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Winston Churchill y su época. El político bipolar

Javier Fernández Aparicio

Una montaña lejana



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



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

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<https://revista.ieee.es/>

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

*Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2012-).
Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
ISSN-e: 2255-3479.*

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-15-198-3 (edición impresa)

ISSN 3045-5677 (edición impresa)

Depósito legal M 28790-2023

Fecha de edición: junio de 2025

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-15-199-9 (edición en línea)

[ISSN 2255-3479 \(edición en línea\)](https://revista.ieee.es/)

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.

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

Índice

<i>Víctor Mario Bados Nieto</i> Presentación de la Revista del IEEE n.º 24	9
<i>Rafael Gálvez Bravo</i> Vinculaciones económicas del fenómeno terrorista. Antecedentes históricos y situación actual.....	13
<i>Mario Lozano Alonso</i> Auge y caída de un icono africano. Abiy Ahmed Ali, ¿del Nobel de la Paz a amenaza para la seguridad regional?.....	39
<i>Miguel Ángel Melián Negrín</i> Realismo, Estados Unidos y China: comparativa y proyección estratégica en el océano Pacífico	65
<i>Antonio Notario Ezquerro</i> La gran estrategia británica del nuevo laborismo en el periodo 1997-2007: ¿constructivismo o realismo?.....	97
<i>Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro</i> El retorno de los grandes números al campo de batalla: implicaciones cuantitativas de la guerra de Ucrania en las ambiciones de la República Popular China por Taiwán.....	127
<i>Luis V. Pérez Gil y Daniel Saurín Martínez</i> Tecnología y economía de guerra en el conflicto ucraniano: análisis del esfuerzo bélico ruso	161
<i>Daniel Terrón Santos</i> Inteligencia artificial y sistemas biométricos de uso militar: redefinir la inteligencia artificial desde la ética y el derecho.....	183

Gabriela Thomázy

Aplicación de análisis de contenido en la formulación de estrategias migratorias: un estudio comparativo..... 207

Ana Valle Padilla

La geopolítica de los gasoductos rusos en Europa. Entre el realismo y el liberalismo energéticos..... 233

Jesús Gutiérrez Villalta y Daniel Casal Oubiña

Democracia, seguridad y secreto: ¿cómo funciona el control democrático de la comunidad de inteligencia en España? 265

Bernardo González-Lázaro Sueiras

Sinergias estratégicas sino-rusas en el norte de África: aplicación del modelo de análisis del Carlisle Scholars Program..... 291

Reseña

Luis V. Pérez Gil

Nuclear war: a scenario..... 323

Recensión

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Winston Churchill y su época. El político bipolar 329

Reseña

Javier Fernández Aparicio

Una montaña lejana 335

Director de la *Revista del IEEE*

Víctor Mario Bados Nieto

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra (R)

Exdirector del Departamento de Seguridad Nacional

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Expresidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Miguel Ballenilla y García de Gamarra

Teniente general del Ejército de Tierra

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Felipe Sahagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Miembro del consejo editorial del diario *El Mundo*

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trías

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

Director del Máster en línea en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Director del Departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia Contemporánea e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

Catedrática de Derecho Internacional Público y directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid

Paloma González Gómez del Miño

Profesora y directora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado

Director de la Revista del IEEE

Víctor Mario Bados Nieto

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Editor

Javier Fernández Aparicio

Analista principal del IEEE

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid

Analista principal del IEEE

Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED. Analista del IEEE

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología

Profesor titular en el Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid

Mario Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra. Asesor político del Eurocuerpo

Francisco J. Ruiz González

Capitán de navío de la Armada

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística

Directora del Módulo Jean Monet ULE y de la Cátedra Honorífica Almirante Bonifaz en la Universidad de León

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

Capitán del Ejército de Tierra (CGET-TECAP)

Secretaría Técnica del IEEE

María Dolores García Gómez

Técnico

Secretaría Técnica del IEEE

Víctor Mario Bados Nieto

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación de la Revista del IEEE n.º 24

Una vez más ve la luz nuestra revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos en su número 24, en una situación geopolítica caracterizada por una trepidante competición entre grandes potencias que está ocasionando que nuestro mundo transite hacia una mayor multipolaridad en un entorno convulso y muy incierto. Con amenazas polifacéticas entre las que destaca la inherente al fenómeno terrorista que es abordada en el artículo de Rafael Gálvez Bravo, quien analiza las vinculaciones económicas de esta amenaza, escudriñando sus consideraciones legales que datan del siglo XIX, si bien postula que el terrorismo pudiera reconocerse en otras formas primitivas del delito como los asesinatos ideológicos o movidos por intereses económicos. Como casi todas las actividades, este, para su desarrollo necesita de dinero y su manera de financiación ha ido cambiando, igual que lo ha hecho sus maneras de actuar.

Mario Lozano Alonso estudia el auge y caída de un icono africano, Abiy Ahmed Ali, quien pasó de Nobel de la Paz a amenaza para la seguridad regional. En el artículo pretende analizar los principales eventos que han ocurrido en Etiopía desde la llegada al poder del primer ministro Abiy Ahmed en abril de 2018 hasta septiembre de 2024. Durante los primeros meses de su mandato, su figura pública protagonizó un fulgurante ascenso, cuya cúspide fue la concesión del Premio Nobel de la Paz en 2019, para poco tiempo después volverse muy impopular en el país, en especial entre los oromos y los tigrinos. Destila de manera brillante cuáles han sido los aciertos de su política, condensada en su ideología *Medemer*, y cuáles sus fracasos, especialmente los relativos a la guerra de Tigré, la cuestión oromo, la insurgencia amhara de Fano y la reciente crisis provocada por el acceso etíope a un puerto del mar Rojo.

Más adelante, Miguel Ángel Melián Negrín, en el ámbito de la geopolítica entre China y EEUU, analiza la competición estratégica entre ellos en el Pacífico, abordada desde el realismo, una teoría que resalta el poder, el interés nacional y la seguridad en la política exterior. Aunque con diferencias políticas e ideológicas, ambos actores buscan

maximizar su influencia en un escenario internacional marcado por la incertidumbre. Así, Estados Unidos, para mantener su hegemonía regional, ha fortalecido sus alianzas y su presencia militar con el objetivo de frenar el ascenso de China. A su vez, China expande su capacidad militar, tecnológica y económica, desafiando el orden vigente y posicionándose como un reto sistémico a la hegemonía estadounidense. El océano Pacífico se convierte así en el epicentro de una competencia que refleja las tensiones entre ambas potencias, donde el equilibrio de poder se juega en un contexto de rivalidad creciente. Comprender estas dinámicas geopolíticas, tecnológicas y diplomáticas es clave para analizar el desarrollo de la competencia en esta región crítica del sistema internacional.

En el ámbito de los análisis estratégicos, Antonio Notario Ezquerro examina la gran estrategia británica bajo el nuevo laborismo de Tony Blair en el periodo 1997-2007, enfocándose en la identidad de Gran Bretaña como «poder axial» y su papel de puente entre Estados Unidos y Europa. Bajo el marco ideológico del constructivismo y del intervencionismo liberal, Blair fusionaba los valores y los intereses en una mezcla intelectual muy atractiva. Con esta aproximación ética, donde la seguridad posmoderna planteaba como objetivo final la protección de los derechos humanos, se iniciaron las intervenciones en Kosovo y Sierra Leona. Sin embargo, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, el apoyo británico a la invasión de Irak en 2003 reflejó un giro hacia la *realpolitik*. Este episodio, que ha sido ampliamente criticado, presenta paralelismos con la época actual, donde decisiones históricas, como el Brexit y su posterior desarrollo, no parecen atender a consideraciones verdaderamente propias de una debida reflexión estratégica.

Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro se centra en un conflicto de total actualidad, tal es la guerra de Ucrania, para estudiar la importancia de los números en los conflictos militares entre superpotencias, demostrando que estas guerras aún se adhieren en gran medida a los parámetros de la era moderna y al uso masivo de armas convencionales. Resulta inevitable cuestionarse cómo influyen estas observaciones para el caso de las pretensiones chinas sobre Taiwán, que podría ser el origen de las tensiones más peligrosas a las que se enfrenta el mundo. China, que cuenta con una base numérica muy amplia, es el foco de esta investigación, lo que fortalece su posición y podría resultar determinante en el tablero geopolítico. La observación de la guerra de Ucrania insta a actuar con cautela y resalta la importancia de no basar el mantenimiento del *statu quo* de la cuestión de Taiwán únicamente en la disuasión de la superioridad militar estadounidense. Además, subraya la necesidad de impulsar desde España y la Unión Europea políticas que potencien y afiancen sus industrias de defensa.

En el mismo conflicto, pero afrontado desde otro ángulo, Luis V. Pérez Gil y Daniel Saurín Martínez analizan la importancia y el papel de la tecnología y economía de guerra desde el punto de vista de análisis del esfuerzo bélico ruso, en una guerra en la que ambos contendientes necesitan movilizar los recursos de sus respectivos países para el sostenimiento de un conflicto a gran escala. Hoy en día, tras casi tres años de desgaste, Rusia se está mostrando como una potencia resiliente y decidida frente al desafío militar planteado por Ucrania y el apoyo de Occidente. Así, en los ámbitos

operacional y orgánico se activaron una serie de cambios para preparar a las fuerzas terrestres rusas para un conflicto prolongado. Por otro lado, Rusia ha adaptado sus recursos e industria para superar las restricciones provocadas por las sanciones económicas occidentales y avanzar en su esfuerzo de guerra. Existe una clara correlación entre las adaptaciones operacionales, la tecnología y la economía de guerra rusas. En este artículo se analiza el impacto que han tenido los cambios militares y económicos que Rusia está aplicando en el campo de batalla.

Luego, Daniel Terrón Santos, en el artículo *Inteligencia artificial y sistemas biométricos de uso militar: redefinir la inteligencia artificial desde la ética y el derecho*, aborda el uso de sistemas biométricos como un mundo de oportunidades en el sector de la seguridad, pero que al mismo tiempo confronta con derecho y garantías irrenunciables. Esta situación de confrontación es preciso resolverla desde la ética y el derecho, sin que en ningún caso suponga determinar un límite absoluto al uso de una herramienta decisiva, con aplicaciones militares básicas e imprescindibles.

En el campo de la formulación de estrategias migratorias, Gabriella Thomázy, aplicando un análisis de contenido en un estudio comparativo, realiza un estudio que pretende examinar y comparar documentos estratégicos de cuatro países de América del Sur (Colombia, Chile, Ecuador y Perú), además de dos países europeos (Portugal y España) como puntos de referencia. Para ello se utiliza una metodología cualitativa de análisis de contenido y se examinan las tendencias actuales y sus desafíos. Los resultados apuntan a la preparación de los países para una crisis migratoria, resaltando similitudes y diferencias en sus documentos.

Ana Valle Padilla abordará, en el marco de la energía y los recursos naturales, un estudio sobre la geopolítica de los gasoductos rusos en Europa, la cual se mueve entre el realismo y el liberalismo energéticos. De este modo, la invasión rusa de Ucrania en 2022 intensificó el conflicto iniciado en 2014, aumentando la preocupación por la seguridad energética de Europa por su dependencia del gas natural ruso. Tres de los cuatro gasoductos que suministraban gas ruso a Europa eran objeto de especial inquietud: Nord Stream (1 y 2), Yamal-Europa y el Sistema de Tránsito de Ucrania, a través de los cuales llegaba gas a Alemania, Polonia y Ucrania, respectivamente. Este artículo analiza las relaciones de Rusia con estos países desde las perspectivas del realismo y el liberalismo, examinando cómo ambas teorías interpretan la geopolítica energética. Mientras que Polonia y Ucrania tratan el gas ruso desde la teoría del realismo ofensivo y consideran su dependencia como una vulnerabilidad estratégica, Alemania ha adoptado tradicionalmente la postura propia del liberalismo institucional y percibe el gas como un bien comercial que fomenta la estabilidad.

En el campo tan importante de la inteligencia, Jesús Gutiérrez Villalta y Daniel Casal Oubiña estudian cómo funciona el control democrático de la comunidad de inteligencia en España, examinando cómo se controla a través de tres dimensiones analíticas: la dirección política que ejerce el Gobierno sobre el conjunto de organismos que integran la administración pública, entre los cuales están los servicios de inteligencia, la supervisión parlamentaria desarrollada por las Cortes Generales y, por último, el control jurisdiccional desarrollado por los órganos que conforman el poder judicial.

El artículo estudia los aspectos de configuración, diseño y rendimiento de este tipo de instrumentos de control y señala cómo tienen un paralelismo directo con el desarrollo que han conocido las instituciones que conforman el sistema político español.

El último artículo, de Bernardo González-Lázaro Sueiras, analiza las sinergias estratégicas sino-rusas en el norte de África aplicando el modelo de análisis del Carlisle Scholars Program. El artículo examina las sinergias potenciales entre las estrategias de Rusia y China en el norte de África mediante la aplicación del modelo de análisis estratégico del Carlisle Scholars Program del U.S. Army War College. La investigación analiza cómo la coordinación de esfuerzos entre ambas potencias en los dominios diplomático, informativo, militar y económico podría amplificar de forma significativa su influencia regional y socavar los intereses occidentales. El estudio emplea una metodología sistemática que evalúa los fines, modos y medios de cada actor, identificando áreas específicas de convergencia estratégica. Los hallazgos sugieren que esta cooperación, aunque no formalizada en una alianza explícita, genera efectos sinérgicos que amplifican la influencia de ambas potencias y desafían de manera efectiva los intereses occidentales en la región, particularmente en el control de infraestructuras críticas, proyección de poder militar y narrativas antioccidentales. El análisis sugiere que la guerra en Ucrania ha acelerado esta coordinación, como evidencian las respuestas divergentes de los países norteafricanos al conflicto. El artículo concluye proponiendo recomendaciones específicas para adaptar las estrategias occidentales a este entorno estratégico emergente, enfatizando la necesidad de un enfoque integral que reconozca las particularidades de cada país norteafricano.

Por último se presentan las reseñas de los libros de Annie Jacobsen (*Nuclear war: a scenario*), José Ignacio Domínguez García de Paredes (*Winston Churchill y su época*) y de Chongrui Nie (*Una montaña lejana*).

Les deseo una agradable y fructífera lectura.

Rafael Gálvez Bravo

Brigada de la Guardia Civil. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales

Correo: rgalvezbravo73@gmail.com

Vinculaciones económicas del fenómeno terrorista. Antecedentes históricos y situación actual

Economic links of the terrorist phenomenon. Historical background and current situation

Resumen

Las primeras consideraciones legales en torno al terrorismo datan del siglo XIX, aunque pudieran reconocerse en otras formas primitivas del delito como los asesinatos ideológicos o movidos por intereses económicos. Como casi todas las actividades, este, para su desarrollo, necesita de dinero y su manera de financiación ha ido cambiando, igual que lo ha hecho sus maneras de actuar.

Palabras clave

Terrorismo, Financiación terrorista, Crimen organizado, Terrorismo *low cost*, Teoría de las acciones racionales.

Abstract

The first legal considerations on terrorism date back to the 19th century, although they could be recognised in other early forms of crime such as ideological or economically motivated murders. Like almost every activity, it needs money to be carried out, and the way it is financed has been changing, as has the way it acts.

Keywords

Terrorism, Terrorist financing, Organised crime, Low-cost terrorism, Theory of rational actions.

Citar este artículo:

Gálvez Bravo, R. (2024). Vinculaciones económicas del fenómeno terrorista. Antecedentes históricos y situación actual. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 24, pp. 13-37.

I Introducción

El terrorismo es un fenómeno criminal que prolonga su actividad, aunque con diferentes argumentos y excusas, desde mediados del siglo XIX. No es que no existiera con anterioridad a las diferencias doctrinales entre socialistas y anarquistas, pues la violencia política ha sido un elemento común de todas las épocas.

Muchos han sido los medios empleados por los diferentes gobiernos de todo espectro político para tratar de poner fin a esta lacra, ya sea desde la aplicación de políticas de carácter estrictamente nacional al consenso y coordinación internacionales, desde la legalidad hasta la ilegal guerra sucia o terrorismo de Estado, que proporciona una excusa a los terroristas de que se encuentran frente a un Estado criminal.

El terrorismo, pese a ser un fenómeno común en casi todos los países del mundo cuyos efectos perniciosos hacen a la ciudadanía víctima en primera persona de sus atropellos y cuya existencia se prolonga, como se ha dicho, por más de un siglo, es un fenómeno tan complejo que ni siquiera se ha logrado un consenso internacional a la hora de definirlo.

España ha sufrido todos los tipos de terrorismos teorizados: anarquista, nacionalista/independentista, de extrema izquierda, de extrema derecha, yihadista, etc.

A pesar de los evidentes efectos criminales del terrorismo sobre las vidas y las propiedades de los ciudadanos y del condicionamiento de las políticas de seguridad del Estado, el terrorismo también tiene un componente económico que puede pasar desapercibido, pero que influye de manera determinante en muchas de sus facetas, y es que, tal como señalaba la Escuela Neoclásica de Economía, este impregna casi todos los ámbitos de la vida. A este respecto cabe señalar que las variables económicas tienen relación con muchos aspectos del terrorismo: desde su motivación, desarrollo y mantenimiento, sus consecuencias (gasto que ocasiona al Estado en su persecución y represión; medios humanos y materiales que son proporcionados por los presupuestos generales del Estado que podrían estar destinados a otras necesidades, pero que esta actividad delictiva hace necesario desviar), su desarticulación e incluso la justificación para su castigo. A continuación se hará un repaso de estas variables:

2 Causas económicas del terrorismo

No deberían existir causas verdaderas que justifiquen las acciones terroristas desde el momento en el que los terroristas utilizan a la población civil como rehén para imponer sus pretensiones a través del terror¹. El terrorismo es un fenómeno tan

¹ A este respecto merece la pena citar al presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, quien en el tradicional discurso semanal radiado a la nación en 1986 afirmaba, no sin cierta ironía, que «los luchadores por la libertad no necesitan aterrorizar a una población para que se someta».

complejo y poliédrico que se ha podido estudiar desde un punto de vista económico, psicológico, sociológico, político, de relaciones internacionales, cultural o religioso, etc. El politólogo Alex P. Schmid (1983: 70), quien en la década de los ochenta del siglo pasado publicó un ensayo en el que ofrecía más de cien definiciones del concepto terrorista, distingue entre causas estructurales, motivacionales y facilitadoras; no obstante, no son las únicas². A los efectos de este trabajo, se va a exponer exclusivamente la variante socioeconómica.

En situaciones de crisis económica, la reducción de servicios sociales y la precariedad laboral producen un incremento del descontento social y de falta de credibilidad en las instituciones. Los más perjudicados en esta situación de carestía pueden sentirse excluidos de la sociedad al creer que no disponen de las mismas oportunidades para acceder a empleo, educación o vivienda. Los reclutadores profundizarán en el discurso de la desigualdad para apartar al individuo de la sociedad y que contemple a esta como el origen de todos sus problemas.

Las ideologías marcan el pensamiento de las personas y el terrorismo se ha solido asentar en ideologías que han tenido un indudable componente económico. Se hará ahora un somero repaso que coincide con las oleadas terroristas teorizadas por David Rapoport:

2.1 El terrorismo anarquista

Si se toma como referencia al primer movimiento terrorista, *stricto sensu*, este es el terrorismo anarquista³ que fundamenta su ideología a mediados del siglo XIX en el fervor revolucionario europeo de 1848 y los postulados de Proudhon para dar salida a los problemas de la clase obrera que, como consecuencia de las oscilaciones de precios y salarios, provocaron un rápido empobrecimiento de la población. En estas revoluciones obreras aparecieron teóricos como Marx, Engels, Blanqui, Heine, etc., que apostaban por la revolución violenta para cambiar la sociedad. En 1870, la Primera Internacional mostró las diferencias entre socialistas y anarquistas, representados por Marx y Bakunin, que se resolvieron con la separación entre ambas ideologías, donde los segundos defendían la existencia de una sociedad agraria en la que todos los hombres fueran iguales; no existiera el dinero, el Estado ni forma alguna de política coactiva, y, para llegar a esta forma de sociedad, debía alentarse a la masa obrera a actuar de forma contundente mediante la comisión de atentados. Entre sus discursos y soflamas se describió el terrorismo como «un deber de todos los comités anarquistas nacionales

2 Por poner un ejemplo, la escritora norteamericana, profesora de la Kennedy School de la Universidad de Harvard, Jessica Stern (2003), identifica cinco causas del terrorismo como son la alienación, la humillación, la demografía, la historia y el territorio.

3 Se dejan fuera del concepto terrorista acciones como las protagonizadas en las razias romanas, los celotes hebreos, los *hashshashins* ismailíes, *thugs* indios, el terrorismo virtuoso de los revolucionarios franceses, etc. por no reunir las características propias del terrorismo, aunque sí algunas de ellas; razón por la que podríamos denominar a este tipo de acciones como un terrorismo *avant la lettre*.

con objeto de explorar todos los medios para la aniquilación de todos los gobernantes, la nobleza, el clero, los capitalistas y otros explotadores» (Oterino Durán, 2008: 6).

En España, el anarquismo tuvo un gran predicamento, fundamentalmente en Andalucía y Cataluña. Los atentados indiscriminados contra figuras políticas, burguesía y católicos tuvieron su componente más económico en la creación en 1910 de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), que mantenía una agitación permanente en forma de manifestaciones obreras en las fábricas. El clima de revuelta y atentados contra los industriales generó una reacción de autodefensa por parte de los empresarios que contrataron sus propios pistoleros para hacer frente a los pistoleros anarquistas, hecho que causó la muerte de más de trescientas personas en las calles de Barcelona y Bilbao.

2.2 *El terrorismo nacionalista y anticolonialista*

El componente económico del terrorismo nacionalista, fundamentalmente anticolonialista, hay que buscarlo en la concepción imperialista. El imperialismo, como paso siguiente al colonialismo, se produjo en el siglo XIX como una forma de capitalismo donde los países industrializados buscaban fuera de sus fronteras un mercado cautivo en el que colocar su producción excedente y, al mismo tiempo, conseguir materias primas con las que abastecer la creciente necesidad productiva.

Al sentimiento nacionalista-imperialista se contrapuso un movimiento nacionalista-antiimperialista que, en algunos casos, devino en terrorista. Este terrorismo tomó fuerza tras la finalización de la I Guerra Mundial y la firma del Tratado de Versalles, en el que se reconoció el principio de autodeterminación de los pueblos. Durante sus primeros años, este terrorismo coincidía en sus tácticas y argumentario con los postulados marxistas y anarquistas⁴, lo que permitía justificar y culpabilizar del atraso industrial y económico de su país al imperio colonizador.

2.3 *El terrorismo de extrema izquierda o revolucionario*

El terrorismo de extrema izquierda tuvo lugar durante la Guerra Fría, como una suerte de contienda en la que las superpotencias dirimían sus diferencias políticas en terceros países. El origen del terrorismo de extrema izquierda puede fijarse en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS que se celebró en 1956, tras la muerte de Stalin, donde aparecieron dos corrientes diferenciadas entre marxistas-leninistas y marxistas-maoístas⁵. Estos últimos apostaban por la vía de la confrontación directa y

⁴ El imperialismo representa la figura del capitalista como elemento opresor de los pueblos más débiles, lo que da lugar a la teoría marxista del imperialismo desarrollada, entre otros, por Rosa Luxemburgo, Lenin y Gramsci a principios del siglo XX.

⁵ El fundamento teórico, incluido el violento, de la extrema izquierda había que encontrarlo casi un siglo antes, en el *Manifiesto Comunista* redactado por Marx y Engels en 1848. El citado texto concluía con la siguiente sentencia:

las acciones terroristas y, aunque no lo supieran, eran financiados, al menos de manera parcial, por los servicios secretos soviéticos.

La manifestación del terrorismo de extrema izquierda estuvo representada en Europa por los movimientos sociales de 1968 como contestación al autoritarismo norteamericano representado por la guerra de Vietnam y las simpatías despertadas por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) contra Israel. A este respecto, las organizaciones terroristas más conocidas serían la Facción del Ejército Rojo en Alemania y las Brigadas Rojas en Italia. En Sudamérica, la toma del poder por parte de los guerrilleros de Fidel Castro condujo a una serie de revueltas campesinas que serían conocidas bajo el nombre común de «movimiento foquista» y se extenderían por varios países como Perú (Sendero Luminoso), Uruguay (Movimiento de Liberación Nacional), Argentina (Montoneros), etc. Otro tanto igual cabe decir de Asia: Filipinas (Nuevo Ejército del Pueblo), India (Partido Comunista de la India [Maoísta]), etc.

En España, el terrorismo de extrema izquierda, más que como una respuesta a teorías leninistas o maoístas, estaba fundamentado en la oposición al régimen franquista. Entre las diferentes organizaciones figuran el Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación (DRIL), Defensa Interior (DI), el Frente Revolucionario Antifascista y Patriota (FRAP), la Organización Marxista-Leninista de España (OMLE), etc. ETA aglutinó elementos del terrorismo nacionalista y de extrema izquierda.

2.4 *El terrorismo yihadista*

El terrorismo religioso yihadista tiene su origen en 1979 con la revolución iraní y con la invasión soviética de Afganistán. Este persigue un modelo que traspasa lo meramente político para centrarse en un modelo teocrático donde lo religioso lo comprende todo.

No obstante, no es posible abstraerse de la realidad de que el mundo islámico pareció desconectarse de la modernidad y no protagonizó una revolución industrial ni social en un fenómeno que ha hecho que sean muchos los países musulmanes que se encuentran entre los más pobres e inestables del mundo. Un ejemplo claro de esta situación es la del territorio del Sahel, que se ha convertido en la denominada frontera sur de Europa y frontera sur avanzada de España. La aparición de Estados fallidos como Libia y la falta de control de algunas partes de su territorio, como es el caso de Mali, han hecho que sean lugar de tránsito para todo tipo de mafias y especialmente de organizaciones yihadistas, al encontrarse en una de las zonas más inseguras del mundo. El Sahel, por su debilidad política y la porosidad de sus fronteras, se ha convertido en una zona donde confluyen todos los tráficó ilícitos (de drogas, de personas, de armas, terroristas, etc.).

«Los comunistas consideran indigno ocultar sus ideas y propósitos. Proclaman abiertamente que sus objetivos sólo pueden alcanzarse derrocando por la violencia todo el orden social existente. Las clases dominantes pueden temblar ante una revolución comunista. Los proletarios no tienen nada que perder en ella más que sus cadenas. Tienen, en cambio, un mundo entero que ganar. ¡Proletarios de todos los países, uníos!».

La extrema pobreza del lugar ofrece poco o nulo futuro a los jóvenes de estos países que, para sobrevivir, se integran en células terroristas que campan por territorios cada vez más extensos de Burkina Faso, Mali y Níger, mientras las fuerzas de seguridad de los Estados se repliegan a los centros urbanos dejando vastas extensiones de terreno desprotegidas, al albur de grupos de radicales, bandidos y traficantes que imponen su ley asaltando, extorsionando y secuestrando con escasa oposición de las fuerzas del orden. En otros casos, estos jóvenes se ven obligados a emigrar a Europa para encontrar trabajo (casi siempre a través de una mafia de tráfico de personas), a integrarse en una red de crimen organizado o a radicalizarse e integrarse en un grupo terrorista.

3 La psicología económica del terrorismo

Desde un punto de vista psicológico, el terrorismo, además de moverse en la radicalidad, debe ser considerado como un delito doloso, es decir, intencionado y, como tal, como un elemento intelectual y volitivo que desde el plano criminológico y económico ha tratado de explicar la teoría de la elección racional.

En esencia, la teoría de la elección racional viene a decir que los delincuentes, en este caso los terroristas, toman sus decisiones en la evaluación de costos y beneficios. De esta manera, los criminales evaluarían de manera cuidadosa la probabilidad de ser atrapados, las posibles sanciones y las recompensas potenciales antes de decidirse a delinquir. En consecuencia, esta teoría rechaza que los criminales actúen de manera impulsiva o como producto exclusivo de su crianza y entorno.

Esta teoría fue concebida inicialmente por Max Weber a finales del siglo XIX y perfeccionada por Anthony Downs en la década de los cincuenta del siglo pasado. En 1968 sería el premio Nobel de Economía Gary Becker, quien le dio la formulación de acción planteada como una ponderación de costes y beneficios en la que, si los segundos superan a los primeros, se impondrá la probabilidad de delinquir. Cornish y Clarke reformularon esta teoría en la década de los ochenta para aplicarla al ámbito de la delincuencia y, también en esta década, la politóloga Martha Crenshaw la aplicó a los terroristas para desmitificar su figura y reducir el terrorismo a una estrategia política.

4 Sostenimiento del terrorismo: la financiación terrorista

4.1 Evolución histórica de la financiación terrorista

Casi toda actividad terrorista precisa de financiación, ya sea para costearse los medios que se emplearán en el atentado como para la propia subsistencia de sus miembros. En este sentido, el terrorismo ha evolucionado a lo largo de la historia y de igual manera lo ha hecho su manera de financiarse.

El terrorismo, por lo general, no precisa de grandes recursos económicos para ser llevado a cabo. Ahora bien, una organización terrorista que disponga de una infraestructura de apoyo y mantenimiento, que se consolide con una cierta duración en el tiempo, sí requerirá de liquidez y precisará de personal que sepa cómo conseguir y canalizar este dinero, de manera que, como cualquier organización compleja, deberá contar con miembros especializados en cada campo.

El terrorismo anarquista del siglo XIX apenas disponía de medios económicos y sus aportaciones económicas provenían de unos integrantes altamente motivados que ofrecían poco valor a las posesiones materiales, por lo que tampoco tenían ninguna intención de acumularlas en provecho propio. Fueron prácticamente nulas las contribuciones de simpatizantes, pues los anarquistas se consideraban enemigos a la burguesía que era la que disponía del dinero en esa época⁶. Una excepción a la falta de financiación expuesta fue la herencia de un millón de francos donados en 1901 por Ernestina Meunier, una antigua alumna de español, a Francisco Ferrer i Guàrdia, ideólogo anarquista, que sería condenado a muerte y fusilado en octubre de 1909 al ser considerado como el instigador de los sucesos de la Semana Trágica de Barcelona de ese mismo julio y que también había sido sospechoso de ser partícipe en el frustrado atentado contra Alfonso XIII en 1905 a manos de Mateo Morral, que había sido alumno de la Escuela Moderna de la que era fundador Ferrer i Guàrdia.

Por su parte, el terrorismo nacionalista que vino tras la Primera Guerra Mundial se financió con las contribuciones de simpatizantes (principal fuente, por ejemplo, de financiación del IRA) y de algunos Gobiernos extranjeros que veían en ese nacionalismo la semilla con la que minar la fortaleza de un país rival. En el segundo caso, jugó un papel destacado la IMRO (Organización Interna Revolucionaria de Macedonia), fundada en 1893, que durante el primer tercio del siglo XX luchó contra la influencia del Imperio otomano en la región de Macedonia que llegó a recibir hasta 44 millones de libras entre 1929 y 1933 de italianos y húngaros (Laqueur, 2003: 135).

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en plena Guerra Fría, el terrorismo fue patrocinado por los Estados, por lo general antiguas potencias coloniales, que apoyaban a grupos insurgentes para que optaran por una ideología que les podía ser afín, al mismo tiempo que suponía una forma de guerra encubierta para debilitar en varios frentes a los países del eje opuesto. A diferencia de Estados Unidos, que era generoso con el dinero, la Unión Soviética nunca financió de forma directa a grupos marxistas, sino que les suministró entrenamiento, armas y municiones de forma gratuita (Napoleoni, 2005).

En la década de los setenta, la impopularidad de tales desembolsos entre sus propios ciudadanos obligó a los Gobiernos a replantearse estas ayudas oficiales. Al mismo tiempo, los grupos armados buscaron la independencia económica que les garantizara un flujo continuo de financiación sin la subordinación ideológica externa. En el caso

⁶ A este respecto, quizás la declaración de intenciones más expresiva del anarquismo es la realizada por el francés Pierre-Joseph Proudhon en su polémico libro *¿Qué es la propiedad?* (1840), en el que responde con un «la propiedad es un robo».

de los guerrilleros sudamericanos y asiáticos, la financiación se realizaba a través de la extorsión a empresas y ciudadanos que eran esquilados por las necesidades de los autoproclamados defensores de la tierra.

La década de los noventa supuso un nuevo cambio en la forma de financiación terrorista. Esta década, marcada por la caída del Muro de Berlín, el final de la Guerra Fría y la apertura de fronteras, se caracterizó por la globalización y la desregulación de los mercados económicos y financieros. La globalización de los mercados también conllevó la globalización del terrorismo y la interdependencia entre terrorismo y crimen organizado y del dinero de los terroristas con las economías tradicionales (Napoleoni, 2005). Osama bin Laden dispuso que Al Qaeda actuara a través de células descentralizadas que seguían las instrucciones del cerebro central. Los grupos terroristas establecieron una ingeniería financiera de última generación para poder mantener y desarrollar sus actividades. Esta ingeniería se construyó en base a un personal cualificado, al que se pagaban elevadísimos emolumentos para la creación, perfeccionamiento y consolidación de empresas tapadera (Sánchez Medero, 2008: 53), de manera que el mayor gasto de Al Qaeda era el de la radicalización y el adiestramiento de los terroristas (Napoleoni, 2015).

Con la muerte de Bin Laden en 2011, Al Qaeda perdió fuerza a favor del Estado Islámico (ISIS), que utilizaba un modelo de organización horizontal que dejaba libertad a sus miembros o simpatizantes para atacar como, donde y cuando quisieran, así como para financiarse por cuantos medios consideraran oportunos. Estas directrices dieron lugar a que, en la actualidad, el terrorismo pase por una modalidad de «bajo coste» (aunque esta adjetivación ha hecho fortuna mediática con su anglicismo *low cost*) protagonizada por terroristas endógenos, sin antecedentes policiales o penales y sin aparente vinculación con el terrorismo, que se autoadiestran y que para sus atentados pueden utilizar cualquier objeto de la vida cotidiana como puede ser un vehículo, una navaja o un palo. La capacidad para realizar un atentado terrorista ya no tiene por qué ser necesariamente costosa desde el punto de vista de su financiación; sirvan como ejemplo los atentados en la sala Bataclán en París en noviembre de 2015 o el de las Ramblas de Barcelona en agosto de 2017, en la que la intervención de llamados «lobos solitarios» que utilizaron un arma de fuego o un vehículo a motor puede causar estragos en la sociedad occidental que ve cómo su modo de vida queda alterado por un enemigo invisible que convive con ellos en sus barrios. Este nuevo tipo de terrorismo forma parte de la guerra asimétrica más extrema.

4.2 Formas de financiación terrorista

El terrorismo necesita dinero para financiarse y, como es lógico, al ser una actividad delictiva, no puede hacerlo por métodos legales. El éxito de cualquier organización delincuencia estriba en las posibilidades de eludir el control policial y judicial. Las organizaciones terroristas han sabido evolucionar y adaptarse a las medidas que los Estados han adoptado para descubrir sus fuentes de financiación. Se ha visto cómo

los terroristas se han financiado a través de donaciones de sus simpatizantes, en otras ocasiones cometían robos o extorsionaban a sus conciudadanos y, en otras, era el propio Estado quien podía financiar a determinadas organizaciones que podían favorecer sus intereses de gobierno. Por otra parte, a grandes rasgos, los yihadistas no necesitan muchos fondos para montar sus células, activas o durmientes, ni para llevar a cabo operaciones terroristas (Aristegui, 2006: 267).

En buena medida, el éxito de las finanzas terroristas se debe a la diversidad de técnicas que utilizan para el enmascaramiento y la dificultad de la trazabilidad de esos fondos. Para ello, y como prueba de la pluralidad de medios que pueden emplear, hay dos métodos que distan siglos de su creación. Por un lado, está el *hawala* —de tradición centenaria— y las transferencias *blockchain* de criptomonedas⁷ —que, con apenas unos años de funcionamiento, se presenta como uno de los retos actuales para los investigadores de delitos económicos por la dificultad que supone su rastreo—. De esta manera, a lo largo del año 2022, el cambio más relevante en el ámbito de la financiación terrorista es el mayor uso de activos virtuales. La utilización de estos activos para recaudar y mover fondos ha aumentado tanto dentro de los grupos como a nivel regional (es decir, entre el núcleo de Daesh y sus afiliados en África y Asia y entre Al Qaeda y sus afiliados) (Departamento de Seguridad Nacional, 2023: 43).

La colaboración entre bandas criminales organizadas y organizaciones terroristas son de tipo práctico, conducentes al desarrollo de transacciones o acuerdos para el intercambio de bienes o servicios. Dentro de esta categoría entrarían la compraventa de armas, explosivos, documentación o cualquier otro recurso buscado por los terroristas que pueda ser ofertado por elementos criminales. Además de suministrar bienes ilícitos, los clientes o socios procedentes del mundo criminal pueden facilitar a los terroristas el acceso a refugios o rutas que permiten su tránsito clandestino de unos países a otros o prestarles servicios relacionados con la transferencia y el blanqueo de fondos ilegales o el soborno a funcionarios públicos (Corte Ibáñez, 2015: 9).

A la inversa, también los terroristas pueden vender sus servicios a los criminales. En algunas operaciones de tráfico de armas, drogas o incluso personas, los terroristas desempeñan el papel de vendedor, bien porque se están transformando en meros actores criminales o porque utilizan esa clase de mercancías para intercambiarlas por algún otro recurso útil para el ejercicio del terrorismo (Corte Ibáñez, 2015: 10).

El terrorismo y la delincuencia organizada tienen diferentes objetivos, pero un procedimiento parecido a la hora de financiarse y ocultar esta financiación mediante técnicas de blanqueo de capitales. De hecho, comparten el dudoso honor de coincidir en la norma que lo persigue: la *Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*.

⁷ A efectos de curiosidad, merece la pena señalar que la concepción de las criptomonedas data de la década de los setenta. Nace de un grupo norteamericano de informáticos libertarios que, dos décadas más tarde, impulsaría el movimiento *cyberpunk* y redactaría en 1992 *The Crypto-Anarchist Manifesto*, cuya doctrina adoptaría el grupo Anonymous.

Los medios empleados por los terroristas yihadistas en sus atentados tienden a ser instrumentos de uso común, tales como cuchillos y vehículos a motor, y es que cualquier objeto es susceptible de causar el terror si se esgrime la causa de la yihad. Son objetos de muy bajo o nulo coste que no están en el radar de los servicios de inteligencia y seguridad. Debido a este bajo coste, la financiación terrorista no requiere de grandes cantidades de fondos para atentar. La formación terrorista cada día es más barata gracias a las nuevas tecnologías y la forma de vivir de unos individuos que están dispuestos a dar su vida por su ideología no precisa de grandes lujos, a diferencia del crimen organizado que persigue el lucro personal.

El mayor gasto en la financiación suele ir dirigido a mantener una cierta estructura de poder, ocultación de sus dirigentes y la posibilidad de crear campos de entrenamiento y desplazamiento para luchadores extranjeros que se han desplazado hasta el territorio en conflicto (*foreign fighters*).

A continuación se mencionan las formas de financiación más comunes del terrorismo yihadista. Este artículo se centrará fundamentalmente en el yihadismo porque es la forma terrorista más moderna y, por tanto, ofrece las mayores novedades en este ámbito, aunque muchas de estas operativas pueden ser extrapolables a otra tipología terrorista.

4.2.1 Donaciones públicas

Las donaciones externas son las que provienen de instituciones gubernamentales —en su mayor parte de Arabia Saudí y países del golfo Pérsico (Arístegui, 2006: 271)— que financian la construcción de mezquitas, escuelas, centros culturales, etc. Parte del dinero dirigido a esta filantrópica actividad puede ser desviado a actividades ilícitas de entrenamiento, adoctrinamiento y logística terrorista.

Además de las instituciones benéficas existen otras actividades legítimas que se pueden utilizar para este tipo de financiamiento. Por ejemplo:

«La red Al Qaeda creó unas industrias agrícolas cuyas ganancias se utilizaron para costear sus actividades terroristas, pero no solo establecieron negocios de agricultura, sino que también invirtieron en otros muchos sectores, como: criaderos de ostras y langostinos en Kenia; extensiones de madera en Turquía para su tala y posterior venta; empresas constructoras, etc.» (Shelly, 2005: 2).

Uno de los casos más recientes es el denunciado por «un centenar de víctimas del 7-O en Israel contra la UNRWA en el Tribunal Federal de Manhattan, en la que acusan a esta agencia de la ONU de haber desviado mil millones de dólares hacia Hamás para facilitarle la compra de armas y la construcción de túneles» (Buesa Blanco, 2024).

A este respecto, este tipo de acciones son calificadas por Buesa (2024) como «pseudopatrocinio estatal», puesto que los Gobiernos que financian ONG que actúan

como pantalla de organizaciones terroristas desconocen este hecho porque se amparan en razones burocráticas y están exentos del deber de debida diligencia que obliga a los agentes privados.

La religión, y no solo la islámica, acostumbra a ser un vehículo al que se asocia en su labor caritativa con la financiación del terrorismo. Así, la organización católica de los Misioneros Rurales de Filipinas fue acusada en 2022 por el Gobierno filipino de financiar al Nuevo Ejército del Pueblo (NEP). Otro tanto se puede decir que ocurre en Nicaragua, donde el régimen de Ortega expulsó del país a la comunidad católica de las Hermanas de la Caridad acusadas de financiar el terrorismo y proveer de armas a los opositores al Gobierno.

4.2.2 *Donaciones privadas*

Uno de los cinco preceptos obligados del Islam es que los creyentes deben aportar a su comunidad una limosna —o *zakat*—, estimada en un aporte del 2,5 % de sus ingresos. Ciertos líderes religiosos han hecho creer a sus seguidores —miembros de la comunidad próxima— que las donaciones tienen que ser entregadas exclusivamente a las organizaciones radicales que controlan; aunque, por otra parte, hay personas que saben a quién están entregando su dinero, con la esperanza de que con sus donaciones se contribuya a derrotar a apóstatas e infieles (Arístegui, 2006: 268). Existe otro tipo de donativo, esta vez de carácter voluntario, llamado *infaq*, que se realiza en la virtud de agradar a Dios y que, llegado a manos equivocadas, puede ser destinado a la financiación terrorista.

La manera de realizar estas donaciones puede ir desde la más simple, dar físicamente una determinada cantidad de dinero, hasta la más compleja, en la que pueden intervenir «neobancos» que admiten ingresos en criptomonedas y las transforman en dinero *fiat* para movilizar fondos evitando las entidades bancarias (Cornejo García, 2024).

4.2.3 *Actividades empresariales*

Empresas que, establecidas de forma legal, destinan sus beneficios a la financiación terrorista. De igual manera, pueden utilizar su estructura contable para blanquear actividades ilícitas que después destinan a actividades terroristas. Es el modo de operar propio de la delincuencia organizada.

ETA consideraba que las empresas vascas debían colaborar con la banda armada. Así se expresaba en uno de sus boletines internos (Zutabe) en 2003: «las cooperativas tienen que participar en la construcción de Euskal Herria, trabajando en sus proyectos el punto de vista nacional, utilizando la potencialidad que tienen para beneficio y la libertad de Euskal Herria» (ABC, 2003). Bajo este razonamiento ETA extorsionó entre los años 2002 y 2004 a la Corporación Mondragón para obtener doce millones de euros, que la empresa se negó a pagar (El Mundo, 2012).

Las empresas que, más allá de contribuir económicamente a la financiación terrorista, lo hagan prestando su logística financiera serán conocidas como *empresas fachada* que tendrán una intervención directa en la operativa de blanqueo de capitales para dar una apariencia de legalidad a los fondos que tienen un origen o destino perverso como es el de cometer atentados.

4.2.4 Remesas del extranjero

Se trata de una modalidad de aportación privada que proviene del dinero que los nacionales que viven en el extranjero, también conocidos como *comunidades de diáspora*. Este sistema de financiación fue muy utilizado por el IRA, Hezbolá, el Ejército de Liberación de Kosovo (KLA) o la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), entre otros. Tal es la magnitud del dinero que se puede mover para la financiación terrorista que, en febrero de 2004, los ministros de Finanzas del G7 incluyeron en la agenda de esta cumbre la preocupación por este fenómeno.

4.2.5 Uso del mercado de valores

Una de las mayores perversiones de la financiación del terrorismo es cómo los grupos terroristas se han servido de sus atentados para especular y ganar dinero en los mercados de valores utilizando empresas pantalla. Es el caso de los atentados del 11S, donde Al Qaeda, en días anteriores a los atentados, había fijado posiciones bajistas en la bolsa para obtener elevadas ganancias con las que financiarse posteriormente. Para ello, la gente de Bin Laden realizó movimientos especulativos en agencias aseguradoras (Munich, Axa y Swiss Re) y en aerolíneas (American Airlines y United Airlines).

La hipótesis de que los terroristas usaban el sistema financiero aprovechando el conocimiento del caos que sus atentados iba a provocar volvió a plantearse tras los ataques terroristas del 7 de julio de 2005 en Londres. Con respecto a estos últimos, el periodista Nacho Cardero (2005: 6-11) planteaba:

«En los atentados de Londres, coincidiendo con fuertes movimientos en el mercado del oro —el mercado refugio por excelencia cuando hay avisos—, se volvió a plantear este mismo asunto. ¿Estaba el famoso terrorista —Van Laden— detrás de las compras masivas de oro?, concluyendo que las ganancias derivadas de las maniobras financieras registradas en los días previos al 11S se elevaron a varios centenares de millones de dólares, en lo que constituía “el más importante delito por aprovechamiento ilícito de informaciones privilegiadas jamás cometido”» (Cardero, 2005).

4.2.6 *Tráfico de drogas*

Se ha descubierto que, en cierta medida, la cocaína, la marihuana u otras drogas sintéticas comercializadas en el orbe son aportes directos e indirectos para el financiamiento del terrorismo, como ha sucedido con las organizaciones de las FARC, Al Qaeda, IRA y ETA, entre otros (Villamarín Pulido, 2005: 142).

Aunque las drogas, y por supuesto su venta, deberían estar prohibidas para cualquier creyente musulmán, para los terroristas yihadistas su uso es aceptable toda vez que las drogas contribuyen a acelerar la decadencia del, para ellos, infiel. Los islamistas y los yihadistas son esencialmente finalistas; es decir, piensan que el fin justifica los medios, por lo que, si hay que cometer actos inmorales y pecaminosos para lograrlos, no hay problema de incompatibilidad con la moralidad (Aristegui, 2006: 273).

Las drogas son baratas de producir y el cultivo de la marihuana, el opio y la cocaína no es difícil de conseguir, por lo que su producción rinde grandes ganancias a todos los que comercian con ellas. Al mismo tiempo, el tráfico de drogas proporciona a los terroristas contactos para obtener prácticamente cualquier otra necesidad logística como armas, explosivos, vehículos, sistemas informáticos, crackers, etc. (Sánchez Medero, 2008: 59).

La UNODC calculó que en 2016 los grupos armados no estatales obtuvieron alrededor de 150 millones de dólares del comercio de opio ilícito de Afganistán en forma de tributos sobre el cultivo de adormidera y el tráfico de opiáceos. Mientras que el Comité del Consejo de Seguridad de la ONU calculó en 2011 que los ingresos globales de los talibanes eran de unos cuatrocientos millones de dólares y que el 50 % de esa cifra probablemente era producto de la economía del narcotráfico (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017: 23).

4.2.7 *Robo a bancos y de bienes culturales*

Durante la década de los setenta del siglo pasado, las organizaciones terroristas acostumbraron a realizar atracos a entidades bancarias para financiarse, como ejemplo de los casos documentados de las Brigadas Rojas italianas, ETA, GRAPO o uno de los casos más paradigmáticos de la historia del terrorismo, el del Ejército Simbionés de Liberación⁸.

Una manera de financiación del Estado Islámico consiste en el saqueo a empresas, bancos, casas; venta de antigüedades en el mercado negro; el fraude a las aseguradoras, o el cobro de tasas a los cooperantes de zonas bajo su control.

⁸ Grupo que se hizo conocido en el ámbito internacional porque entre sus integrantes estaba Patricia Hearst, nieta del magnate de la prensa William Randolph Hearst, a la que se creyó secuestrada por la organización, aunque las imágenes captadas por las cámaras de una sucursal del banco Hibernia en Los Ángeles mostraron como era una de las autoras del atraco a esta sucursal.

La turbulenta situación de Oriente Medio y la pugna entre Al Qaeda y el Estado Islámico por controlar la región ha hecho que, desde 2011, su violencia sea también empleada en el robo de monedas, estatuas, manuscritos e inscripciones antiguas: un centenar de objetos saqueados en Yemen se han vendido en casas de subastas de Europa o Estados Unidos por un valor estimado en un millón de dólares. En Raqa, una de las primeras localidades sirias caídas en manos del Daesh en 2014, el museo de la ciudad fue desposeído de centenares de piezas importantes. Al año siguiente, en Idlib, el museo de la ciudad fue despojado de unas diez mil piezas (Renold, 2020).

Tanto en Iraq como en Siria, la organización terrorista, consciente del valor de mercado de esos objetos, procedió a un saqueo metódico y masivo de museos y sitios arqueológicos en las zonas bajo su control e introdujo también un impuesto sobre el valor de los objetos saqueados. En un informe de noviembre de 2015 sobre la protección del patrimonio en situaciones de conflicto armado, Jean-Luc Martínez, presidente y director del Museo del Louvre (Francia), señala que las «antigüedades de sangre» han representado «del 15 al 20 % de las fuentes de ingresos del Daesh», por lo que se ha convertido, junto con el tráfico de recursos petroleros, en uno de los medios más importantes de financiación del terrorismo (Renold, 2020).

A este respecto, el Cuerpo Nacional de Policía realizó una investigación cuyo objeto fue la financiación del terrorismo a través de la compra de piezas arqueológicas procedentes del norte de Libia, expoliadas de territorios controlados por grupos armados (operación Harmakhis) (Departamento de Seguridad Nacional, 2020: 31).

Tal ha sido el robo producido de las obras de arte utilizadas para la financiación terrorista que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 2347⁹, que por primera vez hace de la protección del patrimonio cultural un imperativo de seguridad y condena la destrucción deliberada de bienes culturales como delito de guerra. En este mismo sentido, ese mismo año, la Unión Europea, a través del Consejo de Europa, aprobó la *Convención sobre delitos relativos a los bienes culturales*¹⁰ con el propósito de a) prevenir y combatir la destrucción de, el daño a y el tráfico de bienes culturales a través de la penalización de ciertos actos; b) fortalecer la prevención del delito y la respuesta de la justicia penal a todos los delitos relacionados con bienes culturales, y c) promover la cooperación nacional e internacional para combatir los delitos relacionados con bienes culturales.

En ocasiones, la recaudación de dinero para fines terroristas puede desviarse para el uso particular, como ocurrió con la banda anarquista de Jules Bonnot, que utilizó el 90 % del botín procedente de sus atracos para fines personales y solo la cantidad restante fue dedicada a la causa (Laqueur, 2003: 154).

⁹ S/RES/2347 (2017), de 24 de marzo.

¹⁰ STCE n.º 221, de 19 de mayo de 2017.

4.2.8 Contrabando de armas

Las armas pequeñas y las ligeras que han sido objeto de tráfico y adquisición ilícitos, junto con sus partes, componentes y municiones, desempeñan un papel crucial como cómplices de la violencia armada y como fuente de financiación y multiplicadoras de amenazas de los grupos terroristas que actúan solos o en grupos a escala nacional, regional y mundial¹¹. Tal y como han reflejado la Asamblea General y el Consejo de Seguridad a través de la *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo*¹² y las resoluciones pertinentes, han resaltado consistentemente la necesidad de frenar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y su suministro a los terroristas.

Gracias al excedente existente de armamento y los pocos escrúpulos que muestran algunos países a la hora de vender sus productos, los terroristas han penetrado con fuerza en el mercado de compraventa de armas (Sánchez Medero, 2008: 60).

4.2.9 Contrabando de oro y piedras preciosas

Puede existir algún caso donde personas asociadas a grupos terroristas hayan hecho transacciones en el mercado de diamantes y piedras preciosas, como fue el caso del ataque a la embajada de Estados Unidos en África cuya financiación se produjo por el mercado de diamantes, especies protegidas y contrabando de alimentos (Giménez-Salinas Framis, 2007: 6).

La explotación de recursos en minas locales y la imposición de impuestos o tasas permiten la generación de ingresos de fácil blanqueo en otros países (Departamento de Seguridad Nacional, 2024: 53).

4.2.10. Tráfico de seres humanos

El yihadismo favorece el paso de inmigrantes musulmanes por creer que pueden acabar convirtiéndose en reclutas potenciales del extremismo, si bien trafican con inmigrantes de todas las procedencias para hacer dinero y financiar sus redes terroristas (Arístegui, 2006: 240).

Los teóricos del islamismo radical han emprendido una carrera por consolidar lo que ellos llaman la «conquista silenciosa», que consiste en aprovechar su índice de natalidad, muy superior a los de las sociedades en las que se instalan (Arístegui, 2006: 240).

¹¹ Ver: <https://www.un.org/counterterrorism/es/cct/terrorism-arms-crime-nexus> [consulta: 7 de julio 2024].

¹² Resolución A/RES/60/288, de 20 de septiembre de 2006.

Para el Estado Islámico el tráfico de personas es uno de los negocios más rentables, pues los mismos camiones con los que se trasladaba a los sirios a través de Turquía volvían llenos de productos de contrabando que no se encontraban en el mercado sirio, como harina para el pan o pilas eléctricas. La compra se hace con dinero efectivo que los refugiados han pagado a los traficantes (Napoleoni, 2005).

4.2.II *Secuestro y extorsión*

En muchos casos, las organizaciones terroristas encuentran una forma de financiación en el ataque a los empresarios y sus organizaciones y pueden recurrir a la extorsión, al secuestro y al asesinato ejemplarizante para que otros empresarios que se nieguen a pagar su «impuesto revolucionario» tomen buena nota de su fúnebre futuro si persisten en su negativa.

ETA recurrió a la coacción a empresarios vascos para que financiaran su campaña de terror y se pueden contar por cientos los afectados directos de su extorsión. Así, el primer empresario secuestrado por ETA fue Lorenzo Zabala Suinaga, que fue capturado el 22 de enero de 1972 bajo la excusa de resolver el conflicto laboral que se vivía en la empresa Preincontrol, de la que Zabala era director gerente. Zabala logró salir vivo de su secuestro tras tres días de reclusión una vez que la empresa cedió a las reivindicaciones etarras. No tuvieron tanta suerte otros empresarios a los que ETA y otras organizaciones terroristas de extrema izquierda secuestraron, exigiendo elevadas cantidades de dinero por su liberación, y que, en algunos casos, asesinaron.

En el ámbito del terrorismo islámico, tras el estallido de la guerra civil en Siria en 2011, el negocio de los secuestros experimentó una enorme expansión. Para financiarse, las bandas de delincuentes y grupos yihadistas secuestraban a sirios acomodados, a veces durante unas horas, para dejarlos en libertad a cambio de jugosos rescates. A medida que los sirios más ricos se fueron a Turquía y Líbano, los secuestradores trasladaron su atención a los occidentales, a los que muchas veces revendían a grupos armados más fuertes como el Estado Islámico o Al Nursa, la sucursal de Al Qaeda en Siria. No obstante, para el califato, al contrario que para otros grupos yihadistas, los secuestros no son una fuente importante de ingresos. Por otra parte, la ejecución de un rehén representa una pérdida neta porque no permite recuperar ni siquiera el dinero pagado para comprarlo y mantenerlo en prisión (Napoleoni, 2015).

La extorsión en el ámbito yihadista consiste en exigir a los musulmanes que contribuyan al pago obligatorio del *zakat*, por la cantidad y a la organización que el extorsionador le indique. En caso de que el extorsionado se niegue, es expuesto a insultos y acusaciones de hipocresía, traición a la causa o incluso apostasía (Aristegui, 2006: 278).

4.2.12 Recursos energéticos como fuente de financiación

El Estado Islámico, desde su nacimiento en 2011, buscó su asentamiento en Oriente Próximo y África. Más allá de los golpes de efecto causados por sus atentados en Europa, su mayor actividad se ha desarrollado en países de cultura musulmana que, en muchos casos, disponen de petróleo. De esta manera, una vez que las fuerzas del ISIS controlan un territorio se hacen con sus recursos, tal como ocurrió en 2014 con la toma de la ciudad petrolera de Kirkuk en Irak, donde se encontraba la segunda reserva de crudo más grande del país (Blanco Moro, 2015). Aunque el ISIS destina la mayor parte de su producción de crudo al consumo interno, también se beneficia de la red ilegal que heredó de la insurgencia y de Al Qaeda (Martín, 2016) y llega a ser considerado como uno de los nueve mayores productores de toda la OPEP, teniendo en cuenta los datos que publicó la organización para el mes de septiembre, al conseguir superar la producción conjunta de Qatar, Ecuador y Libia (Blanco Moro, 2015). El modelo financiero es el clásico del Estado-caparazón, similar a la gestión de la OLP en el Líbano, al enclave de las FARC o de los narcotraficantes, dependientes del contrabando de la droga; las fuentes de rédito son diversas y, por lo tanto, más sólidas (Napoleoni, 2014).

Según explicaba el *Financial Times* en octubre de 2014, la operación de venta de petróleo que maneja el Estado Islámico no es muy diferente al funcionamiento de una gran compañía estatal. Una parte del petróleo va destinado a las propias necesidades de la organización, mientras que la otra se dirige a la autofinanciación. El citado diario explica que los terroristas contratan expertos en el sector, ingenieros, trabajadores cualificados, etc. ofreciendo salarios competitivos acordes con la experiencia de cada trabajador. Los intermediarios aparcan sus camiones en largas colas a la espera de llenar sus tanques y compran crudo para después venderlo a refinerías o intermediarios a precio de mercado (Napoleoni, 2014).

En este mismo contexto, la piratería se ha posicionado como actividad delictiva por excelencia en el golfo de Guinea, junto con la sustracción del petróleo en el litoral para su venta en el mercado ilegal (Departamento de Seguridad Nacional, 2024: 53).

4.2.13 Financiación estatal

Por último, y no menos importante, entre los financiadores del terrorismo se pueden encontrar los Estados, caso que trata del terrorismo de Estado que caracterizó buena parte de la Guerra Fría, en la que las dos superpotencias mundiales dilucidaban su liderazgo mediante la financiación de grupos armados afines en otros países que entorpecieran el triunfo de la ideología rival, en lo que Estados Unidos denominó *doctrina de la seguridad nacional*, pero que no deja de ser un tipo de terrorismo de Estado.

4.2.14 Autofinanciación y crowdfunding

Los actores solitarios y pequeñas células yihadistas en España siguen autofinanciándose a través de la delincuencia común, aunque también continúa el uso del *crowdfunding*, en efectivo o mediante las redes sociales. Mediante estas campañas se están identificando donaciones a través de códigos QR que en ocasiones derivan a monederos de activos virtuales (Departamento de Seguridad Nacional, 2024: 54).

5 Consecuencias económicas del terrorismo: generación de inestabilidad económica y financiera

5.1 Relación del terrorismo con la inestabilidad económica y financiera

El terrorismo se fundamenta sobre un modelo de depredación de recursos para poder sostener el esfuerzo bélico, por lo general de una dimensión reducida, de manera que no son necesarios demasiados recursos para mantenerlo (Buesa Blanco, 2016: 28).

Sin embargo, tal depredación tiene también sus límites, pues las organizaciones terroristas tienen que evitar dañar los bienes del segmento de la población en cuyo nombre actúan y del que obtienen tanto su apoyo político como sus militantes (Reinares, 1998).

El terrorismo, más allá de sus estragos físicos (evidenciados en la muerte y heridas de sus víctimas y en la destrucción material causada por sus atentados), produce efectos psicológicos que condicionarán el comportamiento de sus potenciales víctimas, es decir, de la sociedad al completo. A este respecto, el profesor Buesa *et al.* (2008) hacen una distinción entre:

Costes directos: valor de los bienes destruidos o las pérdidas de propiedad, el valor de las vidas humanas perdidas, gastos de limpieza y de respuesta, rescates y recuperación, costes de heridos, impactos sobre negocios, etc.

Costes indirectos: tratamiento psicológico de las víctimas y sus familias, tratamiento de las secuelas físicas del atentado, costes de prevención (policía), costes de sanción (políticas judiciales y penitenciarias), costes económicos por reacciones derivadas del terror inducido en los ataques o amenazas (restricción de inversiones, lucro cesante en negocios afectados, etc.).

Y es que la economía impregna casi todos los ámbitos de la vida, de manera que las situaciones de bonanza económica o su inestabilidad tienen una influencia directa sobre la seguridad y bienestar de los ciudadanos. Así, la inestabilidad económica y financiera podrá tener una relación recíproca con el terrorismo en el sentido de que podrá ser causa generadora de la aparición de este, pero también puede ser consecuencia de sus acciones. A este respecto, y en lo que al terrorismo islámico se refiere, fue el propio

Osama bin Laden quien manifestó que «los ataques contra blancos que tengan una repercusión en la economía están condenados a repetirse, ya que las finanzas son la arteria principal de las naciones que ejercen impune e impúdicamente el imperialismo» (Merlos García, 2009: 49).

La pobreza y la desigualdad son potenciadores para la inestabilidad económica y para la aparición de extremismos en los que se incluye el terrorismo. Este genera pobreza y la pobreza es un potencial generador de terrorismo. No es casualidad que las zonas del mundo donde más presente está el terrorismo (fundamentalmente de carácter islámico y de extrema izquierda) sean aquellas que presentan unos mayores índices de miseria. La existencia de Estados fallidos o que, sin llegar a serlo, son sumamente pobres y no disponen de un razonable estado del bienestar es un caldo de cultivo para que su población se busque la vida como sea, o como pueda, y es en este ambiente revuelto donde las organizaciones terroristas captan militantes para su causa. Es el caso de Boko Haram y del Estado Islámico, que tiene su cantera de terroristas en el Sahel.

El movimiento anarquista en realidad no representó jamás una amenaza para los intereses financieros establecidos ni para la estabilidad de los Gobiernos occidentales (Carr, 2002: 151). No obstante, la aparición de actores no estatales o que, apoyados por los Estados, lleguen a desestabilizar la economía es una posibilidad que se ha hecho realidad, como cuando en marzo de 1989 la embajada norteamericana en Chile recibió una llamada telefónica anónima en la que se alertaba de que un cargamento de uvas procedentes de dicho país y con destino a Filadelfia estaban envenenadas con cianuro. El Servicio de Aduanas norteamericano (FDA) inspeccionó el cargamento sospechoso y encontró dos granos de uva rociados con cianuro (aunque en una cantidad no letal). La alerta despertada provocó que todas las frutas chilenas fueran temporalmente prohibidas. Canadá y Japón también prohibieron la importación y el consumo de frutas chilenas. De esta manera, Chile perdía millones de dólares en su comercio, pese a que no se encontraron más piezas infectadas. El Gobierno chileno acusó al Partido Comunista y a la CIA norteamericana de sabotear las exportaciones chilenas. El incidente fue resuelto dos semanas más tarde, cuando los mercados internacionales volvieron a abrir sus fronteras a los productos chilenos.

Existe una verdad muy conocida en los parqués bursátiles que es la de que «el dinero es miedoso» y una de las primeras consecuencias de un atentado terrorista es que la bolsa suele caer. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 se produjo una abrupta caída de las cotizaciones de las compañías aéreas y de seguros y una crisis de confianza en los inversores que hizo que se encarecieran los mercados de materias primas.

Pero no solo la bolsa, donde se mueven miles de millones de dólares y euros, se ve afectada por los atentados terroristas. El efecto más inmediato sobre la economía de un país víctima del terrorismo es el miedo generado en sus ciudadanos que, ante una situación de incertidumbre, prefieren guardar su dinero para disponer de él ante una eventualidad que ponga en riesgo su modo de vivir. Así, la compraventa de viviendas, automóviles, etc. tiende a disminuir en una situación de crisis.

Por otra parte, el terrorismo afecta de forma directa al turismo de un país, fuente esencial de ingresos para algunos. La denominada Primavera Árabe que se inició en diciembre de 2010 en los países del Magreb dio como resultado que una serie de atentados atribuidos a Estado Islámico, dirigidos muchos de ellos contra intereses turísticos —sin duda— afectaran a una de las fuentes económicas de países como Egipto y Túnez. Una situación análoga a la que vivió España durante los denominados «años de plomo» con los atentados etarras y, con una menor intensidad de violencia, el desafío independentista catalán durante la segunda década del presente siglo, que generaron un clima de desconfianza en muchas empresas que optaron por cambiar sus sedes¹³ o en los turistas que cambiaron sus preferencias y ya no tenían la ciudad condal como referencia para sus vacaciones (Vargas, 2019), con el consecuente descenso de ingresos para los comercios catalanes.

Los diferentes terrorismos que han atacado en territorio español no solo han afectado directamente a personas, sino también a la propia economía del país. Así, las amenazas terroristas, aunque locales, llegaban a oídos de los extranjeros que recelaron de realizar inversiones que pudieran poner en riesgo sus vidas y dinero. Es el caso de la fallida candidatura española para ser sede de EuroDisney en 1985 que presentaba a la Comunidad Valenciana como alternativa a París. El potencial turístico español no fue suficiente frente a la candidatura francesa, ya que España sufría una campaña de atentados etarras contra el turismo en la costa mediterránea, entre los que cabe destacar el cometido por Henri Parot el 16 de agosto de 1985 contra Clément Perret, ciudadano francés presunto integrante del GAL que recibió trece tiros que lo mataron en el acto.

No sería la única inversión internacional boicoteada por la presencia del terrorismo etarra, pues unos años más tarde, en 2005, durante el acto de presentación de la candidatura de Madrid para ser sede de los Juegos Olímpicos del año 2012, el príncipe Alberto de Mónaco, como miembro del COI, preguntó por las garantías de seguridad después del estallido de un artefacto de ETA, el 25 de junio de ese mismo año, junto al estadio olímpico de La Peineta en Madrid (Seguro, 2005). Aunque al príncipe monegasco se le reprochara que el terrorismo era un problema internacional del que ningún país era ajeno, la sombra de la sospecha sobre la capacidad de España para garantizar la seguridad de un evento internacional marcó la candidatura de aquellos juegos.

6 Conclusiones

El presente artículo ha tratado de explicar el fenómeno terrorista desde un punto de vista económico general y sus formas de financiación de manera específica.

Si se hace caso a la máxima neoclásica de la economía, «somos *homo economicus*», el fenómeno terrorista ha acostumbrado a someterse a este aforismo, pues,

¹³ Se estima que en pocos días huyeron de Cataluña más de 30 000 millones de euros de depósitos bancarios y miles de empresas catalanas cambiaron de sede social buscando seguridad jurídica y quedarse dentro de la zona euro (López, 2022).

independientemente de su ideología, ha tratado de justificar su existencia a través de las diferentes corrientes políticas, muchas de ellas sustentadas sobre las bases económicas aparecidas desde el siglo XIX.

Si se presta atención al *iter* de las acciones terroristas, la economía es una de sus constantes, tanto desde su concepción en forma de movimiento de contestación estatal (desigualdad social, colonialismo, socio y geopolítica, etc.), de análisis de coste/beneficio para el terrorista de las consecuencias que tendrán sus acciones para sí (castigo penal y/o muerte en caso de suicidio) y para su entorno (cambio del modelo de sociedad, recursos humanos y materiales empleados en su persecución, etc.), así como la manera de materializar sus atentados que necesariamente pasarán por la financiación de estas.

Las formas de financiación del terrorismo son tan variadas como lo sea la inventiva de sus autores y comparten en gran medida los modos y modas del crimen organizado y del blanqueo de capitales, con quien comparte una legislación que lucha contra ellos, tal como son la *Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo* y su normativa aneja. Sus operativas serán siempre cambiantes y en continua evolución, adaptándose y adelantándose a la política criminal de prevención y persecución marcada por los Estados y sus operadores jurídicos, todas ellas incluidas en las estrategias de seguridad nacional por los muchos vínculos descubiertos entre organizaciones criminales y terroristas.

Bibliografía

- ABC. (2003). ETA acusa al Grupo Mondragón de no implicarse en la «construcción nacional» [en línea]. [Consulta: 22 de junio 2024]. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-acusa-grupo-mondragon-no-implicarse-construccion-nacional-200309250300-209566_noticia.html
- Arístegui, G. de. (2006). *La yihad en España. La obsesión por reconquistar Al-Andalus*. 4.ª edición. Madrid, La Esfera de los Libros, S. L.
- Avilés Farré, J. (2013). *La daga y la dinamita. Los anarquistas y el nacimiento del terrorismo*. Barcelona, Tusquets editores, S. A.
- Blanco Moro, V. (2015). El ISIS estaría entre los 9 productores de petróleo más grandes de la OPEP [en línea]. *El Economista*. [Consulta: 15 de junio 2021]. Disponible en: <http://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/7152020/11/15/El-ISIS-estaria-entre-los-9-productores-de-petroleo-mas-grandes-de-la-OPEP.html>
- Buesa Blanco, M. (2016). Financiación del terrorismo. *ICE Revista de Economía*. 893.
- . (2024). Patrocinio del terrorismo. *La Razón*.

- Buesa Blanco, M. *et al.* (2008). *Economía del terrorismo. Teoría y aplicaciones*. Somosaguas, Instituto de Análisis Industrial y Financiero. Documentos de trabajo.
- Cardero, N. (2005). El poder de la marca Al Qaeda. *La Clave*. 26, pp. 6-11.
- Carr, C. (2002). *Las lecciones del terror. Orígenes históricos del terrorismo internacional*. Barcelona, Ediciones B, S. A.
- Cornejo García, C. (2024). Los escudos de la financiación del terrorismo: el papel del sector privado ante la yihad financiera [en línea]. *Cinco Días*. [Consulta: 2 de julio 2024]. Disponible en: <https://cincodias.elpais.com/legal/2024-07-01/los-escudos-de-la-financiacion-del-terrorismo-el-papel-del-sector-privado-ante-la-yihad-financiera.html>
- Corte Ibáñez, L. de la. (2015). ¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?. *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*. Madrid, Ministerio del Interior-Guardia Civil. 50.
- Crenshaw, M. (1994). La lógica del terrorismo: comportamiento terrorista como producto de una elección estratégica. En: Reich, W. (ed.). *Orígenes del terrorismo: psicología, ideología, teología, estados mentales*. Barcelona, Editorial Pomares-Corredor.
- Departamento de Seguridad Nacional. (2020). *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*. Madrid, Presidencia del Gobierno.
- . (2023). *Informe anual de Seguridad Nacional 2022*. Madrid, Presidencia del Gobierno.
- . (2024). *Informe anual de Seguridad Nacional 2023*. Madrid, Presidencia del Gobierno.
- El Mundo*. (2012). El Grupo Mondragón resistió la extorsión de ETA entre 2002 y 2004 [en línea]. [Consulta: 22 de junio 2024]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/17/paisvasco/1353157737.html>
- Gálvez Bravo, R. (2017). *Los modus operandi en las operaciones de blanqueo de capitales*. 2.ª edición. Barcelona, Editorial Wolters Kluwer, S. A.
- Giménez-Salinas Framis, A. (2007). Las finanzas del terrorismo de Al-Qaida: una lucha desenfocada [en línea]. *Athena paper*. 2(22) [Consulta: 2025]. Disponible en: www.athenaintelligence.org
- Hobsbawn, E. (2009). *Historia del siglo XX*. Barcelona, Editorial Crítica, S. L.
- Laqueur, W. (2003). *Una historia del terrorismo*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S. A.
- López, J. (2022). Cinco años de las leyes de desconexión: del viaje del constitucionalismo del PSC y Podemos a la rendición frente al independentismo [en línea]. *El debate*. [Consulta: 7 de septiembre 2022]. Disponible en: <https://www.>

- eldebate.com/espana/cataluna/20220906/cinco-anos-leyes-desconexion-viaje-constitucionalismo-psc-podemos-rendicion-frente-independentismo_58337.html
- Martín, J. (2016). El petróleo de Estado Islámico [en línea]. *Revista Alternativas Económicas*. 33. [Consulta: 15 de junio 2021]. Disponible en: <https://alternativaseconomicas.coop/articulo/actualidad/el-petroleo-del-estado-islamico>
- Marx, K. y Engels, F. (1996). *El manifiesto comunista*. Madrid, Fundación Federico Engels.
- Merlos García, J. A. (2009). El terrorismo marítimo en la estrategia de Al Qaeda. *Revista General de Marina*. 256. Madrid, Ministerio de Defensa.
- Napoleoni, L. (2005). *Dinero y terrorismo*. Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- . (2014). La banca de la Yihad [en línea]. *El País*. [Consulta: 25 de junio 2014]. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/06/23/opinion/1403515516_692045.html
- . (2015). Así se financia el terror yihadista [en línea]. *El País*. [Consulta: 16 de noviembre de 2015]. Disponible en: http://elpais.com/2015/11/15/opinion/1447600624_296535.html
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). *Informe Mundial sobre las Drogas 2017*. Organización de las Naciones Unidas.
- Oterino Durán, F. J. (2008). Surgimiento y apogeo del terrorismo. *Quadernos de criminología: revista de criminología y ciencias forenses*.
- Proudhon, P. J. (1970). *¿Qué es la propiedad? Investigaciones sobre el principio del derecho y del gobierno*. Buenos Aires, Ed. Proyección, S. R. L.
- Reinares, F. (1998). *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona, Ed. Paidós.
- Renold, M. A. (2020). El mercado del arte, víctima de su éxito [en línea]. *El correo de la UNESCO*. [Consulta: 8 de julio 2024]. Disponible en: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/37457ospa.pdf>
- Sánchez Medero, G. (2008). Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas. *Revista Política y Estrategia*. 112.
- Schmid, A. P. (1983). *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*. Nueva Brunswick, Transaction Press.
- Seguro, S. (2005). La pregunta envenenada de Alberto de Mónaco [en línea]. *El País*. [Consulta: 5 de junio 2021]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2005/07/07/deportes/1120687211_850215.html
- Shelley, L. (1999). *Transnational Organized Crime: The new authoritarianism*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- . (2005). El financiamiento del terrorismo. *Revista de Análisis Jurídico*.
- Stern, J. (2003). *Terror in the name of God. Why religious militants kill*. Nueva York, Haber Collins.
- Vargas, R. L. (2019). El «procés» ahuyenta el turismo nacional de Cataluña [en línea]. *La Razón*. [Consulta: 23 de noviembre 2019]. Disponible en: <https://www.larazon.es/economia/20191122/5vq3i3idwvdbtcsrgibw5ggswy.html>
- Villamarín Pulido, L. A. (2005). *Conexión Al Qaeda*. Madrid, Nowtilus, D. L.
- Zapico Barbeito, M. y Rodríguez Moro, L. (2008). *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración. Retos contemporáneos de la política criminal*. Granada, Editorial Comares, S. L.

Artículo recibido: 10 de octubre de 2024

Artículo aceptado: 14 de enero de 2025

Mario Lozano Alonso

*Doctor en Historia y Arqueología. Profesor asociado en la Universidad Eclesiástica
San Dámaso*

Correo: mario.lozanoalonso@sandamaso.es

**Auge y caída de un icono africano.
Abiy Ahmed Ali, ¿del Nobel de la Paz a
amenaza para la seguridad regional?**

***Rise and fall of an African icon. Abiy
Ahmed Ali: from Nobel Peace Prize winner
to regional security threat?***

Resumen

El presente artículo pretende analizar los principales eventos que han ocurrido en Etiopía desde la llegada al poder del primer ministro Abiy Ahmed en abril de 2018 hasta septiembre de 2024. Durante los primeros meses de su mandato, su figura pública protagonizó un fulgurante ascenso, cuya cúspide fue la concesión del Premio Nobel de la Paz en 2019, para poco tiempo después volverse tremendamente impopular en el país, en especial entre los oromos y los tigrinos. Aquí se expondrán cuáles han sido los aciertos de su política, condensada en su ideología *Medemer*, y cuáles sus fracasos, especialmente los relativos a la guerra de Tigray, la cuestión oromo, la insurgencia amhara de Fano y la reciente crisis provocada por el acceso etíope a un puerto del mar Rojo.

Palabras clave

Etiopía, Abiy Ahmed, Oromía, Tigré, Conflictos.

Abstract

This article seeks to analyse the main events that have occurred in Ethiopia since Prime Minister Abiy Ahmed came to power in April 2018 until September 2024. During the first months of his mandate, his public persona enjoyed a meteoric rise, culminating in the award of the Nobel Peace Prize in 2019, only to become wildly unpopular in the country, especially among the Oromo and Tigrayan people. Here the successes of his policy successes will be discussed, condensed in his Medemer ideology, as well as its failures, especially those related to the Tigray war, the Oromo Conflict, the Amhara insurgency in Fano and the recent crisis over Ethiopian access to a Red Sea port.

Keywords

Ethiopia, Abiy Ahmed, Oromia, Tigray, Conflicts.

Citar este artículo:

Lozano Alonso, M. (2024). Auge y caída de un icono africano. Abiy Ahmed Ali ¿del Nobel de la Paz a amenaza para la seguridad regional?. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 39-64.

1 Introducción

Etiopía es un país de contrastes extremos, no solo por su geografía y diversidad cultural, sino también por su historia política reciente. Con una población que supera los 110 millones de habitantes y una economía que, hasta 2016, creció a tasas cercanas al 10 % anual, el país estaba llamado a convertirse en uno de los llamados *leones africanos*, las potencias emergentes del continente. Sin embargo, este progreso económico coexistía con el sistema político etnofederal, marcado por tensiones interétnicas y una distribución de la riqueza desigual que mantenía a muchos en la pobreza.

En este contexto de creciente agitación, la llegada al poder de Abiy Ahmed Ali en 2018 representó un cambio histórico. Primer ministro y líder del Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF), Abiy Ahmed prometió democratizar el país, reconciliarlo con Eritrea tras décadas de hostilidad y transformar la economía mediante una serie de reformas estructurales. Su ascenso generó una ola de esperanza tanto dentro como fuera de Etiopía, lo que culminó en la concesión del Premio Nobel de la Paz en 2019.

No obstante, este optimismo inicial pronto dio paso a la desilusión. El modelo político de Abiy, basado en la ideología *Medemer* («sinergia», en amhárico), apostaba por centralizar el poder y superar el sistema etnofederal vigente desde 1995. Esta estrategia provocó tensiones con grupos que tradicionalmente habían gozado de autonomía relativa, en especial en Tigré, Oromía y Amhara, hecho que desencadenó violentos conflictos armados como la guerra de Tigré (2020-2022) y las insurgencias oromo y amhara. Además, las reformas económicas, diseñadas para atraer inversión extranjera y modernizar sectores clave, no lograron resolver problemas estructurales como la inflación y la escasez de divisas, lo que generó descontento entre la población ante la creciente carestía de la vida.

En el ámbito internacional, Abiy Ahmed intentó posicionar a Etiopía como un actor clave en el Cuerno de África, pero su ambición de asegurar un puerto en el mar Rojo tensó las relaciones con Somalia y Egipto, deteriorando aún más su reputación. Este artículo analiza en profundidad la evolución política, económica y social de Etiopía desde 2018 hasta 2024, evaluando los logros y fracasos de Abiy Ahmed en un periodo crítico de la historia etíope. A través de un análisis de los eventos clave a partir de la bibliografía generada recientemente se pretende ofrecer una visión general de los retos que enfrentan este líder y su país.

2 La república federal democrática etíope

2.1 El legado de Meles Zenawi (1995-2012)

La Etiopía nacida tras la cruenta guerra civil (1974-1991), que terminó con la caída del sangriento régimen comunista del Derg, promulgó en 1994 una constitución

que la convirtió en una república federal. Democrática solo en teoría, ya que pronto quedó claro que la coalición de partidos ganadora de la guerra, el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF, por sus siglas en inglés) no iba a ceder el poder. De hecho, las acusaciones de fraude, sumadas a las detenciones y acoso sufridos por los líderes de la oposición, han sido la norma habitual en todos los procesos electorales celebrados en el país (Aimé González, 2022).

El régimen de Meles Zenawi, el primer ministro desde 1995 hasta su muerte en 2012, destacó por su ausencia de democracia y el fuerte crecimiento económico del país, que dejó así de estar entre los diez más pobres del mundo. Otra característica de su mandato fue el establecimiento del sistema etnofederal, en el que se suprimían las antiguas provincias heredadas del imperio por los *kililoch* (plural de *kilil*, Estado regional). Cada uno de los grupos étnicos mayoritarios del país fue englobado en su propio *kilil*, a excepción del suroeste, donde se conformó el de Pueblos, Naciones y Nacionalidades del Sur, un cajón de sastre con cerca de 45 etnicidades diferentes. Aunque el sistema etnofederal buscaba terminar con las tensiones interétnicas, estas siguieron presentes en zonas fronterizas. Sin embargo, fue exitoso al terminar de una vez por todas con el fuerte centralismo (amharización) que, procedente del antiguo Imperio etíope, practicó el Derg (Nahum, 1997; Mengisteab, 1997; Abegaz, 2020).

2.2 El origen de las protestas oromo

Tradicionalmente marginados por el poder, los oromos suponen más del 33 % de la población del país y son el grupo étnico más numeroso. Su estado regional, Oromía, es, asimismo, el más grande y poblado del país. Durante la era de Meles Zenawi (1995-2012), la situación de los oromos no mejoró, a pesar de que muchos de los productos que se exportan (café, legumbres, oro o flores) se producen en Oromía. De hecho, los principales beneficiados fueron los miembros tigrinos de la junta del Frente Popular de Liberación de Tigré (TPLF, por sus siglas en inglés), algunos de los cuales supuestamente se enriquecieron mediante prácticas corruptas (Tadesse y Young, 2003). A pesar de que Tigré sigue siendo un *kilil* relativamente pobre, hoy Mekelle es una de las ciudades del país con mejores infraestructuras y la segunda línea férrea que se está construyendo en el país la unirá con Adís Abeba vía Awash, si bien está actualmente parada por la pasada guerra de Tigré y la crisis económica que pasa el país. El carácter desarrollista del Gobierno federal hizo que promoviese grandes proyectos de obras públicas como la Presa del Renacimiento Etíope o la renovación del ferrocarril de Adís Abeba a Yibuti, destinadas a paliar la carencia de infraestructuras que padece Etiopía (Plaut, 2012; Záhořík, 2014).

Los proyectos de crecimiento económico tuvieron como efecto colateral numerosos abusos contra el campesinado etíope, pobre y sin capital para poder invertir en sus campos. En los últimos años de Meles Zenawi se favorecieron las expropiaciones forzosas de tierras de particulares para su entrega a inversores internacionales. Se buscaba así fomentar la exportación de productos agrícolas para conseguir ganancias,

asegurar el acceso al mercado internacional de alimentos para evitar hambrunas y obtener capitales financieros para la incipiente industrialización (Lavers, 2012).

El descontento entre la población crecía, oculto por las buenas cifras macroeconómicas. Los planes de expansión de la capital, Adís Abeba, a expensas del *kilil* de Oromía, que la rodea por completo, fueron el detonante de las protestas que surgieron en Etiopía a partir de 2014, pero que se volvieron especialmente virulentas a partir de agosto de 2016. La mayoría de los afectados por el plan eran pequeños campesinos oromo cuyas tierras estaban siendo expropiadas por 0,6 dólares por metro cuadrado, generalmente para la construcción de nuevos edificios residenciales. Los campesinos, empobrecidos y sin tierras, comenzaron una oleada de protestas que se saldaron con 140 muertos, con lo que lograron detener la expansión de la capital (Wayessa, 2020).

Estos hechos provocaron un verdadero despertar oromo, especialmente entre sus jóvenes, agobiados por el alto desempleo y las poco prometedoras perspectivas económicas. Por primera vez en su historia, numerosos oromo de origen rural habían tenido acceso a la educación superior y fueron quienes tomaron la iniciativa en las protestas. Estos *qeerroo* («jóvenes», en oromo), unidos por unos ideales comunes de justicia social y económica, pronto comenzaron a tomar las calles de los pueblos de Oromía hasta alcanzar la propia capital, Adís Abeba, la que consideran una ciudad oromo y denominan Finfinne (Abebe, 2020).

Los *qeerroo* lograron mantener la tensión de las protestas en las calles desde agosto de 2016 hasta 2018, forzando al gobierno de Hailemariam Desalegn, el sucesor de Meles Zenawi, a declarar el estado de alarma hasta en dos ocasiones. El Gobierno reprimió con dureza estas protestas al tiempo que en el *kilil* de Amhara hubo disturbios en Gondar y otras ciudades que exigían inversiones en la región (Fisher y Gebrewahd, 2019: 7).

3 El ascenso de Abiy Ahmed (2018) y la *abiymanía*

Hailemariam Desalegn, primer ministro entre 2012 y 2018, era un tecnócrata carente del pasado guerrillero y del carisma de su predecesor. Fue elegido para mantener el delicado equilibrio interétnico dentro del EPRDF: originario del tradicionalmente marginado sur y pentecostal —la religión que más crece en Etiopía—, los otros tres vicepresidentes procedían del ANDM (Amhara), del TPLF (Tigré) y del OPDO (Oromía) (Aalen, 2014). La presión sobre el primer ministro se hizo insostenible a comienzos de 2018 y este acabó dimitiendo en febrero en un movimiento inesperado. Estaba claro que el país necesitaba un nuevo liderazgo que pudiera responder a las demandas de las crecientes protestas callejeras. El ascenso de Abiy Ahmed responde a las maniobras políticas desarrolladas por el sector oromo dentro del partido. Así, el candidato preferido para hacerse con las riendas era el presidente del *kilil* de Oromía, Lemma Megersa, quien, sin embargo, no pudo ser elegido al no ser miembro electo del parlamento (Fisher y Gebrewahd, 2019: 8-9). Por ello, se eligió a una persona que sintetizase las pretensiones del ala oromo: joven, oromo, hijo de padre musulmán y

madre cristiana ortodoxa, pentecostal y formado en los EE. UU. Abiy Ahmed, un joven que había medrado dentro del EPRDF, fue el elegido para la difícil tarea de sacar al país de una crisis que a punto estuvo de acabar en una guerra civil (Lozano Alonso, 2022: 174). Un aspecto importante de su personalidad son sus creencias religiosas, ya que es pentecostal. Las diferentes iglesias evangélicas (*P'ent'ay*, en amhárico) son las que mayor crecimiento están experimentando en el país, sobre todo en el sur, y esto se está viendo reflejado también en la política nacional, donde ya ha habido dos primeros ministros pentecostales (Haustein y Feyissa, 2022).

Sea como fuere, la elección de Ahmed fue inesperada para muchos de los miembros del EPRDF, de cuyo núcleo duro —el tigrino— pronto empezó a desmarcarse (Fisher y Gebrewahd, 2019). Así, las reformas de Ahmed fueron especialmente ambiciosas a nivel interno, destacando la temprana destitución de las dos figuras más importantes del TPLF, considerados salvaguardas del legado de Meles Zenawi: Samora Yunis, jefe del Estado Mayor, y Getachew Assefa, jefe de los servicios de inteligencia (Maasho, 2018).

La nueva política de Abiy Ahmed entusiasmó a la población, lo que lo llevó a unas cotas de popularidad —la *abiymanía*— nunca vistas en un líder etíope tras Haile Selassie (Geshaye, 2018). Además de apartar al TPLF del poder, continuó con las medidas de Hailemariam Desalegn de liberar a presos políticos y periodistas al tiempo que animaba a los exiliados a volver al país (Ylönen, 2018: 2). En abril de 2018, tras cuatro años protagonizando las protestas en las calles de Oromía, los *qeerroo* apoyaron con entusiasmo el nombramiento de Abiy Ahmed como primer ministro al entender que «había llegado el turno de los oromo» (Østebø, 2020). Las calles se llenaron de retratos del nuevo primer ministro, quien simbolizaba las esperanzas de cambio de los etíopes.

En lo económico, planteó una serie de reformas entre las que destacaron la privatización de algunos servicios públicos, destacando la entrada de empresas extranjeras en el mercado de las telecomunicaciones (Safaricom) y la creación de parques industriales en las principales ciudades. Sin embargo, el grave problema de la falta de inversión extranjera y de divisas no se ha corregido, ya que el sistema bancario etíope sigue estando mal conectado con el del resto del mundo (Ylönen, 2019). En 2024, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial exigieron a Etiopía que el valor del bir fuese el establecido por el mercado y no por el Gobierno, a fin de concederle los 10 700 millones de dólares que pidió para paliar los efectos de la crisis económica que padece desde 2020. La liberalización provocó el desplome del valor del bir, con la consiguiente subida de los precios de los bienes de primera necesidad, lo que empeoró la situación de los sectores empobrecidos del país (Yibeltal, 2024b).

Comparado con sus antecesores, Abiy Ahmed ha destacado por su apuesta por la ecología. En 2019, aprobó un ambicioso plan de reforestación del país, cuya masa arbórea sufre una grave degradación, que pretende plantar veinte mil millones de árboles, de los cuales cuatro mil millones debían haber sido plantados en octubre de ese mismo año (Lambert y Deyganto, 2023). Dentro de este plan ecologista se

ha incluido uno de dotación de espacios verdes en Adís Abeba. La capital etíope carecía tradicionalmente de una cantidad suficiente de espacios verdes o parques de gran tamaño. Uno de los más destacados fue la creación del parque de la Unidad en el recinto del palacio imperial, abriendo al público una de las zonas de la ciudad prohibidas para el pueblo, que además se usó como cárcel y centro de torturas (Bearak, 2019).

En el plano de las infraestructuras, la administración de Abiy Ahmed continuó con las obras de la Gran Presa del Renacimiento Etíope (GPRE) en el Abbay o Nilo Azul, un proyecto pergeñado en la era de Meles Zenawi (1995-2012). Con 74 km³ de agua embalsada, es el cuarto por capacidad más grande del continente africano, por detrás del lago Nasser (132 km³), aunque su capacidad de producción hidroeléctrica de 5,15 gigawattios lo convierte en el primero de África. El llenado del embalse comenzó en 2020 y concluyó en septiembre de 2023 (Endeshaw, 2023). Su construcción ha causado una crisis diplomática en la región, dado que Sudán y Egipto, países dependientes de las aguas del Nilo, han percibido su construcción como una amenaza para la seguridad de sus recursos hídricos, pues un 85 % de las aguas del Nilo proceden del macizo etíope, de las que el Nilo Azul o Abbay aporta un 60 % del total (Abtey y Dessu, 2019).

Un aspecto especialmente importante del primer año de Abiy Ahmed fue la rápida solución que ofreció al conflicto que Etiopía mantenía con Eritrea desde 1998. Entre 1998 y el 2000, ambos países libraron una cruenta guerra por el control de varias regiones fronterizas que terminó con una pírrica victoria etíope. El arbitraje de la ONU para redibujar las fronteras entre ambos países dio la razón a Eritrea, pero Etiopía no lo aceptó por divergencias en la zona occidental (Abbink, 2003: 408). Esto continuó generando fricciones en los siguientes años, con el consiguiente cierre de fronteras y frecuentes escaramuzas, además de generar una rivalidad regional que llevó a que ambas naciones apoyasen a grupos insurgentes contrarios a los intereses de su rival, incluyendo terceros países. En este sentido cabe destacar el apoyo eritreo a la guerrilla afar Frente por la Restauración de la Unidad y la Democracia, en Yibuti, y a diferentes organizaciones contrarias a la acción de Adís Abeba en Somalia (Abbink, 2003: 413-415).

El 5 de junio de 2018, el EPRDF anunció que aceptaba en su totalidad la demarcación fronteriza establecida en 2002 por la comisión de Naciones Unidas. Este hecho suponía un giro total e inesperado en la política de línea dura que había mantenido el país hacia Eritrea (Woldemariam, 2019). Se iniciaba así una alianza entre Abiy Ahmed e Isayas Afewerki contra su enemigo común, el TPLF, con una cooperación militar que fue clave en el conflicto del Tigré de 2020 (Afriyie, Ayangbah y Effah, 2023: 145).

Los días 8 y 9 de julio de 2018 se firmó en la Cumbre de Asmara un acuerdo que normalizaba las relaciones entre ambos países al poner fin al conflicto fronterizo. Así, se acordó una apertura gradual de las fronteras y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas plenas. La resolución de este conflicto fue la razón principal esgrimida para entregar en octubre de 2019 el Premio Nobel de la Paz al primer ministro etíope. Sin embargo, el tigrino TPLF, decepcionado por la nueva alianza con Eritrea, abandonaba

la coalición de partidos en el Gobierno, el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF) (Yihun, 2020).

4 El declive de la popularidad de Abiy Ahmed

Abiy Ahmed se ha desmarcado de los preceptos heredados de Meles Zenawi al dejar de incidir en el concepto de etnofederalismo, propio de los gobiernos anteriores, para adoptar una nueva ideología. Su *Medemer* («sinergia» en amhárico) se basa en tres pilares principales: centralización del poder en el primer ministro, crecimiento económico mediante la liberalización de la economía e integración regional. El enfoque panetíope es un aspecto clave del *Medemer*, ya que se busca que el Estado gane poder frente a los *kililoch* (Abiy Ahmed Ali, 2019).

Los prometedores primeros meses de Abiy Ahmed dieron pronto paso a la decepción. Las reformas no pudieron implementarse a la velocidad que el expectante pueblo etíope esperaba. Decepcionados al ver que simplemente habían cambiado a un dictador por otro, los *qeerroo* reactivaron las protestas. La desproporcionada respuesta dada por el ejército y la policía mostró la intransigencia del Estado y confirmó que las reformas no se implementarían con rapidez, poniendo en tela de juicio el proceso democratizador del país (York, 2020; Aimé González, 2022).

4.1 La reactivación de las protestas oromo

En septiembre de 2018, el retorno de varios líderes del FLO (Frente de Liberación Oromo), uno de los principales partidos de oposición oromo, acabó en enfrentamientos con la policía en Burayu, además de producirse ataques contra personas de otras etnias que acabaron con al menos 25 muertos (Østebø, 2020). En el sur, los conflictos por el control de la tierra entre oromos y gedeos acabaron con un millón de desplazados (Ineke Mules, 2018).

La creciente tensión se vivió también en las fuerzas armadas. El 22 de junio de 2019, en la capital de Ahmara, Bahir Dar, un complot nacionalista amhara acabó con la vida del general Se'are Mekonnen, jefe del Estado Mayor del Ejército y uno de los pocos tigrinos del TPLF a los que Abiy Ahmed había confirmado en su puesto. El Gobierno posteriormente acusó a los nacionalistas amharas que orquestaron el golpe de estar apoyados por potencias extranjeras (*AfricaNews*, 2019a).

En diciembre de 2019, Abiy Ahmed aprovechó para presentar el Partido de la Prosperidad, al cual se unieron todos los partidos de base étnica del EPRDF excepto el TPLF tigrino (*AfricaNews*, 2019c; Lozano Alonso, 2020: 177). Esto suponía el desmantelamiento de la vieja estructura de poder y su sustitución por otra nueva que se presentó a las elecciones de 2020, pospuestas al año siguiente por la crisis del coronavirus.

Que el TPLF quedase excluido del nuevo partido heredero del EPRDF fue una muestra más de la hostilidad de Abiy Ahmed hacia los antiguos líderes tigrinos. Esta formación política continuó con su alejamiento del primer ministro, especialmente después de la firma de la paz con Eritrea y de que algunos de sus miembros fuesen acusados de prácticas corruptas durante la construcción de la Gran Presa del Renacimiento Etíope (Fisher y Gebrewahd, 2019; Abdulkadr y Neszmelyi, 2021). Todo esto, unido a la creciente desafección de los tigrinos del TPLF a la nueva Etiopía de Abiy Ahmed, hizo que creciese el descontento en la región, aumentando el riesgo de que el partido optase por plantear la independencia de Tigré en lugar de pretender aumentar su influencia en Adís Abeba (Assefa, 2020).

A pesar de las promesas de democratización, el Partido de la Prosperidad ganó 410 de los 483 escaños de la Cámara de Representantes Populares, la cámara baja etíope, en las elecciones de 2021. La prometida transición a la democracia sigue aún hoy bloqueada por el excesivo personalismo de Abiy Ahmed y su negativa a negociar con la oposición (Aimé González, 2022).

En el contexto de la crisis sanitaria y económica que causó el COVID-19, nuevas protestas surgieron en Oromía tras el asesinato del cantante oromo Haacaaluu Hundeessaa el 29 de junio de 2020. Las sospechas de que el Gobierno pudiese estar detrás del crimen hicieron que numerosos oromos tomaran las calles para protestar por lo que pensaban que era un asesinato político, ya que el cantante era una figura muy respetada del género de la canción protesta oromo, la *geerarsa* (Al Jazeera, 2020a).

Abiy Ahmed desmintió cualquier relación del Gobierno con el crimen, pero el descontento creció entre los manifestantes, quienes además estaban influidos por rumores y noticias falsas que solo buscaban prender fuego a una situación de por sí explosiva. En la primera semana de julio, las protestas pusieron contra las cuerdas al premio Nobel de la Paz, quien no dudó en usar viejos métodos que se creían desterrados: 166 personas murieron como consecuencia de la represión y se detuvieron a 2300, entre ellos a importantes figuras políticas de la oposición oromo como Jawar Mohammed, del Congreso Federalista Oromo (CFO), y a numerosos periodistas críticos. La argucia gubernamental de cortar internet fue nuevamente utilizada (Deutsche Welle, 2020).

Las protestas coincidieron con el proceso de llenado de la Gran Presa del Renacimiento Etíope. El Gobierno utilizó esto para alimentar su afirmación de que los disturbios estaban siendo financiados por poderes extranjeros, sin apuntar a ninguno en concreto, pero denotando una poco probable participación egipcia o sudanesa, los dos actores más interesados en parar la obra. Sin embargo, el primer ministro aseveró que los movimientos de protesta no iban a suponer un retraso en el llenado del vaso del embalse (France 24, 2020).

La violencia interétnica se volvió frecuente en zonas de contacto entre oromos con gedeos y somalíes. Durante las protestas del verano de 2020, los *qeerroo*, en algunos casos poco más que niños armados con machetes, saquearon y destruyeron hogares y negocios pertenecientes a personas no oromo, especialmente amhara, en algunas de las principales ciudades de Oromía, como Shashemene (Samuel Getachew, 2020).

Si bien su popularidad y sus promesas democratizadoras le habían ganado gran respeto dentro y fuera de Etiopía, Abiy Ahmed y sus reformas han sido testados en una prueba de resistencia que han suspendido: en el momento en que la situación los ha desbordado, el primer ministro y su gabinete no han dudado en recurrir a los viejos métodos autoritarios. Ataviado con uniforme militar, compareció ante la televisión para afirmar que el asesinato del cantante formaba parte de un complot para desestabilizar el país, forzando al Gobierno a intervenir para abortar el inicio de una guerra civil (Getachew, 2020; *Al Jazeera*, 2020a).

Pero las voces críticas contra Abiy Ahmed no proceden exclusivamente de las calles de Oromía. Su mentor político y en aquel momento ministro de defensa, Lemma Megersa, comenzó a distanciarse de él a partir de la creación del Partido de la Prosperidad, si bien sus diferencias se volvieron irreconciliables durante las protestas del verano de 2020. En agosto de ese año, Lemma Megersa fue apartado de todos sus cargos, hecho que evidenciaba su caída en desgracia a ojos del primer ministro. El 13 de agosto se confirmó que estaba en arresto domiciliario (*Addis Standard*, 2020). Pocos días después, nuevos choques violentos entre manifestantes y policía en Chiro y Aweday se saldaron con nueve muertos y decenas de heridos de bala (*Al Jazeera*, 2020b).

4.2 Los sidamo y la liquidación del *kilil* de Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur

Otro asunto que estaba pendiente en la agenda gubernamental era el de la creación de un Estado-región (*kilil*) propio para los sidamo, una reclamación histórica de este grupo étnico, que, con sus más de 4 000 000 de personas, es el sexto en importancia del país y el de mayor tamaño de los más de 45 que componían el vasto cajón de sastre étnico que era el *kilil* de Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur. La cuestión era especialmente candente en la capital del *kilil*, Hawassa, que los sidamo reclamaban como capital de su futuro Estado-región propio.

El Gobierno de Adís Abeba, sin embargo, se negó a aplicar a los sidamo su derecho constitucional a constituir un nuevo *kilil*, dado que temían que, si se lo concedían a ellos, otros pueblos pudieran exigir lo mismo (Abebe, 2019). En mayo de 2019, el Gobierno de la zona de Sidamo, sumándose al movimiento de protesta ciudadana, anunció que, si el 19 de julio no se realizaba la consulta, declararía el *kilil* de manera unilateral (Yokamo, 2019).

A medida que la fecha se acercaba, la tensión creció en Sidama. Así, el mes de julio se saldó con más de 27 muertos en los choques entre policía y manifestantes (*BBC News*, 2019). Finalmente, en octubre Abiy Ahmed anunció que el referéndum se celebraría el mes siguiente (*AfricaNews*, 2019b). En la consulta realizada el 20 de noviembre, los resultados mostraron una abrumadora mayoría (el 98,5 %) a favor de la autonomía (*Deutsche Welle*, 2019). Abiy Ahmed no dudó en afirmar que el resultado mostraba el compromiso de Etiopía con la democracia. El nuevo *kilil* se conformó

el 18 de junio de 2020 (*Borkena Ethiopian News*, 2020), quedando aún pendiente el nombramiento de una nueva capital para Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur en sustitución de Hawassa.

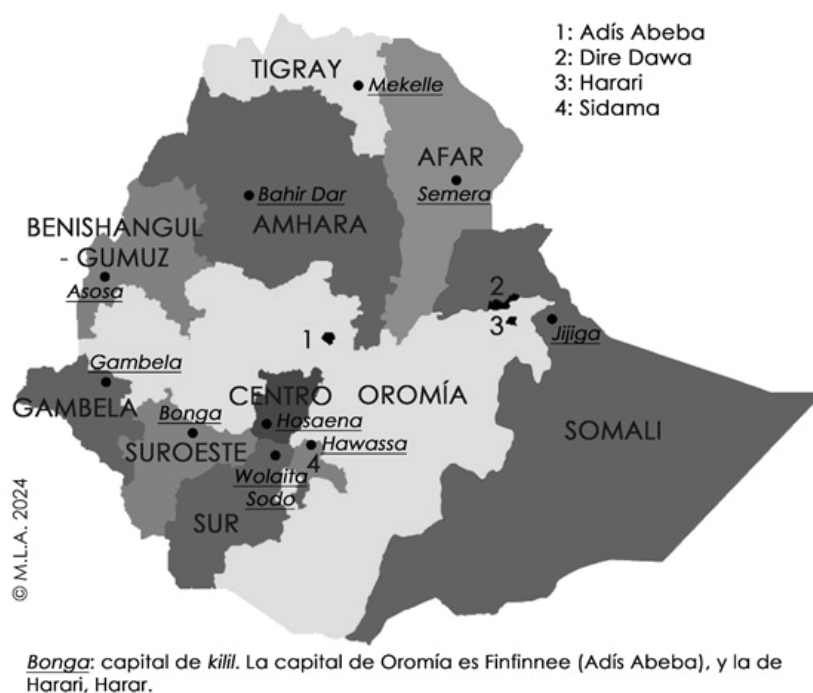


Figura 1. Mapa de los nuevos kililoch etíopes. Elaboración propia a partir de Lozano Alonso, 2022: 168

Posteriormente, dos nuevos referendos dividieron aún más el antiguo *kilil* de Pueblos, Naciones y Nacionalidades del Sur (ver figura 1). El primero, celebrado el 23 de noviembre de 2021, se saldó con una nueva amplia mayoría de votantes (98 % de votos) a favor de disgregar los territorios del oeste, conformando el *kilil* de Etiopía del Sudoeste (*Addis Standard*, 2021). La segunda consulta popular tuvo lugar el 6 de febrero de 2023 y tras ella se acordó separar las zonas mayoritariamente pobladas por las etnias wolayta, gedeo, konso, gamu y gofa, que conformaron el nuevo *kilil* de Etiopía del Sur (*Addis Standard*, 2023a). Finalmente, el *kilil* de Etiopía Central se constituyó con las zonas del norte habitadas principalmente por los gurage y los hadiya, estableciendo su capital en Hosaena (*Ethiopian News Agency*, 2023).

5 Los conflictos internos: la guerra de Tigré y las insurgencias del OLA y Fano

5.1 La guerra de Tigré (2020-2022)

El conflicto interno de mayor intensidad que tuvo que afrontar Abiy Ahmed vino de Tigré (ver figura 2). Apartados del poder, las relaciones del TPLF con Adís Abeba

continuaron deteriorándose a pasos agigantados. La decisión del primer ministro de aplazar las elecciones parlamentarias de 2020 a 2021 no fue aceptada por el partido tigrino, que le acusó de intentar perpetuarse en el poder. Así, el *kilil* de Tigré decidió mantener la celebración de las elecciones al parlamento regional, desafiando abiertamente al Gobierno central, quien las desautorizó. Finalmente se llevaron a cabo el 9 de septiembre y ganó el partido liderado por Debretsion Gebremichael con un 98,2 % de los votos, lo que se tradujo en el control de los 152 diputados que se elegían por parte del TPLF (*Al Jazeera*, 2020c).

Después de las elecciones, la tensión entre ambos Gobiernos escaló a posiciones abiertamente belicistas. El 4 de noviembre de 2020, las tropas del TPLF atacaron una de las bases del Ejército federal en la región. El primer ministro lo tomó como una declaración de guerra, anunciando una campaña militar contra el Estado-región rebelde. El comando norte del ejército etíope, cuya sede se encuentra en Mekelle, pronto defeccionó a favor de los rebeldes (*BBC News*, 2020).

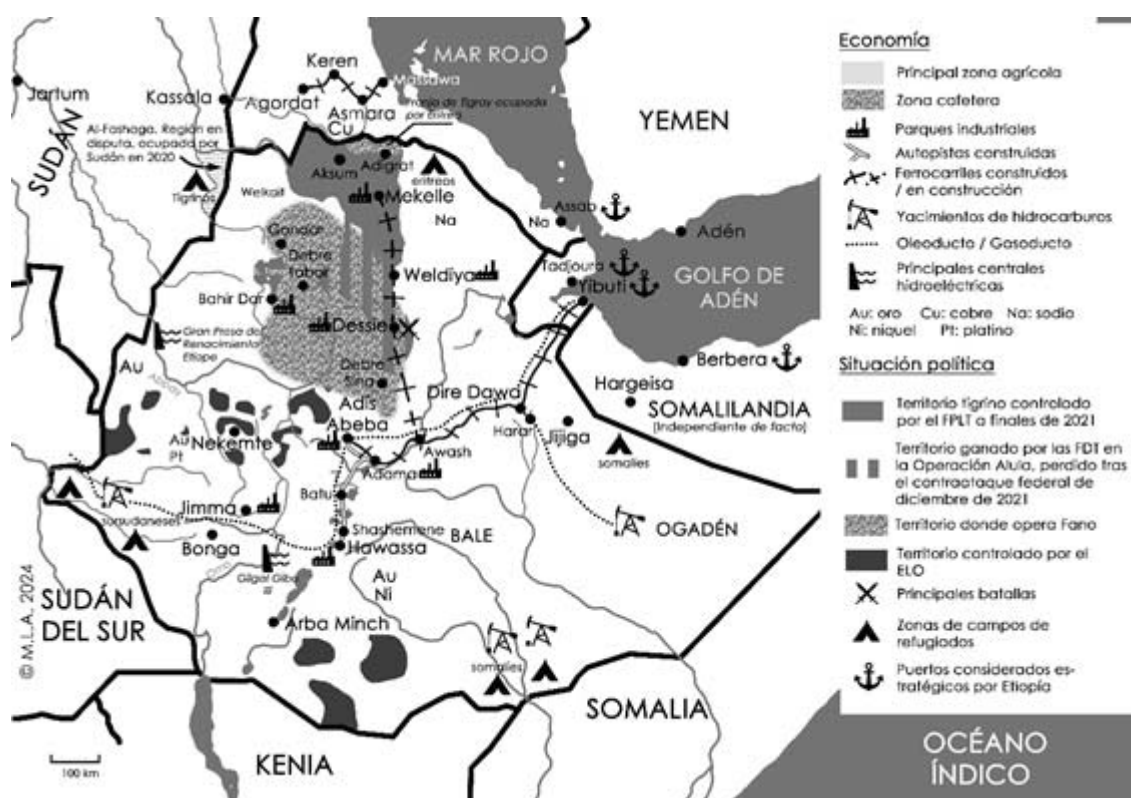


Figura 2. Situación política de Etiopía en 2024. Elaboración propia a partir de Lozano Alonso, 2022: 179

El Gobierno federal decretó el estado de emergencia durante seis meses en Tigré pese a que prácticamente todo el territorio se encontraba en manos del TPLF. Sin embargo, la agencia estatal *FANA* informó el 5 de noviembre de avances militares en el oeste. Asimismo, fuentes del TPLF informaron de que varios cazas de combate habrían bombardeado diversos puntos cercanos a la capital tigrina ese mismo día, mientras el acceso a Internet o a las cuentas bancarias permanecieron cortadas en todo el *kilil* (*Al Jazeera*, 2020d).

Pronto empezaron a desvelarse los primeros crímenes perpetrados contra civiles. Entre el 9 y el 10 de diciembre, el pueblo de Mai Kadra, ubicado a escasa distancia de la frontera sudanesa, fue escenario de la masacre de entre quinientos y seiscientos civiles amharas a manos de una milicia local de jóvenes denominada Samri. Los cuerpos de los asesinados mostraban signos de haber sido atacados con cuchillos o machetes en un claro episodio de limpieza étnica (Paravicini, 2020a).

Desde el comienzo del conflicto una cuestión importante era saber cuál sería el papel de Eritrea en él, habida cuenta de que buena parte de su frontera sur la comparte con el *kilil* rebelde. Pese a que una política de neutralidad no podía ser descartada, siempre estuvo claro que, en caso de intervención, lo más plausible es que lo hiciese a favor del Gobierno de Adís Abeba, dada la abierta hostilidad que el TPLF siempre había profesado contra Asmara. Las dudas quedaron despejadas el 14 de noviembre, apenas diez días después del comienzo de la guerra, cuando las Fuerzas de Defensa de Tigré (TDF) atacaron con misiles Asmara, la capital eritrea, como represalia por invadir Tigré (Paravicini, 2020b).

Con la explosión de violencia aparecieron los primeros grupos de refugiados. A comienzos del conflicto, cerca de sesenta mil etíopes escaparon a Sudán, mientras que la cifra de desplazados internos llegaba a los dos millones. Los cuatro campos de refugiados eritreos existentes en Tigré (May Ayni, Adi Harush, Shimelba y Hitsats) fueron objeto de la violencia ejercida por el ejército eritreo, que saqueó y destruyó los de Shimelba y Hitsats y ejecutó a varios cientos de refugiados políticos (Pellet, 2021).

Las operaciones militares del Ejército federal fueron exitosas, que se centraron en la captura de los principales núcleos de población. Así, a fin de asegurar la frontera con Sudán, las tropas federales tomaron el aeropuerto de Humera, a 50 kilómetros al suroeste de la ciudad homónima. Atacando desde el oeste, las tropas leales a Adís Abeba lograron capturar Shire, Adua y Aksum en noviembre. Mientras, los avances por la carretera 2, desde Amhara hacia Mekelle, progresaron mucho más lentamente dada la cercanía de la capital del *kilil*. (Lozano Alonso, 2022: 180; Plaut y Vaughan, 2023). Entretanto, las tropas eritreas ocuparon la franja fronteriza y la ciudad de Aksum, donde masacraron a más de doscientas personas que protestaban contra su presencia (Human Rights Watch, 2021).

El 23 de noviembre, Abiy Ahmed lanzó un ultimátum a los líderes del TPFL en el que les daba 72 horas para su rendición antes de proceder a la toma de Mekelle, la cual se hallaba cercada por las tropas del Ejército federal (*Reuters*, 2020a). El 28 de noviembre comenzó el asalto de Mekelle, el cual estuvo precedido por un bombardeo de artillería pesada. En la tarde del mismo día, Abiy Ahmed afirmó que las tropas federales habían capturado la ciudad al completo, dando por finalizado el conflicto (*Reuters*, 2020b).

Como era de esperar, el TPFL se lanzó a la guerra de guerrillas, dado su dominio de las áreas rurales de Tigré, dotadas de una abrupta orografía que facilita la acción guerrillera. La guerra de Tigré (2020-2022) centró la atención del

Gobierno federal en la región nortea, de modo que pospuso su respuesta a las otras crisis que vivía el país. El gasto militar drenó los escasos recursos económicos a disposición del Gobierno en el contexto de crisis económica causada por la pandemia del COVID y la posterior inflación. Aunque en principio Adís Abeba logró controlar las principales ciudades tigrinas, las Fuerzas de Defensa de Tigré (TDF, por sus siglas en inglés), el brazo militar del TPLF, lanzaron en junio de 2021 la operación Alula, una rápida contraofensiva que buscaba avanzar sobre la capital federal. Para ello contaron con la alianza del Ejército de Liberación Oromo (OLA, por sus siglas en inglés), el cual pasó de ser enemigo del TPLF a su más estrecho aliado, junto con otras guerrillas como la gumuz. Sin embargo, la ofensiva fue detenida en Debre Sina, lo que forzó a las tropas tigrinas a replegarse a su región, en gran medida gracias a los drones vendidos por Emiratos Árabes Unidos a Etiopía y al apoyo de las milicias amharas de Fano (Plaut y Vaughan, 2023). Finalmente, el armisticio entre Tigré y el Gobierno federal se acordó el 3 de noviembre de 2022, a los dos años de comenzar el conflicto. El bloqueo total al que se sometió al *kilil* provocó una grave hambruna que afectó a la mayoría de la población. Agotado, el TPLF tuvo que firmar en Pretoria un armisticio con el Gobierno federal el 3 de noviembre de 2022, el cual fue auspiciado por la Unión Africana, cuya intervención fue clave como mediadora. El OLA, aunque derrotado su aliado, siguió organizando ataques esporádicos contra el Ejército federal (Lozano Alonso, 2022a: 181). En la derrota del TPLF y de su brazo armado jugaron un papel fundamental las milicias amharas de Fano, que cooperaron de forma estrecha con las tropas gubernamentales a fin de conseguir la cesión de la región occidental de Tigré, Welkait, a Amhara, algo que al final no se concedió (John, 2021). El TPLF no ha sido desarticulado como sí se ha hecho con las TDF, si bien Debretsion Gebremichael, antiguo líder del *kilil*, ha sido sustituido por Getachew Reda, presidente interino de Tigré (*Addis Standard*, 2023b).

El impacto del conflicto sobre los civiles en la región ha sido enorme. El Gobierno federal cortó el acceso de las organizaciones de ayuda humanitaria a Tigré, lo que acabó provocando una hambruna que afectaba ya en 2021 a cuatrocientas mil personas, pero que acabó afectando a los casi seis millones de habitantes de la región. Se estima que el total de muertos del conflicto es de seiscientos mil (Nyssen, 2024: 341), según una estimación del expresidente nigeriano Obasanjo, quien colaboró en la misión mediadora de la Unión Africana. Esto lo convierte en uno de los conflictos con más víctimas mortales del siglo XXI, la mayoría por hambre. A esto hay que sumar el corte del suministro eléctrico, el bloqueo de cuentas bancarias, la imposibilidad de adquirir material médico y la destrucción de infraestructuras sanitarias y educativas (Weldemichel, 2022). Un aspecto preocupante han sido los brutales episodios de violencia sexual que han sufrido casi la mitad de las mujeres de la región, sin que hayan recibido hasta la fecha ningún tipo de ayuda gubernamental (Fisseha *et al.*, 2023; Gebremichael *et al.*, 2023).

5.2 Las insurgencias de Benishangul-Gumuz y del OLA en Oromía

En el *kilil* de Benishangul-Gumuz, en el oeste, el Movimiento Democrático Popular Gumuz (GPDM, por sus siglas en inglés) y el Movimiento Popular de Liberación de Benishangul (BPLM, por sus siglas en inglés) comenzaron sus acciones de guerra de guerrilla en junio de 2019. Sus ataques iban dirigidos fundamentalmente contra los colonos amharas y oromos asentados en la región desde tiempos del Derg, a los que acusaban de apropiarse de la tierra y expulsar a los moradores nativos. Esto degeneró en masacres de limpieza étnica en Metekel y otros lugares del *kilil*, mientras se combatía contras las tropas del Ejército federal y del OLA. A finales de 2022 se firmó un primer acuerdo de cese de las hostilidades entre ambas guerrillas y el Gobierno del *kilil* (*Addis Standard*, 2022). La paz definitiva se firmó en junio de 2024 (*Addis Standard*, 2024a).

La paz en Tigré y Benishangul-Gumuz no implicó la definitiva pacificación del país. En Oromía, la guerrilla del OLA sigue activa en numerosas regiones del *kilil* y destaca su presencia en Wellega. El OLA no ha logrado ocupar ningún centro urbano relevante, pero su presencia es relativamente fuerte en el mundo rural. Aunque en abril de 2023 comenzaron las negociaciones para alcanzar un acuerdo de paz entre Gobierno federal y OLA, estas fracasaron al acusarse ambos bandos de intransigencia (*AP News*, 2023). En la actualidad, el conflicto sigue activo.

5.3 La rebelión de Fano

Amhara, uno de los *kililoch* más importantes del país al ser en segundo en población, pronto se convirtió en nuevo foco de tensión. Entre las reformas destinadas a reforzar el peso del Gobierno federal se encontraba la abolición de las milicias regionales, incluyendo aquellas que, como la amhara Fano, habían combatido contra las TDF en Tigré. Dicho grupo, heredero de la tradición guerrera de los amharas¹, se presenta como defensor de esta etnia ante la creciente violencia interétnica (Chanie, 2024). Pero, mientras las TDF o el OLA tienen una estructura cohesionada con un líder claro, Fano no es un organismo unitario, sino un conjunto de facciones que operan de manera autónoma y con una jerarquía poco clara. Las principales son Amharas Fano por la Unidad de Gondar (AFUiG), Movimiento Fano por la Existencia, la Justicia y la Democracia (FEJDM) y el Consejo Amhara Fano por la Unidad (AFUC), a las que habría que añadir otras seis (véase tabla 1) fuertemente apoyadas por la diáspora amhara y que en algunos casos son hostiles entre sí. Operan sobre todo en Shewa, Gojjam, Gondar y Wello (Necho y Debebe, 2024).

1 Fano puede traducirse como «guerrero errante» o «guerrero sin líder».

NOMBRE	LÍDER	REGIÓN
AFUiG	Mesafint Tesfu y Sefer Melesse	Gondar
FEJDM	Wubante Abate	Gondar
AFUC2	Sefer Melesse	Shewa
Frente Popular Amhara	Eskinder Nega	Gojjam
Beta Amhara Fano	Desconocido	Wello
Fuerza Popular Amhara	Zemene Kassie	Gojjam
Fano de Amhara Oriental	Mihret Wedajo	Wello
Unidad Amhara en Shewa	Desconocido	Shewa, sur de Wello
Movimiento Popular Libre de Amhara Fano	Asseged Mekonnen	Norte de Shewa

Tabla I. Principales facciones de Fano, líderes y región de actuación. *Fuente:* Necho y Debebe, 2024.

En abril de 2023 el Gobierno federal decretó la supresión de las milicias regionales. Los Fano se negaron, lo que dio comienzo a la insurgencia en el *kilil* de Amhara. Pese a algunos éxitos iniciales relevantes, como la captura de Bahir Dar o Lalibela en agosto de 2023, el Gobierno de Adís Abeba ha tomado el control de las principales ciudades de Amhara, expulsando a los Fano a las zonas rurales donde mantienen un conflicto de baja intensidad que aún continúa activo (Necho y Debebe, 2024; Masoliver, 2024).

5.4 La crisis del puerto de Berbera y nuevos cambios en la política exterior

A finales de 2023, el jefe de Gobierno etíope planteó que Etiopía necesitaba controlar un puerto en el mar Rojo, al ser esto clave para su propia supervivencia. El asunto no hubiera ido más allá de no ser por la retórica empleada, diciendo que «la frontera natural de Etiopía era el mar Rojo» o que, de no conseguirse el puerto por medios pacíficos, se haría empleando la fuerza. La consecuencia lógica fue una crisis diplomática con sus vecinos, dado que las únicas opciones viables para obtener dicho puerto eran, excluyendo a Yibuti, Eritrea o Somalia (Waal, 2023).

La cuestión del acceso al mar es una de las principales aspiraciones del Estado etíope desde el reinado de Menelik II (1889-1913) (Lozano Alonso, 2024). Las potencias coloniales ocuparon toda la línea costera de la región, destacando el establecimiento de la colonia Eritrea, que privó a Etiopía del acceso al puerto de Massawa, y la de Somalilandia, con el puerto de Zeyla. Ambos fueron durante la Edad Media los principales emporios comerciales de la zona. El puerto de Yibuti, controlado por Francia, eclipsó al de Zeyla, especialmente desde la inauguración en 1917 del ferrocarril que lo unía con Adís Abeba, lo que lo transformó en el principal punto de entrada y salida comercial del país (Fauvelle-Aymar *et al.*, 2011: 29-30). Tras la II Guerra Mundial, Eritrea fue cedida por la ONU a Etiopía, lo que le permitió controlar los puertos de Massawa y de Assab, donde el Gobierno imperial de Haile Selassie construyó una

2 Desarticulada en abril de 2023 por el Gobierno federal.

refinería. Etiopía volvió a perder el acceso al mar con la independencia eritrea en 1993, aunque se acordó que los etíopes podrían acceder al puerto de Assab sin restricciones (Henze, 2000:333). Assab continuó siendo el principal punto de entrada y de salida hacia o desde Etiopía al concentrar hasta un 75 % de los productos en tránsito hasta que la guerra fronteriza con los eritreos (1998-2000) desvió este tráfico comercial a Yibuti (Takele y Tolcha, 2021: 2).

La necesidad de contar con un acceso seguro a las rutas comerciales marítimas fue uno de los objetivos del gobierno de Meles Zenawi. El puerto de Yibuti, punto de entrada del 90 % de las importaciones al país, fue considerado prioritario, lo que llevó a la construcción de una nueva línea férrea entre dicha ciudad y Adís Abeba, paralela a la antigua, terminada en 1917 y en mal estado. Para ello se contó con la ayuda China, país inmerso en ese momento en la construcción de una base militar en Yibuti dentro de su iniciativa Belt and Road. Interesado en estrechar sus lazos con Etiopía, el gigante asiático concedió a ambos países un préstamo de 4000 millones de dólares, encargando su construcción a dos compañías estatales chinas, la China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) y la China Railway Group (CREC). La obra fue inaugurada por Hailemariam Desalegn el 1 de enero de 2018 (Cabestan, 2021). Sin embargo, China ha reducido las inversiones en el país de manera notable, aunque sigue manteniendo su interés en la región del Cuerno de África, si bien ahora lo hace fomentando la cooperación de los países del Golfo en la región (Liu, 2023).

Ya en 2024, con tres conflictos recientes o en activo —contra Tigré, el OLA y los Fano— y con la necesidad imperiosa de recibir un préstamo del FMI resultan poco creíbles las amenazas militares de Abiy Ahmed (Waal, 2023). Aquí es donde se debe explicar la creciente influencia de los países del Golfo, principalmente Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU), que buscan invertir en la región del Cuerno de África a fin de diversificar sus economías en un marco de transición energética. Al tiempo que se financian escuelas islámicas y mezquitas, se busca garantizar su seguridad alimentaria y se vende armamento. Esto fue especialmente relevante durante la guerra de Tigré, en la que EAU proporcionó drones al Gobierno de Adís Abeba (Meester y Lanfranchi, 2024).

La presencia saudí, que data de época de Haile Selassie (1930-1974), se centró en la financiación de mezquitas wahabitas en territorio etíope (Erllich, 2006), si bien en los últimos años el país que más influencia está ganando es EAU. En este contexto, la política exterior emiratí consiguió en 2015 que Eritrea cediese al país árabe el puerto de aguas profundas de Assab y el uso de una pista aérea de 3500 m (Al Attas, 2018: 4). En el caso etíope, Abiy Ahmed ha estrechado los lazos con EAU, lo que le ha permitido, entre otros aspectos, diversificar el número de países interesados en invertir en el país —aparte de China y Estados Unidos—, obtener divisas extranjeras y comprar armamento moderno, como los drones emiratíes empleados en la guerra de Tigré. La entrada de divisas apuntaló la economía etíope durante dicho conflicto y su respaldo diplomático logró evitar el aislamiento del régimen en un momento en que EE. UU. y la UE mostraban su preocupación por los abusos cometidos contra los derechos

humanos en Tigré. Asimismo, el apoyo emiratí ha resultado clave en la mediación para el acceso de Etiopía al grupo de países BRICS, junto con Egipto, los propios Emiratos Árabes Unidos e Irán, y para alcanzar la paz con su vecino Eritrea (Meester y Lanfranchi, 2024).

Sin embargo, no parece que los emiratíes estén cooperando de forma directa con Abiy Ahmed en su empeño de conseguir una salida al mar, aunque una empresa emiratí, DP World, gestiona el puerto de Berbera. El 1 de enero de 2024 se firmó un memorando de entendimiento entre los Gobiernos de Etiopía y Somalilandia cuyo contenido completo no ha sido aún dado a conocer. Algunos aspectos desvelados por el ministro de exteriores somalilandés serían la cesión de 20 km de línea de costa cerca de Berbera para la construcción de una base naval etíope, a cambio del reconocimiento de Somalilandia como Estado soberano por Etiopía. Sin embargo, nada de esto ha sido confirmado por el Gobierno etíope e incluso muchos aspectos del memorando, como por ejemplo qué franja de costa se cedería, siguen sin aclararse (Yibeltal, 2024a).

El memorando ha conllevado la protesta formal del Gobierno de Somalia, que sigue reclamando ser la única autoridad autorizada a negociar, pese a que Somalilandia lleve décadas funcionando como un país independiente *de facto* (AfricaNews, 2024). Pocos meses después, Somalia y Egipto anunciaron una alianza militar que supondría el despliegue de cinco mil soldados egipcios en territorio somalí para ayudar a combatir a la insurgencia islamista en una nueva misión de la Unión Africana, a los que habría que sumar otros cinco mil aportados separadamente por Egipto. Este último país se ha posicionado contra Etiopía desde la construcción de la Gran Presa del Renacimiento Etíope, ya que considera que amenaza a su seguridad hídrica al regular las aguas del Abbay (Nilo Azul), el principal afluente del Nilo. El acuerdo ayudaría a suplantar a los cerca de diez mil soldados de Adís Abeba que operan en Somalia y que serían expulsados de allí en caso de que se consumase el acuerdo de cesión del puerto de Berbera (Wafula, 2024). Lejos de lograr su objetivo de controlar Berbera, sobre lo que no hay nuevos avances, el enfrentamiento con Somalia ha servido para que esta se distancie definitivamente de Etiopía y estreche lazos con Egipto, tradicional rival etíope. Para aliviar la tensión y también para evitar que el importante flujo de dinero etíope se desvíe a otros puertos, Yibuti ha ofrecido a Etiopía la cesión del puerto de Tadjoura (Addis Standard, 2024b). En suma, el nuevo corredor entre Etiopía y Berbera, si bien pudo haber sido una fuente de prosperidad, hoy corre el riesgo de convertirse en un nuevo foco de conflicto regional (Stepputat y Norman, 2024).

6 Conclusiones

La administración de Abiy Ahmed Ali ha enfrentado graves problemas a nivel interno, en muchos casos heredados de los gabinetes anteriores. Su llegada al poder en 2018 despertó enormes expectativas, tanto por su origen oromo como por su discurso reformista, que prometía democratización, paz y prosperidad económica. Sin embargo,

los retos inherentes a gobernar un país tan complejo y fragmentado como Etiopía pusieron rápidamente en entredicho su capacidad para cumplir estas promesas.

Entre sus principales logros se encuentran la firma de la paz con Eritrea, que marcó un punto de inflexión en la política regional del Cuerno de África, y la finalización de la Gran Presa del Renacimiento Etíope, que puede transformar a Etiopía en un exportador de energía eléctrica en el continente. Asimismo, su entrada en los BRICS representa un hito significativo en la política exterior etíope, lo que posiciona al país en un nuevo eje económico global. Abiy Ahmed también ha impulsado medidas innovadoras, como su plan de reforestación, que buscan abordar los desafíos medioambientales del país.

Sin embargo, estos éxitos se ven eclipsados por los numerosos conflictos internos que han minado su liderazgo. La guerra de Tigré (2020-2022) no solo resultó en una devastadora crisis humanitaria, sino que evidenció la incapacidad del Gobierno para reconciliar las tensiones interétnicas. Esto ha culminado con seiscientos mil muertos, la cifra más alta de un conflicto militar de este siglo, además de con una hambruna provocada que afectó a toda la población de Tigré. La insurgencia del Ejército de Liberación Oromo (OLA) en Oromía y la resistencia de las milicias Fano en Amhara siguen siendo fuentes de inestabilidad que deben ser vistas como una reacción de elementos locales a la recentralización que implica la política *Medemer* impulsada por el primer ministro.

La política exterior de Abiy Ahmed también ha sufrido reveses. Su manejo de la crisis del puerto de Berbera, en el contexto de una creciente competencia por el acceso al mar Rojo, ha generado tensiones diplomáticas con Somalia y Egipto, lo que ha complicado las relaciones regionales. Aunque ha recibido apoyo de Emiratos Árabes Unidos, este respaldo no ha sido suficiente para compensar la pérdida de aliados tradicionales y la percepción de autoritarismo que empieza a consolidarse en la escena internacional.

En última instancia, el legado de Abiy Ahmed estará determinado por su capacidad para superar estos desafíos. Si bien su administración ha logrado avances importantes, su estilo de liderazgo centralista y su manejo de los conflictos han exacerbado las divisiones internas y las dificultades económicas. Etiopía enfrenta un futuro incierto, en el que la paz y la estabilidad dependerán de reformas inclusivas que aborden las demandas de las distintas comunidades étnicas y regiones. Sin estas transformaciones, el país corre el riesgo de perpetuar un ciclo de conflicto y desigualdad, alejándose de las promesas de cambio que definieron el inicio de su mandato.

Bibliografía

- Aalen, L. (2014). Ethiopia after Meles: stability for how long?. *Current History*. 113, pp. 192-196.
- Abbink, J. (2003). Ethiopia—Eritrea: Proxy wars and prospects of peace in the horn of Africa. *Journal of Contemporary African Studies*. 21(3), pp. 407-426.

- Abdulkadr, A. A. y Neszmelyi, G. I. (2021). Root causes and the socio-economic impact of the ongoing war between the TPLF and the federal government of Ethiopia (2 November 2020-15 October 2021). *Hungarian Journal of African Studies*. 15.
- Abebe, A. K. (2019). What Ethiopians can learn from Sidama's thorny statehood journey [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 22 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/ethiopians-learn-sidama-thorny-statehood-journey-190916142335708.html>
- Abebe, T. (2020). Lost futures? Educated youth precarity and protests in the Oromia region, Ethiopia. *Children's Geographies*. 18, pp. 1-17.
- Abegaz, B. (2020). Why Nation-Building Lagged State-Building in Ethiopia. *International Journal of Ethiopian Studies*. 14(1/2), pp. 53-78.
- Abteu, W. y Dessu, S. B. (2019). *The grand Ethiopian renaissance dam on the Blue Nile*. Springer.
- Addis Standard*. (2020). Confirmed: Defense Minister Lemma Megerssa under house arrest [en línea]. *Addis Standard*. [Consulta: 25 de agosto 2020]. Disponible en: <http://addisstandard.com/confirmed-defense-minister-lemma-megerssa-under-house-arrest/>
- . (2021). News Alert: Ethiopia gets eleventh state with more than 96% approval for South West referendum [en línea]. *Addis Standard*. [Consulta: 8 de agosto 2024]. Disponible en: <https://addisstandard.com/news-alert-ethiopia-gets-eleventh-state-with-more-than-96-approval-for-south-west-referendum/>
- . (2022). News: Benishangul Gumuz region signs peace agreement with second rebel group, deal signed in Sudan. *Addis Standard*. [Consulta: 23 de junio 2024]. Disponible en: <https://addisstandard.com/news-benishangul-gumuz-region-signs-peace-agreement-with-second-rebel-group-deal-signed-in-sudan/>
- . (2023a). News: NEBE reports majority vote in favor of new region in recent referendum, irregularities in Wolaita zone [en línea]. *Addis Standard*. [Consulta: 8 de agosto 2024]. Disponible en: <https://addisstandard.com/news-nebe-reports-majority-vote-in-favor-of-new-region-in-recent-referendum-irregularities-in-wolaita-zone/>
- . (2023b). News: PM Abiy «appoints» Getachew Reda head of Tigray Interim Admin [en línea]. *Addis Standard*. [Consulta: 28 de agosto 2024]. Disponible en: <https://addisstandard.com/news-pm-abiy-appoints-getachew-reda-head-of-tigray-interim-admin/>
- . (2024a). Peace agreement with the remaining GPDM, BPLM rebel groups successfully concluded: Benishangul-Gumuz regional gov't [en línea]. *Addis Standard*. [Consulta: 23 de junio 2024]. Disponible en: <https://addisstandard.com/peace-agreement-with-the-remaining-gpdm-bplm-rebel-groups-successfully-concluded-benishangul-gumuz-regional-govt/>

- (2024b). Djibouti offers Ethiopia management of Tadjourah port to ease regional tensions [en línea]. *Addis Standard*. [Consulta: 1 de septiembre 2024]. Disponible en: <https://addisstandard.com/djibouti-offers-ethiopia-management-of-tadjourah-port-to-ease-regional-tensions/>
- AfricaNews*. (2019a). Ethiopia PM says 'foreigners' involved in June 22 foiled coup [en línea]. *Africanews*. [Consulta: 2 de julio 2024]. Disponible en: <https://www.africanews.com/2019/08/02/ethiopia-pm-says-foreigners-involved-in-june-22-foiled-coup/>
- (2019b). Ethiopia: Sidama's self-determination referendum set for [en línea]. *Africanews*. [Consulta: 21 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.africanews.com/2019/10/16/ethiopia-sidama-s-self-determination-referendum-set-for-nov-20/>
- (2019c). Ethiopia's Oromo, Amhara, Somali ruling blocs join Prosperity Party [en línea]. *Africanews*. [Consulta: 21 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.africanews.com/2019/11/28/ethiopia-s-oromo-amhara-somali-ruling-blocs-join-prosperity-party/>
- (2024). Somalis protest against Ethiopia-Somaliland deal [en línea]. *Africanews*. [Consulta: 20 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.africanews.com/2024/01/04/somalis-protest-against-ethiopia-somaliland-deal/>
- Afriyie, F. A., Ayangbah, S. y Effah, K. O. (2023). Diagnosing Ethiopia's Tigray War: Reverberations in the Horn of Africa. *Insight on Africa*. 15(2), pp. 139-151.
- Aimé González, E. (2022). La Etiopía de Abiy Ahmed y la transición pendiente. *Revista de temas contemporáneos*. 56.
- Al Attas, S. M. M. (2018). *The United Arab Emirates and the Horn of Africa States* [en línea]. Abu Dabi, Khalifa University. [Consulta: 8/07/2023]. Disponible en: <https://khazna.ku.ac.ae/files/6825972/file>
- Al Jazeera*. (2020a). Ethiopia PM says Hundeessa killing part of plot to sow unrest [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 7 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/07/ethiopia-pm-singer-hundeessa-killing-part-plot-sow-unrest-200703155546538.html>
- (2020b). Protesters shot, 9 killed in Ethiopia clashes, say doctors [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 25 de agosto 2020]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/08/protesters-shot-9-killed-ethiopia-clashes-doctors-200820150957398.html>
- (2020c). Governing party in Ethiopia's Tigray sweeps regional polls. *Al Jazeera*. [Consulta: 4 de diciembre 2020]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/9/11/governing-party-in-ethiopia-s-tigray-sweeps-regional-polls>
- (2020d). Tigray region alleges bombings in Ethiopia's 'unexpected war'. *Al Jazeera*. [Consulta: 5 de noviembre 2020]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/5/ethiopia-s-conflict-continues-as-pm-vows-further-operations>

Abiy Ahmed Ali (2019). *Medemer*. Tsehai publishers.

AP News. (2023). Latest peace talks between Ethiopia's government and Oromo militants break up without an agreement [en línea]. *AP News*. [Consulta: 26 de marzo 2024]. Disponible en: <https://apnews.com/article/ethiopia-oromo-militants-peace-talks-7252be5f8128dc931982f503180235ca>

Assefa, A. (2020). «Exit» imminent as Abiy neglects the Tigrayan «voice» [en línea]. *EthiopiaInsight*. [Consulta: 22 de agosto 2020]. Disponible en: <http://www.ethiopia-insight.com/2020/08/22/exit-imminent-as-abiy-neglects-the-tigrayan-voice/>

BBC News. (2019). Ethiopia referendum: Dozens killed in Ethiopia referendum clashes [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 21 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-49070762>

—. (2020). Tigray crisis: Ethiopia orders military response after army base seized [en línea]. *BBC*. [Consulta: 5 de noviembre 2020]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-54805088>

Bearak, M. (2019). «A place of ghosts»: Ethiopia opens controversial palace to a divided public [en línea]. *Washington Post*. [Consulta: 14 de enero 2021]. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/africa/a-place-of-ghosts-ethiopia-opens-controversial-palace-to-a-divided-public/2019/10/11/4ddd2d9c-ead5-11e9-a329-7378fbfa1b63_story.html

Borkena Ethiopian News. (2020). Council ratify Ethiopia's new ethnic-Sidama statehood [en línea]. *Borkena Ethiopian News*. [Consulta: 29 de noviembre 2020]. Disponible en: <https://borkena.com/2020/06/18/council-ratify-ethiopias-new-ethnic-sidama-statehood/>

Cabestan, J. P. (2021). China's military base in Djibouti: A microcosm of China's growing competition with the United States and new bipolarity. En: Zhao, S. (ed.). *China's Big Power Ambition under Xi Jinping*. Routledge, pp. 169-185.

Chanie, T. A. (2024). The Current Amhara Fano Resistance: Viewed from the Historical Military Tradition of the Amhara People. *East African Journal of Arts and Social Sciences*. 7(1), pp. 326-340.

Deutsche Welle. (2019). Ethiopia's Sidama vote overwhelmingly for autonomy [en línea]. *Deutsche Welle*. [Consulta: 21 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.dw.com/en/ethiopias-sidama-vote-overwhelmingly-for-autonomy/a-51383953>

—. (2020). Ethiopia's democratization at risk [en línea]. *Deutsche Welle*. [Consulta: 7 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.dw.com/en/ethiopias-democratization-at-risk/a-54069213>

Ethiopian News Agency. (2023). Central Ethiopia, Southern Ethiopia Regional States Established [en línea]. *ENA English*. [Consulta: 8 de agosto 2024]. Disponible en: https://www.ena.et/web/eng/w/eng_3222547

- Endeshaw, D. (2023). Ethiopia says it has completed filling of disputed dam project's reservoir [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 8 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/africa/ethiopia-says-it-has-completed-filling-disputed-dam-projects-reservoir-2023-09-10/>
- Erlich, H. (2006). *Saudi Arabia and Ethiopia: Islam, Christianity, and Politics Entwined*. Lynne Rienner Publishers.
- Fauvelle-Aymar, F. X. et al. (2011). *Espaces musulmans de la Corne de l'Afrique au Moyen-Âge*. Addis-Abeba, Éditions de Boccard/Centre français des études éthiopiennes.
- Fisher, J. y Gebrewahd, M. T. (2019). «Game over»? Abiy Ahmed, the Tigrayan People's Liberation Front and Ethiopia's political crisis. *African Affairs*. 118(470), pp. 194-206.
- Fisseha, G. et al. (2023). War-related sexual and gender-based violence in Tigray, Northern Ethiopia: a community-based study. *BMJ global health*. 8(7).
- France 24. (2020). Ethiopia PM says unrest will not derail filling of Nile dam [en línea]. *France 24*. [Consulta: 11 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.france24.com/en/20200707-ethiopia-pm-says-unrest-will-not-derail-filling-of-nile-dam>
- Gebremichael, M. W. et al. (2023). Rape survivors' experience in Tigray: a qualitative study. *BMC women's health*. 23(1).
- Geshaye, S. (2018). Ethiopians are going wild for Abiy Ahmed [en línea]. *The Economist*. [Consulta: 21 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/08/18/ethiopians-are-going-wild-for-abiy-ahmed>
- Getachew, A. (2020). Attempt to instigate civil war in Ethiopia foiled [en línea]. *Anadolu Ajansi*. [Consulta: 7 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/africa/attempt-to-instigate-civil-war-in-ethiopia-foiled/1898454>
- Getachew, S. (2020). Ethiopia's latest violence exposes ethnic fault lines, threatening the country's democratic dreams [en línea]. *The Globe and Mail*. [Consulta: 21 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.theglobeandmail.com/world/article-ethiopias-latest-violence-exposes-ethnic-fault-lines-threatening-the/>
- Haustein, J. y Feyissa, D. (2022). The strains of 'Pente' politics: Evangelicals and the post-Orthodox state in Ethiopia. En: Bach, J. (ed.). *Routledge Handbook of the Horn of Africa*. Routledge, pp. 481-494.
- Henze, P. B. (2000). *Layers of Time*. Palgrave Macmillan.
- Human Rights Watch. (2021). *Ethiopia: Eritrean Forces Massacre Tigray Civilians*. Human Rights Watch. [Consulta: 5 de septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2021/03/05/ethiopia-eritrean-forces-massacre-tigray-civilians>
- John, S. (2021). The Potential of Democratization in Ethiopia: The Welkait Question as a Litmus Test. *Journal of Asian and African Studies*. 56(5), pp. 1007-1023.

- Lambert, E. y Deyganto, K. O. (2023). The Role of Green Legacy in Promoting Sustainable Development and Combating Climate Change. *Green and Low Carbon Economy*. 2(2).
- Lavers, T. (2012). 'Land grab' as development strategy? The political economy of agricultural investment in Ethiopia. *Journal of Peasant Studies*. 39(1), pp. 105-132.
- Liu, C. (2023). The Cooperation between China and the Gulf Arab States in the Horn of Africa: From the Perspective of the Global South. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*. 17(4), pp. 404-27.
- Lozano Alonso, M. (2022). *Historia de Etiopía*. Catarata.
- . (2024). La construcción imperial de la Etiopía contemporánea bajo Menelik II. *Guerra Colonial*. 13, pp. 39-50.
- Maasho, A. (2018). Ethiopia's prime minister replaces security chiefs as part of reforms [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 20 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/world/ethiopias-prime-minister-replaces-security-chiefs-as-part-of-reforms-idUSKCN1J4oP6/>
- Masoliver, A. (2024). Conflicto de Amhara, Etiopía: la contienda de los rumores [en línea]. *La Razón*. [Consulta: 7 de septiembre 2024]. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/conflicto-amhara-etiofia-contienda-rumores_2024090166d44fefddf3680001c8bafc.html
- Meester, J. y Lanfranchi, G. (2024). La política de los países del Golfo en el Cuerno de África: su dimensión económica. *Afkar ideas: Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa*. 72.
- Mengisteab, K. (1997). New approaches to state building in Africa: the case of Ethiopia's ethnic-based federalism. *African Studies Review*. 40(3), pp. 111-132.
- Nahum, F. (1997). *Constitution for a nation of nations: The Ethiopian prospect*. The Red Sea Press, 1997.
- Necho, A. y Debebe, Y. (2024). *Understanding the Fano insurgency in Ethiopia* [en línea]. Rift Valley Institute. [Consulta: 1 de septiembre 2024]. Disponible en: <https://riftvalley.net/publication/understanding-the-fano-insurgency-in-ethiopias-amhara-region/>
- Nyssen, J. (2024). *A chronicle of the Tigray tragedy (2020 - 2024)*. Gante, Universidad de Gante.
- Paravicini, G. (2020a). Ethiopia claims big advance in Tigray, Amnesty reports mass killing [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 29 de noviembre 2020]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-conflict-idUSKBN27SoK3>
- . (2020b). In escalation of Ethiopia war, Tigray leader says his forces fired rockets at Eritrea [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 15 de noviembre 2020]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-conflict-idUSKBN27Vo5M>

- Pellet, P. (2021). Understanding the 2020-2021 Tigray conflict in Ethiopia—background, root causes, and consequences. *Kki Elemzésesek*. 39, pp. 1-20.
- Plaut, M. (2012). The legacy of Meles Zenawi. *Review of African Political Economy*. 39(134), pp. 645-654.
- Plaut, M. y Vaughan, S. (2023). *Understanding Ethiopia's Tigray War*. Hurst Publishers.
- Reuters. (2020a). Ethiopia says Tigray capital encircled after surrender ultimatum [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 4 de diciembre 2020]. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-conflict-idUSKBN283oBV>
- . (2020b). Operación militar de Etiopía en Tigray está completa, dice primer ministro [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 29 de noviembre 2020]. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/etiopia-conflicto-idESKBN288oCL>
- Stepputat, F. y Norman, J. (2024). Logistics, Politics and Berbera in the Eye of an International Storm. *Politique africaine*. 173(1), pp. 179-198.
- Tadesse, M. y Young, J. (2003). TPLF: reform or decline?. *Review of African political economy*. 30(97), pp. 389-403.
- Takele, T. B. y Tolcha, T. D. (2021). Optimal transit corridors for Ethiopia. *Journal of Transport and Supply Chain Management*. 15.
- Waal, A. de. (2023). Ethiopia PM Abiy Ahmed eyes Red Sea port, inflaming tensions [en línea]. *BBC*. [Consulta: 21 de julio 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-67332811>
- Wafula, I. (2024). Why Ethiopia is so alarmed by an Egypt-Somalia alliance [en línea]. *BBC*. [Consulta: 1 de septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/cvg415vex370>
- Wayessa, B. S. (2020). They deceived us: Narratives of Addis Ababa development-induced displaced peasants. *International Journal of Sociology and Anthropology*. 12(3), pp. 67-75.
- Weldemichel, T. G. (2022). Inventing hell: how the Ethiopian and Eritrean regimes produced famine in Tigray. *Human Geography*. 15(3), pp. 290-294.
- Woldemariam, M. (2019). The Eritrea-Ethiopia Thaw and its regional impact. *Current History*. 2019. 118(808), pp. 181-187.
- Yibeltal, K. (2024a). Ethiopia signs agreement with Somaliland paving way to sea access [en línea]. *BBC*. [Consulta: 20 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-67858566>
- . (2024b). Ethiopia birr: Currency falls 30% amid IMF-friendly policy change [en línea]. *BBC*. [Consulta: 6 de septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/cxr2k24z29xo>

- Yihun, B. B. (2020). *Ethiopia and Eritrea: Insights into the Peace Nexus*. Tsehai Publishers.
- Ylönen, A. (2018). Is the Horn of Africa's 'Cold War' over? Abiy Ahmed's early reforms and the rapprochement between Ethiopia and Eritrea. *African Security Review*. 27(3-4), pp. 245-252.
- Ylönen, A. (2019). From demonisation to rapprochement: Abiy Ahmed's early reforms and implications of the coming together of Ethiopia and Eritrea. *Global Change, Peace & Security*. 31(3), pp. 341-349.
- Yokamo, Y. (2019). Sidama declares state of impatience [en línea]. *Ethiopia Insight*. [Consulta: 21 de septiembre 2020]. Disponible en: <https://www.ethiopia-insight.com/2019/05/05/sidama-declares-state-of-impatience/>
- York, G. (2020). Latest violence in Ethiopia imperils its transition to democracy [en línea]. *The Globe and Mail*. [Consulta: 21 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.theglobeandmail.com/world/article-latest-violence-in-ethiopia-imperils-its-transition-to-democracy/>
- Záhořík, J. (2014). Ethiopia's hegemony in the Horn of Africa: Internal tensions and external challenges before and after Meles Zenawi. *The Journal of the Middle East and Africa*. 5(1), pp. 23-38.

Artículo recibido: 15 de septiembre de 2024

Artículo aceptado: 5 de enero de 2025

Miguel Ángel Melián Negrín

Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Diplomática de España. Consultor de Asuntos Públicos y Analista Internacional en Geopolítica, Seguridad y Defensa

Correo: ma.meliann9@gmail.com

Realismo, Estados Unidos y China: comparativa y proyección estratégica en el océano Pacífico

Realism, the United States and China: comparison and strategic projection in the Pacific Ocean

Resumen

La competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el Pacífico se aborda desde el *realismo*, una teoría que resalta el poder, el interés nacional y la seguridad en la política exterior. Aunque con diferencias políticas e ideológicas, ambos actores buscan maximizar su influencia en un escenario internacional marcado por la incertidumbre. Estados Unidos, para mantener su hegemonía regional, ha fortalecido sus alianzas y su presencia militar con el objetivo de frenar el ascenso de China.

A su vez, China expande su capacidad militar, tecnológica y económica, desafiando el orden vigente y posicionándose como un reto sistémico a la hegemonía estadounidense. El océano Pacífico se convierte así en el epicentro de una competencia que refleja las tensiones entre ambas potencias, donde el equilibrio de poder se juega en un contexto

de rivalidad creciente. Comprender estas dinámicas geopolíticas, tecnológicas y diplomáticas es clave para analizar el desarrollo de la competencia en esta región crítica del sistema internacional.

Palabras clave

Equilibrio de poder, Competencia estratégica, Geopolítica, Seguridad, Rivalidad.

Abstract

The strategic competition between the US and China in the Pacific is approached from the perspective of realism, a theory that emphasises power, national interest and security in foreign policy. Although there are political and ideological differences, both actors seek to maximise their influence in an international scenario marked by uncertainty. In order to maintain its regional hegemony, the United States has strengthened its alliances and military presence with the aim of curbing China's rise.

At the same time, China is expanding its military, technological and economic capabilities, challenging the existing order and posing a systemic challenge to US hegemony. The Pacific Ocean thus becomes the epicentre of a competition that reflects the tensions between the two nations, where the balance of power is played out in a context of growing rivalry. Understanding these geopolitical, technological and diplomatic dynamics is key to analysing the evolution of competition in this critical region within the international system.

Keywords:

Balance of power, Strategic competition, Geopolitics, Security, Rivalry

Citar este artículo:

Melian Negrín, M. Á. (2024). Realismo, Estados Unidos y China: comparativa y proyección estratégica en el océano Pacífico. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 65-96.

I Introducción: realismo y océano Pacífico, claves para entender el sistema internacional

En las últimas décadas, el océano Pacífico se ha consolidado como el eje principal de la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, dos potencias cuyos intereses estratégicos confrontan en una región clave para el futuro del orden internacional. Mientras Estados Unidos busca mantener su posición hegemónica, consolidada desde la Segunda Guerra Mundial, China ha emergido como una potencia en ascenso, decidida a reconfigurar el equilibrio de poder a su favor. Esta rivalidad, que abarca dimensiones militares, económicas, tecnológicas, comerciales y diplomáticas, se despliega por todo el espectro estatal, impregnando las diferentes capas sociales de este juego entre potencias. Redefiniendo así no solo las relaciones bilaterales entre ambas naciones, sino reconfigurando el sistema internacional en su conjunto.

En este sentido, comprender las motivaciones de estos actores es esencial para poder discernir los próximos escenarios de competencia hegemónica que se darán a lo largo de este siglo. Es aquí donde se quiere introducir la idea pivote de este análisis, el *realismo* como rama teórica de las relaciones internacionales más adecuada para comprender este enfrentamiento estratégico. Como herramienta teórica, el *realismo* permite analizar cómo los estados desarrollan su acción en el entorno internacional con la premisa fundamental de proteger sus intereses estratégicos, donde la supervivencia y la seguridad se convierten en los pilares fundamentales de la acción exterior y permean el resto de los elementos de su alrededor.

Así, esta teoría permite analizar las estructuras de política exterior de los Estados desde un prisma que integra elementos de equilibrio de poder e intereses estratégicos guiados por el cálculo, donde influyen elementos que pueden ser probados de manera empírica, como el proceso de toma de decisiones o factores geográficos y económicos, que terminan por definir los rasgos fundamentales de la política exterior de un país.

Fundamentado en la premisa de que el sistema internacional es inherentemente anárquico y que los Estados actúan sobre todo en función de sus intereses nacionales, el *realismo* ofrece una lente veraz a través de la cual es posible analizar la lógica que impulsa la competencia entre Estados Unidos y China. Así, bajo esta óptica, ambos países pueden ser analizados como actores que buscan aplicar la razón en su lógica operativa donde, guiados por el imperativo de maximizar su poder¹ y garantizar su seguridad, protagonizan una lucha por la preeminencia en una región clave para sus respectivas proyecciones globales, indistintamente de sus raíces como país, sociedad o potencia.

1 Esta lógica es entendida como el *realismo clásico*, articulado por pensadores como Hans Morgenthau, Edward Carr o R. Niebuhr, el cual subraya que la búsqueda del poder es una constante en la política internacional y expone las limitaciones de la moralidad frente a variables más influyentes como el equilibrio de poder o los intereses nacionales, que se posicionan como factores cruciales para la estabilidad internacional según esta visión. Este último autor, en su obra *The Tragic Vision of Politics: Ethics, Interests and Orders* (1953), aborda este tipo de planteamientos a la hora de analizar las condiciones inherentes a la sociedad internacional.

En el contexto del Pacífico, Estados Unidos y China se enfrentan no solo por intereses territoriales o económicos inmediatos, sino por la capacidad de definir las reglas del juego geopolítico, lo que afecta de manera directa a la estabilidad del orden internacional. A medida que el poder de China crece, Estados Unidos percibe una amenaza directa a su hegemonía no solo en la región, lo que refuerza una dinámica competitiva similar a la descrita por el *realismo*: un ciclo inevitable de confrontación y desconfianza entre grandes potencias (Allison, 2017).

	America	China
Self-perception	'Number one'	'Center of the universe'
Core value	Freedom	Order
View of government	Necessary evil	Necessary good
Form of government	Democratic Republic	Responsive authoritarianism
Exemplar	Missionary	Inimitable
Foreigners	Inclusive	Exclusive
Time horizon	Now	Eternity
Change	Invention	Restoration and evolution
Foreign policy	International order	Harmonious hierarchy

Source: Allison, 2017, p.141.

Tabla I. Diferencias entre China y Estados Unidos en su visión de posición en el mundo. Fuente: G. Allison (2017)

Desde esta perspectiva, el choque entre Estados Unidos y China en el Pacífico no es una anomalía, sino una consecuencia natural de la reconfiguración del poder global, escenarios que incluso pueden ser rescatados de varios periodos históricos. A modo de ejemplo, en su obra *Destined For War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Allison hace referencia a un total de dieciséis escenarios de los cuales en doce se llegó a alcanzar el conflicto directo a través de la guerra. Mediante el análisis de rivalidades históricas, esta estadística subraya la tendencia en la que las potencias emergentes y las establecidas frecuentemente terminan en conflicto, lo que refuerza la pertinencia de su análisis para entender la dinámica actual entre China y Estados Unidos y la potencial escalada hacia un enfrentamiento.

Asimismo, la competencia en esta región no se limita únicamente a la esfera militar. Tanto Estados Unidos como China han utilizado diversos enfoques diplomáticos y económicos para ampliar su influencia en el Pacífico, en un intento por asegurar rutas comerciales, establecer alianzas estratégicas y proyectar su poder de manera más amplia. Estas dinámicas ponen de manifiesto que la región del Pacífico es un espacio de vital importancia estratégica en el que se definen y reafirman las proyecciones de poder de ambos actores.

Por tanto, como principal base que tener en consideración, el *realismo* ofrece una base teórica robusta para entender por qué la competencia entre Estados Unidos y China en el océano Pacífico es tan profunda y persistente. Así como su desarrollo en un contexto de alta competencia y complejidad ascendente. Por lo que, en un entorno donde las potencias buscan asegurar su supervivencia y maximizar su influencia, el

enfrentamiento entre ambas naciones parece altamente posible y está destinado a jugar un papel determinante en la configuración del futuro orden mundial.

2 El *realismo* en las relaciones internacionales: el caso de China y Estados Unidos

El *realismo* es uno de los pilares teóricos fundamentales en el estudio de las relaciones internacionales y sus raíces se remontan a pensadores previos a la formalización de la disciplina, como Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes. Maquiavelo, en *El príncipe* (1532), introduce el concepto del poder como herramienta esencial para el mantenimiento del Estado y la estabilidad política. Según este autor, el poder debe ejercerse de manera pragmática, con el fin de garantizar la supervivencia y la seguridad del Estado, incluso si esto requiere actuar sin escrúpulos morales (Maquiavelo, 1998). Sin duda alguna, esta visión realista del poder sentó las bases para el posterior desarrollo de la teoría del *realismo* en las relaciones internacionales y será referida en multitud de ocasiones a lo largo y ancho del globo por toda clase de figuras políticas e incluso religiosas.

Por su parte, Thomas Hobbes, en *Leviatán* (2017), ofrece una perspectiva igualmente influyente al describir el estado de naturaleza como una condición de guerra de todos contra todos, en la que la vida es «solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta» (Hobbes, 2017). Esta visión pesimista de la naturaleza humana subraya la necesidad de un poder soberano fuerte que imponga orden y seguridad en la sociedad. En esta línea, Hobbes argumenta que, en ausencia de una autoridad central, los seres humanos tienden al conflicto debido a la búsqueda de seguridad y poder. De esta manera, su obra proporciona las bases para una visión del sistema internacional como un entorno anárquico en el que los Estados actúan de manera similar a los individuos en el estado de naturaleza, buscando su propia seguridad y poder, características que los principales autores realistas de los siglos xx y xxi siguen manteniendo como fundamentales en la actualidad.

Ya en el siglo xx, el *realismo* adquirió una mayor consolidación a través de las aportaciones de autores pilares de esta rama teórica como Hans Morgenthau. En su influyente obra *Politics Among Nations* (1948), Morgenthau articuló una teoría realista que ha sido fundamental en la interpretación de las dinámicas de poder en el sistema internacional, donde sus postulados son clave para entender las relaciones entre Estados Unidos y China hoy en día.

En primer lugar, Morgenthau sostenía que la política internacional está gobernada por leyes objetivas que tienen su raíz en la naturaleza humana. En este sentido, la comprensión de estas leyes es esencial para el análisis político, pues las acciones de los Estados responden a patrones predecibles. En segundo lugar, el concepto de poder es fundamental: los líderes políticos piensan y actúan en función de intereses definidos en términos de poder, introduciendo un enfoque racional en la política internacional que deja de lado los motivos ideológicos o personales. Además, este interés por el

poder es una categoría universal, constante a lo largo del tiempo y el espacio, aunque la forma que toma pueda variar según las circunstancias históricas y geopolíticas².

Por otra parte, Morgenthau argumenta que, aunque la moralidad es relevante en la vida política, en el ámbito internacional las acciones de los Estados deben ser juzgadas por su efectividad en la consecución de intereses nacionales más que por criterios morales abstractos. Esta distinción entre la moralidad individual y la moralidad estatal es central en la teoría realista, que ve a los Estados actuando según una lógica pragmática y no idealista. A su vez, también resaltaba la importancia de la prudencia, considerada la máxima virtud en la política internacional, ya que los Estados deben basar sus decisiones en un cálculo realista de las circunstancias en lugar de aspiraciones morales o utópicas.

Finalmente, Morgenthau entendía la esfera política como autónoma, con su propia lógica, distinta de otros campos como la economía o la ética. Así, en su conjunto, la política internacional según el *realismo* debe ser comprendida dentro de su propio marco, centrado en el poder, la seguridad y los intereses nacionales. Al reconocer de manera conjunta estos postulados se constituyen los denominados *Seis principios del Realismo* de Morgenthau (1990).

Sin embargo, el desarrollo de la teoría realista no se limita a la obra de Morgenthau. Waltz (1979), uno de los teóricos más influyentes del neorrealismo, en su obra *Teoría de la Política Internacional*, introdujo una versión estructural del *realismo* que puso un énfasis renovado en la importancia del sistema internacional como determinante del comportamiento estatal. Waltz argumentaba que, en un sistema internacional anárquico, donde no existe una autoridad central que regule las acciones de los Estados, estos deben buscar su propia seguridad y supervivencia a través del equilibrio de poder.

De esta forma, la distribución del poder en el sistema internacional se convierte en el factor determinante de las dinámicas de cooperación o conflicto entre los estados. Waltz también introdujo la idea de que los Estados no buscan necesariamente maximizar su poder absoluto, sino garantizar su seguridad en un entorno de competencia constante.

Ligado a lo anterior, al *realismo* clásico se puede sumar el avance teórico dentro de esta rama que cristaliza el realismo estructural o neorrealismo. Desarrollada por Kenneth Waltz, John Mearsheimer o Stephen Walt, esta vertiente de la corriente realista pone énfasis en la estructura del sistema internacional como motor de las acciones estatales. En un sistema donde el poder está redistribuyéndose de forma constante, el ascenso de China es visto como un desafío al equilibrio de poder regional, lo que explica las políticas de contención y reequilibrio de Estados Unidos, diseñadas para preservar su influencia y evitar la consolidación de un competidor directo.

Por otro lado, el neorrealismo ofensivo, un enfoque más actual que responde a las características de un sistema internacional interrelacionado, desarrollado por John

² Ejemplo de ello es la histórica preocupación estratégica de Rusia respecto a sus fronteras, una materia cuya política ha sido foco central desde tiempos del zar Alejandro II hasta la actualidad.

Mearsheimer, añade una dimensión más agresiva al análisis del comportamiento de los estados. En *The Tragedy of Great Power Politics*, Mearsheimer (2001) argumenta que los Estados, en especial las grandes potencias, no solo buscan garantizar su seguridad, sino maximizar su poder relativo hasta alcanzar la hegemonía en el sistema internacional. Según Mearsheimer, las grandes potencias no confían en que otras potencias puedan respetar el equilibrio de poder y, por lo tanto, adoptan una estrategia ofensiva para evitar que surjan rivales capaces de desafiar su posición hegemónica.

Esta visión es particularmente relevante para entender la competencia entre Estados Unidos y China, ya que ambos países parecen seguir estrategias orientadas a asegurar su posición en el Pacífico, una región clave para sus respectivos intereses geoestratégicos. Por su parte, también es posible observar cómo el *realismo* ha influido en gran medida en la política exterior reciente de China. Desde la década de los setenta, con el acercamiento estratégico de Mao Zedong a Estados Unidos, se puede observar cómo China ha ido evolucionando hacia un enfoque pragmático y realista en la composición de su política exterior.

Este giro histórico, que ejemplifica el primer paso hacia la aplicación de un enfoque realista, permitió a China contrarrestar la influencia de la Unión Soviética —su principal rival geopolítico en ese momento— y mejorar su posición en el sistema internacional (Kissinger, 1994). No obstante, el *realismo* continuó ganando influencia en la política china bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, quien promovió una estrategia de modernización económica y militar con un enfoque muy pragmático, separando claramente los intereses nacionales de la idea nacional del Partido Comunista Chino. A medida que China ha crecido en poder e influencia, sus líderes han seguido una estrategia cautelosa, buscando evitar confrontaciones directas mientras expanden de manera gradual su influencia en Asia y el mundo. Esto ha conformado una dinámica en la estructura de la política exterior china que ha perdurado en las generaciones de líderes chinos hasta la actualidad.

Por su parte, entre los autores chinos que han adoptado y adaptado los principios realistas a su contexto nacional destaca Yan Xuetong³, quien argumenta que China debe buscar un equilibrio entre la adquisición de poder y la consolidación de su legitimidad en la comunidad internacional. En su obra *Leadership and the Rise of Great Powers*, Yan (2019) sostiene que las grandes potencias no solo deben desarrollar su capacidad militar y económica, sino también ganarse la aceptación y el respeto de otros actores internacionales. Y, aunque Yan reconoce la importancia del poder duro, también subraya que el comportamiento ético y la construcción de una imagen positiva son esenciales para mantener una posición de liderazgo en el sistema internacional, elementos vitales para comprender el despliegue de acciones del ámbito del poder blando chino (Yan, 2011).

Otro autor chino influyente es Wang Jisi⁴, quien se ha centrado en el análisis de la política exterior de China desde una perspectiva realista. Wang (2011) destaca que,

3 Decano del Instituto de Relaciones Internacionales Modernas en la Universidad de Tsinghua.

4 Decano de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Pekín y presidente del Instituto de Estrategia Internacional de China.

aunque China ha buscado integrarse en el sistema internacional, sigue guiada por sus propios intereses de poder y seguridad. Este autor argumenta que China, al igual que otras grandes potencias, actúa de manera pragmática, persiguiendo sus intereses nacionales en un contexto de competencia con otras potencias, en especial Estados Unidos.

Como resultado de lo analizado, es plausible entender el comportamiento de China en el ámbito militar a través de principios realistas. La modernización de su ejército, con un enfoque particular en la expansión de su capacidad naval y tecnológica, responde al interés de proteger sus intereses nacionales, especialmente en el mar de la China Meridional. Esta región, de vital importancia estratégica, ha sido objeto de disputas territoriales y representa un punto clave en la competencia entre Estados Unidos y China, donde destacan determinados puntos de tensión histórica como pueden ser los casos de Taiwán y Corea del Sur. La acumulación de poder militar por parte de China es vista por muchos analistas como una manifestación directa de los principios del *realismo*, donde el poder es la herramienta principal para asegurar la supervivencia y el estatus en un sistema internacional anárquico (Mearsheimer, 2005).

En este contexto, el *realismo* proporciona un marco teórico robusto para analizar las dinámicas de poder entre Estados Unidos y China. A través de sus diferentes vertientes, el *realismo* permite comprender cómo las potencias se comportan en función de sus intereses nacionales y su búsqueda de seguridad y hegemonía. El sistema internacional, tal como lo describe este sistema teórico, sigue siendo un entorno competitivo donde las grandes potencias, como Estados Unidos y China, intentan maximizar su influencia y evitar que sus rivales ganen ventaja.

Desde la perspectiva estadounidense, el *realismo* ha influido en la formulación de su política exterior hacia China. Como se abordará más adelante, la estrategia de contención, iniciada durante la Guerra Fría, se ha adaptado a los tiempos modernos, con políticas destinadas a mantener el liderazgo de Estados Unidos en la región del Indopacífico y evitar que China expanda su influencia de manera descontrolada. Por tanto, esta competencia entre ambas potencias no da solamente lugar a la competición militar, sino que también incluye aspectos económicos y diplomáticos, donde ambos actores buscan ampliar su red de aliados y consolidar su presencia en organismos internacionales clave.

Recapitulando, es necesario resaltar que esta rama de estudio de las relaciones internacionales sigue siendo una de las corrientes teóricas más útiles para entender las relaciones internacionales contemporáneas. Su énfasis en el poder, la seguridad y los intereses nacionales proporciona una lente clara para analizar la rivalidad entre Estados Unidos y China en el océano Pacífico. De esta forma se puede observar cómo ambos países, impulsados por sus propios intereses de poder y supervivencia, están comprometidos en una lucha por la supremacía en una de las regiones más estratégicamente importantes del mundo. Así, el *realismo* no solo ofrece las herramientas para comprender esta confrontación, sino que también permite prever sus posibles desarrollos y sus implicaciones para el sistema internacional en su conjunto.

3 Estados Unidos y China: potencias en ascenso y declive relativo

La relación entre Estados Unidos y China ha estado marcada por un ciclo de cooperación y competencia que ha evolucionado casi de forma inevitable hacia una rivalidad estratégica (Kissinger, 2011). Esta dinámica se enmarca en un contexto más amplio de cambio en el sistema internacional, donde la hegemonía de Estados Unidos, consolidada tras la Segunda Guerra Mundial, ha comenzado a verse desafiada por el ascenso de China y una multiplicidad de frentes abiertos en un sistema internacional con actores cada vez más influyentes, véanse los grupos terroristas o las empresas transnacionales. Así, para comprender este enfrentamiento es esencial partir en un primer lugar del análisis de la posición de ambos países desde el punto de vista de la teoría de las potencias hegemónicas. Particularmente la del autor George Modelski, que explica cómo las grandes potencias ascienden, alcanzan su apogeo, declinan y al final son reemplazadas (Modelski, 1987).

3.1 Estados Unidos: hegemonía y declive relativo en el siglo XXI

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha disfrutado de una posición de liderazgo en el sistema internacional (Kissinger, 2011). Su capacidad militar, su dominio económico y su influencia cultural le otorgaron un estatus de potencia hegemónica que le permitió configurar las reglas del sistema global y garantizar un orden favorable a sus intereses (Brzezinski, 1997). Sin embargo, tal como plantea Modelski (1987) en su teoría de los ciclos de hegemonía, este liderazgo no es permanente. Según este autor, las potencias hegemónicas atraviesan cuatro fases: ascenso, hegemonía, declive y finalmente, colapso, al ser reemplazadas por una nueva potencia emergente (Modelski, 1987). En este contexto, es posible vislumbrar la entrada de Estados Unidos en una fase de declive relativo, al enfrentar una creciente competencia por parte de China, que amenaza su estatus hegemónico y su rol como faro global de seguridad y valores occidentales.

La hegemonía estadounidense, consolidada en la segunda mitad del siglo XX, ha experimentado múltiples desafíos en el siglo XXI. Modelski (1987) argumenta que el declive de una potencia hegemónica suele manifestarse en la pérdida de control sobre las dinámicas económicas y geopolíticas globales. En el caso de Estados Unidos, la crisis financiera de 2008 marcó un punto de inflexión que reveló debilidades estructurales en su economía y debilitó su capacidad para liderar el sistema financiero global con la misma autoridad que en décadas anteriores (Modelski, 1987). Además, la creciente polarización política interna y el desgaste de su imagen internacional — en especial tras la guerra en Irak y la retirada de Afganistán en 2022 — han erosionado de manera indudable su legitimidad como líder mundial a ojos de sus aliados principales. No obstante, cabe destacar que no se observa el repliegue de Estados Unidos en zonas clave para su política exterior, por lo que su presencia militar internacional continúa siendo de vital importancia, sobre todo en lo relativo al Indopacífico.

Otro indicador clave del declive relativo de Estados Unidos se podría extraer del cambio en la distribución del poder económico a nivel global. Mientras Estados Unidos sigue siendo la principal economía del mundo, China ha cerrado la brecha rápidamente, convirtiéndose en la segunda economía más grande y en el motor del crecimiento global en términos de producción y comercio⁵. Este fenómeno, tal como plantea Modelski (1987), es típico de la fase de declive de una hegemonía, cuando otras potencias emergen como competidores serios y capaces de desafiar el liderazgo de la potencia dominante al mismo tiempo que reducen la capacidad de influencia de la potencia hegemónica.

Sin embargo, este declive no implica una pérdida total de influencia. Estados Unidos sigue manteniendo una capacidad militar incomparable, impulsando los principales avances en la industria militar, con presencia en todo el mundo, y liderando instituciones clave como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Friedberg, 2018). Además, continúa siendo una potencia central en las relaciones internacionales gracias a sus alianzas estratégicas y su red de acuerdos de defensa, por lo que la estrategia estadounidense pasa por dos opciones, atendiendo al modelo de Modelski: retrasar este cambio hegemónico o lograr retomar la senda de la hegemonía.

Sumado a lo anterior, el ascenso de China y la reconfiguración del orden global presentan un desafío directo a su posición global predominante, especialmente en la región del Pacífico, donde se juega una parte fundamental de su estrategia de contención. En esta nueva fase de rivalidad, la competencia entre ambas potencias se ha extendido al campo tecnológico, un ámbito cada vez más determinante para la hegemonía global. El dominio sobre tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, el 5G y la ciberseguridad, también se ha convertido en una pieza clave de la competencia estratégica, con profundas implicaciones para el control económico, militar y social del siglo XXI.

3.2 China: ascenso y reconfiguración del poder global

El ascenso de China en las últimas cuatro décadas ha sido un fenómeno sin precedentes en la historia reciente (Allison, 2017). Desde las reformas económicas de Deng Xiaoping en la década de los ochenta, China ha logrado consolidarse como una potencia económica de primer nivel y, más recientemente, ha comenzado a expandir su poder político y militar. En términos de la teoría de los ciclos de Modelski (1987), China se encuentra en una fase de ascenso, desafiando el orden establecido por Estados Unidos y buscando redefinir las reglas del sistema internacional en función de sus propios intereses.

⁵ Para comprender la magnitud de este suceso histórico cabe destacar que China ha mantenido una media del incremento anual del PIB entre el año 2000 y el 2023 del 8,29 %, posicionándose como la segunda mayor economía del mundo desde que en 2010 superase a Japón en este ranking global.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Construction	Africa	-9%	-7%	9%	-26%	3%	-46%	-16%	8%	47%
	Central Asia	-89%	-62%	1,409%	-70%	48%	-54%	764%	-93%	368%
	East Asia	-18%	24%	-25%	5%	7%	26%	-45%	41%	-63%
	Europe	-33%	-23%	267%	-59%	79%	-37%	160%	-74%	-15%
	Latin America & Caribbean	-39%	-25%	172%	-25%	-52%	-20%	60%	423%	-95%
	Middle East	19%	60%	-22%	55%	-19%	-59%	36%	14%	35%
	Pacific	5%	18%	272%	-60%	-17%	-56%	-100%		-43%
	South Asia	294%	-58%	-36%	45%	-3%	-64%	-7%	-25%	171%
	Southeast Asia	101%	28%	-18%	1%	39%	-25%	-40%	16%	8%
Investment	Africa	-48%	12%	-49%	170%	-7%	-64%	234%	-39%	114%
	Central Asia	-74%	-76%	211%	-36%	342%	-100%		-68%	53%
	East Asia	83%	-66%	90%	20%	95%	-68%	-43%	129%	94%
	Europe	-17%	-7%	7%	-33%	56%	-80%	35%	-100%	
	Latin America & Caribbean	-92%	227%	-38%	749%	-41%	-25%	-51%	4%	108%
	Middle East	0%	769%	32%	-8%	24%	92%	322%	341%	-43%
	Pacific	-55%	-64%	117%	-56%	253%	-100%			
	South Asia	309%	-32%	-26%	102%	-62%	103%	-93%	197%	-42%
	Southeast Asia	170%	-33%	61%	-20%	-53%	52%	-69%	143%	27%

Figura 1. Alcance global de la Franja y Ruta por región y tipo de proyecto.

Fuente: Green Finance & Development Center, FISF Fudan

China ha basado su ascenso en una combinación de crecimiento económico, inversión en infraestructura y modernización militar. Sin duda alguna, desde su entrada en la Organización Mundial del Comercio en el año 2000, el gigante asiático ha crecido sin parangón. Un excelente ejemplo de ello es la Iniciativa de la Franja y la Ruta⁶, a través la cual China ha extendido su influencia económica por todo el mundo, asegurando acceso a recursos estratégicos y mercados clave. La expansión económica de China, acompañada por el aumento de su proyección militar, especialmente en el Pacífico y en el mar del Sur de China, evidencia el impulso de una potencia en ascenso (Shambaugh, 2020). Este proceso refleja su estrategia para consolidarse como una fuerza regional clave, aprovechando su entorno natural como espacio de crecimiento y afirmación estratégica.

En conjunto con esta evolución geopolítica, el crecimiento económico chino ha transformado no solo su posición en el escenario internacional, sino también las dinámicas del poder global. A medida que su economía ha crecido, China ha buscado consolidar su influencia en organismos internacionales como las Naciones Unidas y ha comenzado a formar alianzas estratégicas que contrarrestan las de Estados Unidos, particularmente en Asia y África.

Esta estrategia responde a un patrón de comportamiento según el cual las potencias emergentes tienden a buscar esferas de influencia que les permitan desafiar el poder hegemónico sin confrontarlo de forma directa en todos los frentes (Modelski, 1987). Desarrollando así una serie de herramientas político-económicas que permiten penetrar en diferentes contextos internacionales gracias a un progresivo —y en ocasiones agresivo— desarrollo de su poder blando. Esto da lugar, por ejemplo, al desarrollo de organismos de carácter internacional paralelos a los tradicionales económicos financieros occidentales, tal y como es el Banco Asiático de Desarrollo.

6 Lanzado en 2013, es un vasto proyecto de infraestructura y desarrollo económico que abarca más de ciento cuarenta países a lo largo de Asia, África y Europa.

Lo anterior está relacionado de forma estrecha con otro de los puntos focales más destacables de la política exterior china en los últimos años: sus relaciones con el denominado sur global. En este sentido, China ha incrementado estratégicamente su influencia en esta región, redefiniendo el panorama de poder global y posicionándose como una figura central en el desarrollo de nuevas estructuras de cooperación internacional. Esta aproximación se manifiesta en su participación en foros como los BRICS, que agrupa a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, y se ha expandido con la propuesta de BRICS+, incluyendo a otros países emergentes.

La relevancia de los BRICS en la política exterior de China no se limita solo a su peso económico, sino también a su capacidad de formar un bloque cohesivo que puede actuar como contrapeso a las influencias tradicionalmente occidentales en el ámbito financiero y político mundial. Este esfuerzo se inscribe dentro de una estrategia más amplia que busca fortalecer las relaciones sur-sur, promoviendo la cooperación económica y el desarrollo mutuo entre los países en desarrollo, lo que a su vez amplía la esfera de influencia china y refuerza su posición como líder entre las economías emergentes.

Así, en el contexto de estos esfuerzos, China no solo continua su búsqueda para expandir su acceso a recursos vitales y mercados, sino también cimentar su estatus como un actor global capaz de desafiar la hegemonía occidental (Economy, 2018). Y, como resultado, la implementación de estas estrategias ha permitido a China posicionarse como un líder indispensable para muchos países en desarrollo, los cuales ven en ella un modelo alternativo de desarrollo y un socio estratégico en su búsqueda de mayor autonomía en el escenario internacional.

No obstante, este empeño por impulsar su liderazgo global no solo se manifiesta en la esfera económica y política, sino que también se extiende al ámbito militar. En este ámbito, aunque con un marcado carácter interno y no tanto exterior, China ha centrado sus esfuerzos en la modernización de su ejército, en especial su Armada, con el fin de proyectar su poder en el Pacífico y en el mar del Sur. En este sentido, el *Libro Blanco para la Defensa de China* de 2019⁷ refleja cómo el mar de China Meridional se posiciona como un área de especial interés para China y hace especial énfasis en una política de defensa activa, no renunciando al uso de la fuerza en caso necesario (Jinping, 2022). Ejemplos de ello han sido el desarrollo de una presencia militar significativa mediante la construcción de bases en islas artificiales, el aumento de la intensidad de buques patrulla o las cada vez más recurrentes reclamaciones soberanas de aguas territoriales de otros países limítrofes.

Como se tratará más adelante, estas acciones son vistas por muchos como un intento de afirmar su control sobre una región clave para el comercio mundial y como un desafío directo a la presencia militar de Estados Unidos en la región. En esta fase de ascenso, China busca consolidar su posición como la principal potencia regional, un objetivo que está en línea con el comportamiento de las potencias emergentes y

7 Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6do84o8f5o2283d.html

que aspira de forma histórica a retomar lo que consideran como propio, una posición hegemónica en el orden internacional.

En este sentido, desde la perspectiva china, el país se concibe a sí mismo como una potencia hegemónica desde tiempos inmemoriales, aunque, no obstante, en sus documentos estratégicos —en su libro de defensa de 2019, por ejemplo— hacen constante referencia a una oposición férrea a la hegemonía estadounidense. A lo largo de su historia, China ha ejercido una influencia significativa sobre el sistema internacional, particularmente en Asia, donde su poder se manifestaba a través de relaciones tributarias y culturales más que por la expansión territorial o la agresión militar frente a otros países de la región (Allison, 2017).

Esta visión, profundamente arraigada en su cultura e historia, considera a China como una civilización antigua y avanzada, que desempeñaba un papel central en el equilibrio de poder regional, promoviendo el orden y la estabilidad sin recurrir a la conquista o al dominio violento. Sin embargo, esta percepción de hegemonía benévola fue alterada de manera drástica por los sucesos del siglo XIX, como las guerras del Opio y la humillación infligida por las potencias occidentales, que redujeron a China a un estado de debilidad y fragmentación (Song, 2009).

Hoy en día, el ascenso de China debe ser entendido a la luz de este contexto histórico. Para los líderes chinos, retomar su posición como una potencia global no es una cuestión de expansión agresiva, sino de restaurar el rol hegemónico natural que el país desempeñaba antes de su «siglo de humillación»⁸. Desde la perspectiva del *realismo*, este proceso implica una acumulación de poder económico, militar y diplomático para asegurar la supervivencia y los intereses nacionales de China en un sistema internacional competitivo, elementos que se aprecian en relación con su comparativa con los principales actores de la región.

REGIONAL COMPARISON OF THE PRC'S 2022 OFFICIAL DEFENSE BUDGET	
	2022 \$ Billion
PRC (official defense budget)	\$229
India	\$74.4
Japan	\$51.9
Russia (national defense budget)	\$90.9
South Korea	\$42.5
Taiwan	\$16.8

Tabla II. Comparación regional con el presupuesto oficial de defensa de China (2022).

Fuente: Departamento de Defensa de Estados Unidos

8 El «siglo de humillación» (1839-1949) refiere al periodo en que China sufrió invasiones y pérdidas de soberanía a manos de potencias extranjeras. Comenzó con las guerras del Opio (1839-1842, 1856-1860) y abarcó derrotas como la primera guerra sino-japonesa (1894-1895) y la ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial (1937-1945).

Sin embargo, el *realismo* también subraya que este ascenso se produce en un entorno anárquico, lo que obliga a China a actuar con pragmatismo y cautela, expandiendo su influencia sin provocar un conflicto abierto con Estados Unidos. Así, comprender la proyección de China en el siglo XXI a través de esta lente realista permite entender mejor las estrategias chinas, que buscan reafirmar su estatus de gran potencia sin replicar los modelos agresivos del imperialismo occidental.

Además, el *realismo* chino, desarrollado por autores como Y. Xuetong y W. Jisi, ha guiado muchas de las decisiones estratégicas del país. Xuetong subraya la importancia del poder moral como complemento al poder económico y militar, argumentando que, para consolidarse como una potencia global, China debe ganar legitimidad internacional y proyectar una imagen de justicia (Yan, 2019). A modo de ejemplo, pueden entenderse bajo este prisma la premisa de no intervención en los asuntos de otros países, eje fundamental en la política exterior histórica de China y que el país asiático emplea para construir lazos económicos y comerciales con numerosos países al mismo tiempo que se posiciona como un actor neutral.

Por su parte, también es claramente observable la preservación de una política exterior pragmática, centrada en la defensa de los intereses nacionales de China y en el fortalecimiento de su influencia en las áreas clave del sistema internacional (Wang, 2011). Ambos enfoques convergen en la estructura de la política exterior e interior de China, reflejando una visión realista de su ascenso, cuyo objetivo final es desplazar a Estados Unidos como la principal potencia global.

3.3 *El Pacífico como escenario estratégico de la rivalidad sino-estadounidense*

Entrando en uno de los escenarios más estratégicos en el ámbito de la geopolítica para este siglo, el océano Pacífico ha adquirido una relevancia crucial en la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China. Esta región, vital para el comercio internacional y la proyección militar estratégica, se ha convertido en el principal escenario de la lucha por la supremacía entre ambas potencias. Controlar el Pacífico significa tener acceso a rutas comerciales estratégicas y poder militarizar una de las áreas más dinámicas del mundo (Mackinder, 1904). Para ambos países, mantener o expandir su influencia en esta región es clave para asegurar su posición en el sistema global.

Históricamente, la relación entre Estados Unidos y China ha estado marcada por eventos que han profundizado su rivalidad en el Pacífico. Durante la Guerra Fría, la guerra de Corea fue uno de los primeros enfrentamientos directos entre ambos países, que consolidó la percepción de China como un enemigo comunista y reforzó la estrategia de contención de Estados Unidos en la región (Kissinger, 1994). No obstante, tras la apertura diplomática en la década de los setenta, con el histórico viaje de Richard Nixon a Pekín, las relaciones entre ambos países mejoraron de manera significativa, lo

que permitió a China integrarse de forma gradual en el sistema internacional liderado por Estados Unidos (Kissinger, 2011).

En las últimas décadas, sin embargo, la competencia ha resurgido con mayor intensidad. China ha fortalecido su presencia militar en el mar de la China Meridional, un área que reclama casi en su totalidad, desafiando los principios de libre navegación defendidos por Estados Unidos y sus aliados. Para Estados Unidos esta región es esencial, no solo por su valor estratégico, sino también porque simboliza su capacidad de proyectar poder en el Pacífico, un aspecto clave de su hegemonía global. La respuesta de Washington ha sido reforzar sus alianzas con países de la región, como Japón, Corea del Sur y Australia, y aumentar su presencia militar en el Pacífico.



Figura 2. Número de ejercicios bilaterales con China y Estados Unidos de países de Asia-Pacífico (2003-2022). Fuente: International Institute for Strategic Studies (IISS)

Retomando a Modelski (1987), este escenario de competencia estratégica en el Pacífico encaja a la perfección en el modelo propuesto por el autor, que sugiere que, a medida que una potencia emergente desafía el dominio de la potencia hegemónica, surgen focos de conflicto en regiones clave del sistema internacional. Por tanto, el Pacífico es uno de esos escenarios donde la lucha por la supremacía se manifiesta de

manera más clara, con ambas potencias intentando asegurar su influencia y evitar que el otro gane una ventaja decisiva.

En suma, la relación entre Estados Unidos y China está muy marcada por las dinámicas de ascenso y declive que describen los ciclos de hegemonía de Modelski y fundamentada de manera amplia en la toma de decisiones desde una perspectiva realista. Mientras Estados Unidos enfrenta un declive relativo, China ha logrado ascender de forma rápida y reconfigurar el poder global. Por ello, el Pacífico, como escenario estratégico de esta rivalidad, seguirá siendo el epicentro de la competencia entre ambas potencias, donde se definirá en gran medida el futuro del orden internacional.

4 Comparativa estratégica desde el punto de vista histórico: Estados Unidos vs. China en el teatro del Pacífico

Entendiendo pues el Pacífico como epicentro de la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China, donde dos potencias que compiten por influir en una región vital para el comercio global, los recursos energéticos y la seguridad internacional, cabe resaltar las visiones estratégicas de cada actor. Desde estrategias económicas y comerciales hasta alianzas militares y diplomacia de poder blando, tanto Washington como Pekín han desplegado una variedad de instrumentos para consolidar su influencia en la región, en un enfrentamiento que va mucho más allá de lo militar, al abarcar múltiples dimensiones del poder internacional.

En primer lugar, Estados Unidos ha mantenido una posición preeminente en el sistema económico internacional, especialmente en el Pacífico. A lo largo de la historia reciente, Washington ha promovido acuerdos comerciales que buscan integrar las economías de la región bajo un modelo liberal de comercio abierto y cooperación económica. El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) —aunque abortado en 2017— fue uno de los mayores intentos de Estados Unidos para contrarrestar la creciente influencia de China y reunió a doce países que representaban el 40 % del PIB global⁹. Por su parte, el Indo-Pacific Economic Framework (IPEF), lanzado en 2022, refleja el esfuerzo renovado de Estados Unidos para establecer una red económica que sirva de contrapeso a la expansión económica china, proponiendo un comercio basado en normas más equitativas y sostenibles.

Frente a esto, China ha consolidado su liderazgo económico en la región a través del Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP), firmado en 2020, que incluye quince países y representa el mayor acuerdo comercial del mundo. El RCEP no solo amplía la influencia económica de China en Asia-Pacífico, sino que también fortalece su capacidad para establecer nuevas reglas comerciales y normas que

⁹ Australia, Canadá, México o Nueva Zelanda son algunos ejemplos de economías de relevancia que formaban parte de este acuerdo económico-comercial que, tras la retirada de Estados Unidos en 2017, renegociaron y lograron firmar un nuevo acuerdo en 2018 denominado Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPPC).

favorecen sus intereses, desafiando de forma directa los esfuerzos de Estados Unidos por mantener su hegemonía en la región.

A lo anterior se suma la utilización de la *Belt and Road Initiative* (BRI) o Franja y Ruta, como su principal herramienta económica. Así, desde sus inicios en 2013, la BRI ha canalizado más de un billón de dólares en inversiones en infraestructuras estratégicas en Asia, África y Europa, y también en el Pacífico. Este ambicioso proyecto conecta más de ciento cuarenta países mediante redes de infraestructura, puertos y ferrocarriles que tienen el objetivo de lograr y consolidar alianzas comerciales y diplomáticas con actores clave a nivel internacional. No obstante, las implicaciones geopolíticas de la BRI son claras: al proporcionar préstamos a largo plazo, China ha ganado influencia económica y política en países de gran valor estratégico, como Sri Lanka y las Islas Salomón. A pesar de sus beneficios económicos, la BRI ha sido criticada por generar dependencia económica y deudas insostenibles, lo que genera tensiones geopolíticas adicionales.

4.1 Alianzas y asociaciones

Desde el punto de vista estratégico, la arquitectura de seguridad estadounidense en el Pacífico se ha sustentado en una red de alianzas militares que ha consolidado su presencia en la región durante décadas hasta la actualidad, adaptando los recursos existentes al contexto de seguridad actual. Ejemplo de ello es la OTAN, la cual se ha centrado tradicionalmente en el Atlántico Norte y el este de Europa, pero que, a raíz de la expansión de los intereses de seguridad estadounidenses, ha llevado a la participación de países asiáticos en ejercicios conjuntos y cooperación en temas de ciberseguridad y defensa.

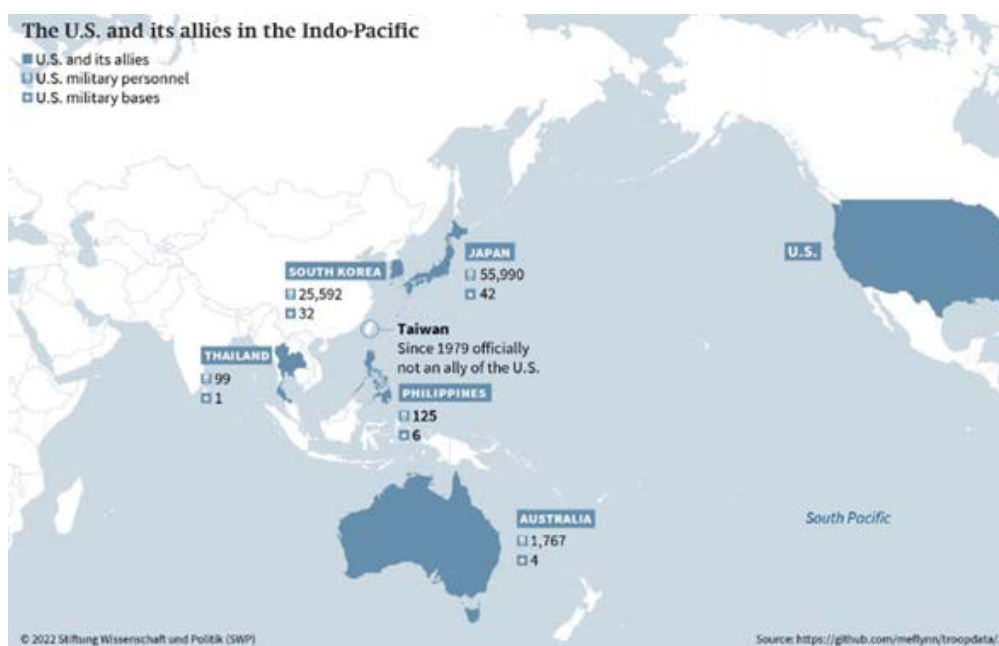


Figura 3. Principales aliados de Estados Unidos en el Indo-Pacífico. Fuente: Fundación de Ciencias y Política (Stiftung Wissenschaft und Politik)

En este sentido, las alianzas clave de Estados Unidos, líder de la organización, en la región se articulan a través del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), que incluye a Japón, India y Australia, y del AUKUS, firmado en 2021. Este último, al ofrecer tecnología nuclear a Australia, marca un paso crucial en la intensificación de la competencia militar con China, reforzando la capacidad defensiva en el Pacífico Sur y contrarrestando la creciente militarización china en el mar del Sur de China.

Mención aparte merece el acercamiento entre Estados Unidos e India. Como una de las principales potencias en auge de la región, y uno de los mayores competidores de China, India se posiciona como un actor clave en materia de cooperación estratégica y tecnológica en defensa. Con el objetivo de alcanzar un desarrollo significativo para el equilibrio de poder global frente a China, la profundización de esta alianza, marcada por la participación de ambos países en iniciativas como el U.S.-India Major Defense Partnership¹⁰ y el Diálogo Ministerial «2+2», no solo refuerza la postura militar de cada nación, sino que también configura una respuesta cohesiva frente a la creciente influencia y capacidad militar de China en la región del Indopacífico. Este fortalecimiento bilateral se traduce en un incremento de la cooperación en áreas críticas como la tecnología militar y la defensa, donde ambos países buscan avanzar en la interoperabilidad y la capacidad de proyección de fuerza.

China, por su parte, ha apostado por la ASEAN como una plataforma clave para promover su visión de cooperación regional, aunque la influencia de esta asociación ha sido limitada por las divergencias internas de sus miembros. Asimismo, China ha impulsado acuerdos de libre comercio como el citado RCEP. Estas alianzas permiten a China fortalecer sus lazos económicos a la vez que evita la confrontación militar directa, en una estrategia que busca minimizar las fricciones mientras consolida su presencia económica.

Estados Unidos ha desplegado un importante esfuerzo diplomático para mantener su liderazgo en el Pacífico, utilizando un enfoque que combina la promoción de la democracia, los derechos humanos y la libertad de comercio. Organismos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)¹¹ se han convertido en plataformas clave donde Washington busca proyectar su visión de un orden internacional basado en reglas claras. A través de estos foros, Estados Unidos ha buscado no solo forjar alianzas diplomáticas, sino también contrarrestar la creciente influencia de China, enfatizando valores democráticos y cooperación multilateral.

En este sentido, China ha incrementado de forma considerable su diplomacia económica, en especial a través de la BRI, que ha proporcionado inversiones esenciales

¹⁰ Negociado en 2023, este acuerdo supone la creación y coordinación de un espacio de cooperación entre ambas potencias en materia militar y de defensa con el fin de generar sinergias que permitan el desarrollo de capacidades conjuntas en estos ámbitos y su intercambio mutuo. Para ampliar información, ver: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3433245/us-india-rapidly-expand-their-military-cooperation/>

¹¹ Este foro, fundado en 1989, es una organización intergubernamental que promueve el comercio libre y sostenible, la cooperación económica y el crecimiento inclusivo entre veintiún economías de la región Asia-Pacífico y supuso un gran paso para materializar el creciente interés que ya comenzaba a generar esta zona del mundo en términos comerciales y económicos.



Figura 4. Relaciones de China con sus socios en el Pacífico. Fuente: The Conversation

para infraestructuras en países clave del Pacífico. Más allá de lo económico, China ha utilizado su poder blando mediante programas de cooperación académica, becas y la expansión de los institutos Confucio¹², promoviendo una imagen de China como una potencia pacífica e influyente en el ámbito cultural. Además, en la esfera diplomática, China ha tratado de presentarse como un defensor del multilateralismo, contrastando con la política más unilateral de Estados Unidos bajo la administración Trump y aprovechando tanto los foros internacionales existentes (que abarcan desde Naciones Unidas hasta el Fondo Monetario Internacional) o impulsando los suyos propios, donde destacan los BRICS o el Foro para la Cooperación entre China y África.

4.2. Estados Unidos y China: estrategia y expansión

Comenzando por el lado estadounidense, este ha mantenido una presencia militar continua en el Pacífico desde la Segunda Guerra Mundial, consolidándose tradicionalmente como el garante de la seguridad regional, donde se puede trasladar esta idea a la actualidad a través del caso de Taiwán. Con bases militares en Japón, Corea del Sur, Guam y Hawái, Estados Unidos ha asegurado rutas comerciales vitales y ha desplegado una flota naval capaz de proyectar poder a lo largo de todo el Pacífico. El RIMPAC, un ejercicio militar multinacional realizado cada dos años, es una clara demostración de la capacidad militar estadounidense en la región.

¹² Desde su creación en 2004, en la actualidad China cuenta con más de 460 institutos en alrededor de 160 países.



Este fortalecimiento de la alianza también subraya el papel de Japón como un actor clave en la seguridad regional y como un contrapeso a la expansión militar china. Además, a esto se le suma la firma del acuerdo de Asociación Estratégica Integral entre Estados Unidos y Vietnam en 2023, el cual marca un hito histórico en las relaciones bilaterales, subrayando la creciente importancia del sudeste asiático en la competencia global entre Washington y Pekín (Melián, 2023). Este acuerdo sitúa a Estados Unidos junto a países como China y Rusia en el más alto nivel de relación con Vietnam, lo que refuerza el eje de contención frente a la expansión china.

84

Así, en un contexto de creciente tensión en el mar del Sur de China, donde las disputas territoriales son frecuentes, esta alianza estratégica tiene el potencial de reconfigurar el equilibrio de poder en la región, posicionando a Vietnam como un actor clave en la estrategia estadounidense para contrarrestar la influencia de Pekín. Al mismo tiempo, la profundización de la cooperación en seguridad y defensa, especialmente en capacidades navales, sugiere un interés mutuo por fortalecer la resistencia ante las acciones unilaterales de China en las aguas del Pacífico.

Este renovado vínculo no solo refleja una nueva fase de la política de contención estadounidense, sino que también resalta la habilidad de Vietnam para equilibrar sus relaciones con potencias globales sin comprometer su autonomía estratégica, ya que aún dependen enormemente en términos comerciales y económicos de su homólogo chino, pero no dejan a un lado el aspecto de seguridad que implica la decisión de acercarse a Estados Unidos.

Y, por último, en el ámbito económico, la influencia de Estados Unidos se ha manifestado a través de acuerdos comerciales que han integrado a la región en el sistema de comercio global dominado por Occidente. Mediante tratados de libre comercio con Japón, Corea del Sur y otras naciones del Pacífico, Estados Unidos ha mantenido su influencia económica, aunque en los últimos años ha tenido que adaptarse a la creciente presencia china.

Desde la perspectiva del gigante asiático, la expansión de China en el Pacífico en los últimos años ha sido notable, especialmente en términos de construcción de infraestructuras estratégicas. China ha invertido grandes sumas en puertos y bases logísticas clave, como el puerto de Hambantota en Sri Lanka y en las islas del Pacífico, lo que ha suscitado preocupaciones sobre la militarización de estas infraestructuras. Estos puertos no solo facilitan el comercio y el tránsito de mercancías, sino que también sirven como puntos estratégicos que fortalecen la proyección de poder de China en la región.

La estrategia de China en el Pacífico ha sido vista por muchos como una combinación de expansión económica y consolidación militar. Las reformas militares desde la llegada de Xi Jinping al poder han sido una clara muestra de esta ambición estratégico-militar china. Estructurada en dos fases¹⁴, las reformas militares han estado orientadas esencialmente a transformar la calidad del ejército y a adaptarlo a los nuevos teatros de competición. Todo ello al mismo tiempo que Xi Jinping refuerza su papel como comandante jefe y reviva la idea de Mao de que el partido debe comandar el arma y nunca permitirse que el arma comande al partido.

Con este propósito, algunos de los logros destacados de estas reformas incluyen la reducción de la plantilla del ejército en más de trescientos mil efectivos, la creación de la Fuerza de Cohetes (PLARF), que se estima alcanzará hasta mil ojivas nucleares para 2030, así como la fundación de la Fuerza de Apoyo Estratégico (SSF), encargada de

.....

¹⁴ 2011-2017 y 2017 en adelante.

gestionar las capacidades de guerra tecnológica del ejército chino, y la Fuerza Conjunta de Apoyo Logístico (JLSF). De manera paralela, Xi Jinping continúa fortaleciendo su influencia, y la del Partido Comunista, sobre el Ejército de Liberación Popular (ELP) mediante la subordinación de los mandos militares a la Comisión Militar Central (CMC), la máxima autoridad militar dirigida por él mismo.

De este modo, esta renovada visión estratégica, y de centralización del poder militar, se puede observar en la reducción de las regiones militares chinas, pasando de ser siete regiones en 1980 a ser reducidas a cinco por Xi Jinping (Sierra y Marrades, 2023). Estas regiones militares abarcan diferentes áreas de actuación estratégica que, en esencial, sitúan cuatro de los cinco escenarios militares que manejan en el Pacífico —mar Meridional, mar de China Oriental, Japón y Taiwán, la península coreana y las zonas de influencia marítima rusas—, destacando tanto la importancia de las reformas como de su enfoque hacia el Pacífico.

La construcción de islas artificiales en el mar de China Meridional, equipadas con pistas de aterrizaje y armamento defensivo, refuerza esta percepción. Y, aunque China defiende estas acciones como parte de su soberanía territorial, su impacto en la seguridad regional ha sido significativo, provocando una respuesta firme de Estados Unidos y sus aliados a través del impulso de capacidades en materia de defensa y la realización de ejercicios militares conjuntos en la región.

De entre todos los teatros operacionales chinos, el mar de China Meridional se sitúa como un punto caliente de disputa territorial debido a la superposición de reclamaciones de soberanía entre China y varios países del sudeste asiático, como Filipinas, Vietnam y Malasia. China reclama casi la totalidad del mar en virtud de su llamada «línea de los nueve puntos», una delimitación que ha sido rechazada por la comunidad internacional¹⁵. Estas aguas no solo son ricas en recursos energéticos, con vastas reservas de petróleo y gas, sino que también son una de las rutas comerciales más transitadas del mundo, con más de tres billones de dólares en comercio que pasa cada año por esta región.

El control de enclaves estratégicos, como las Islas Paracel y las Islas Spratly, ha intensificado las tensiones, con China construyendo bases militares en islas artificiales y reclamando derechos de soberanía exclusivos. La ocupación por capas, en la que China rodea islas con capas de presencia militar y civil, ha sido un componente clave en su intento por consolidar su control sobre estas aguas. También conocida como las *First, Second, y Third Island Chains* —incluyendo desde Taiwán y Filipinas en la primera etapa hasta Hawái y Australia en el último eslabón—, esta estrategia refleja fundamentalmente los conceptos estratégicos de China para proyectar su poder en el Pacífico (Gunter, 2020). A pesar de los intentos de mediación internacional y las resoluciones desfavorables contra China, Pekín ha seguido ampliando su presencia, desafiando el orden marítimo internacional establecido.

¹⁵ En 2016, el Tribunal del Derecho del Mar de Naciones Unidas (no reconocido por China), sentenció en contra de esta reclamación marítima de China afirmando que sus reclamaciones «históricas» no tienen ningún fundamento legal.

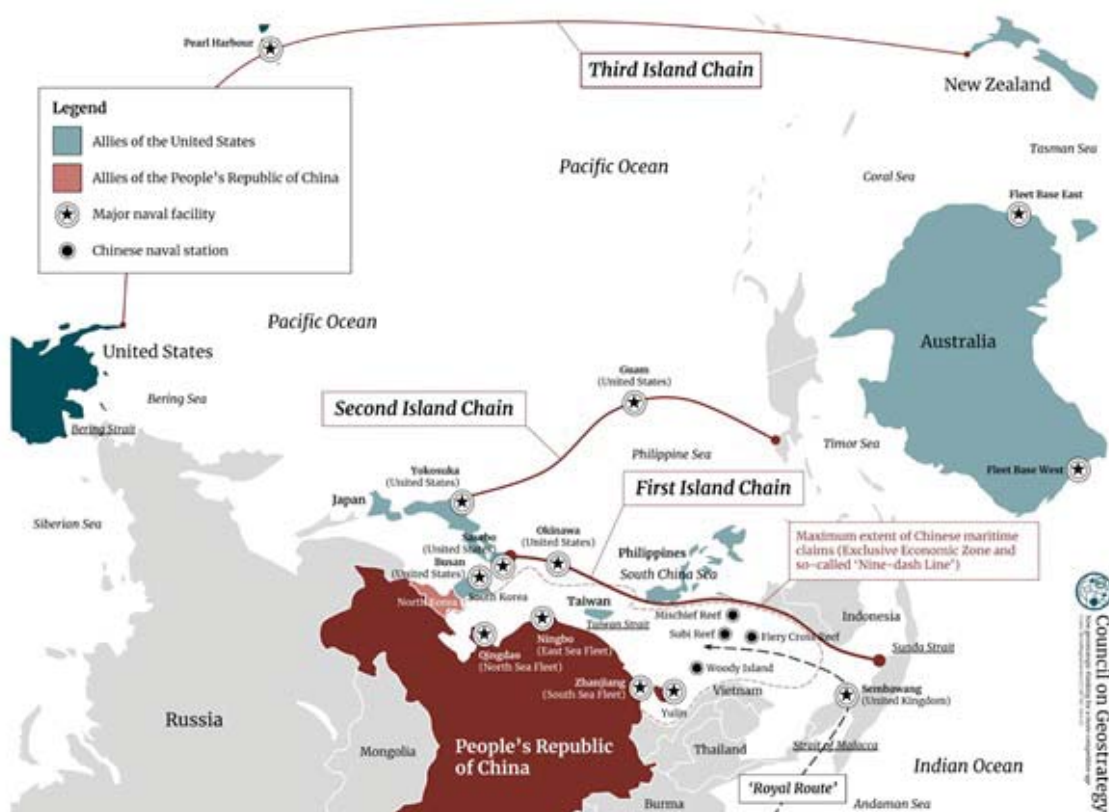


Figura 6. Estrategia china de cadenas de islas. Fuente: Council on Geostrategy

La competencia en el océano Pacífico es, por tanto, el resultado de una confluencia de factores económicos, diplomáticos y militares que reflejan la creciente tensión entre una potencia emergente, China, y una potencia hegemónica en declive relativo, Estados Unidos. Este enfrentamiento trasciende una simple disputa regional y representa un conflicto de visiones sobre el orden global, en el cual ambas potencias buscan promover sus respectivos modelos. A medida que el equilibrio de poder sigue evolucionando, el Pacífico persistirá como un teatro crucial de competencia. Aquí, una amalgama de estrategias económicas, militares y diplomáticas no solo influirá en el futuro del orden internacional en el siglo XXI, sino que también podría catalizar cambios en las estructuras de poder en el ámbito mundial en este dinámico escenario.

5 Proyección estratégica y posibles escenarios en el Pacífico

Como escenario crítico para la competencia hegemónica, el Pacífico ha sido testigo de un creciente despliegue estratégico entre Estados Unidos y China, potencias cuyas proyecciones de poder tienen un impacto directo en la estabilidad regional y global. En este apartado se analizarán las perspectivas estratégicas y militares de ambos actores, así como los posibles escenarios que podrían surgir de esta rivalidad, destacando el papel de las alianzas, la tecnología y los factores geopolíticos que definirán el futuro de la región.

5.1 La influencia del Indopacífico: perspectiva de Estados Unidos

Atendiendo al análisis es plausible afirmar que Estados Unidos ha desarrollado una estrategia compleja para el Indopacífico, basada en la disuasión, la creación de alianzas y la presencia militar constante. Este enfoque responde fundamentalmente a la creciente influencia de China como potencia regional y busca mantener un equilibrio de poder favorable a los intereses estadounidenses que llevan queriendo mantener desde la Segunda Guerra Mundial.

En esta línea, el primer paso decisivo hacia esta nueva estrategia se cristalizó a través del denominado *Pivot to Asia*, lanzado inicialmente bajo la administración de Barack Obama a partir de un artículo en 2011 para *Foreign Affairs* de la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton. Al convertirse una parte integral de este nuevo enfoque geopolítico, supuso un reconocimiento esencial para la política exterior estadounidense al confirmar su creciente importancia en la geopolítica global (Clinton, 2011). Este reposicionamiento estratégico reafirmó el compromiso de Estados Unidos con la región, fortaleciendo las relaciones con aliados clave como Japón y Australia, mientras se aumentaba la presencia militar y diplomática para contener la influencia de China. Esta estrategia ha sido continuada y ajustada bajo administraciones posteriores.

Seguidamente, durante el mandato de Donald Trump, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 identificó de forma explícita a China como una amenaza sistémica, marcando un cambio hacia una postura más agresiva frente a la expansión económica y militar de Pekín. Las guerras comerciales, que impusieron aranceles a productos chinos, no solo tuvieron un impacto económico, sino que simbolizaron la creciente tensión entre ambas potencias. La competencia ya no era solo militar, sino que se extendió al ámbito comercial y tecnológico, áreas donde China ha logrado avances notables. Las tensiones sobre el control del 5G, la batalla iniciada contra TikTok bajo la amenaza a la seguridad nacional estadounidense o las restricciones a empresas como Huawei y la creciente rivalidad en el desarrollo de inteligencia artificial reflejan esta dimensión del conflicto.

Sumado a lo anterior, y referente al ámbito geopolítico, la defensa de Taiwán sigue siendo un pilar clave de la política estadounidense. Con el objetivo de disuadir cualquier posible agresión china, Washington ha incrementado las ventas de armas a Taiwán y ha intensificado los despliegues navales en la región. La creciente militarización del estrecho de Taiwán y la presión de Pekín sobre la isla han convertido esta cuestión en un punto crítico de fricción en las relaciones sino-estadounidenses. La defensa de Taiwán es vista por Washington no solo como un compromiso con la seguridad de un aliado, sino también como un acto de resistencia frente a los esfuerzos chinos por reconfigurar el orden regional y asegurar el equilibrio bajo el doble rasero geopolítico que aplica en la defensa de la isla.

Tras el mandato de Donald Trump, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 introduce un enfoque más sofisticado en el Indopacífico, con la competencia estratégica frente a China como prioridad central. A diferencia de políticas anteriores, esta nueva

estrategia se centra en la *disuasión integrada*, un concepto que combina no solo el poder militar, sino también capacidades diplomáticas y tecnológicas para contrarrestar la creciente influencia china. La modernización del Ejército chino y su militarización del mar de China Meridional han llevado a Estados Unidos a redoblar sus esfuerzos en áreas clave como el control de rutas marítimas y el refuerzo de su presencia militar en puntos estratégicos del Pacífico Occidental, subrayando la importancia de este frente en la rivalidad entre ambas potencias.

A través de la disuasión integrada, Washington se ha comprometido a evitar cualquier intento de China de cambiar el equilibrio de poder en la región, asegurando que su presencia militar y su capacidad de respuesta inmediata mantengan a Pekín bajo presión. Como resultado, para Estados Unidos el control del Pacífico no es solo una cuestión de poder militar, sino un aspecto clave de su estrategia global para contener a China y mantener la estabilidad en una de las regiones más dinámicas y estratégicas del mundo. La nueva estrategia estadounidense pone así especial énfasis en la competencia naval en el Pacífico, donde se considera que la creciente capacidad militar de China busca desbordar las defensas tradicionales de la región, lo que implica una combinación de fuerzas convencionales y capacidades cibernéticas, espaciales y de inteligencia que aseguren su ventaja estratégica frente a China.

5.2 La política de «Una sola China» y sus implicaciones en la región

La llegada de Xi Jinping ha supuesto sin duda alguna un antes y un después en la historia china. Su figura ha traído una renovación del rumbo estratégico de China en múltiples facetas, donde destaca su visión sobre lo que debería ser el país en esta nueva etapa. Esta visión puede ser entendida a través de tres eslóganes esenciales: «el Gran Sueño Chino», la «Prosperidad Común» y «Una sola China». Es en esta última es en la que se va a hacer hincapié para este análisis.

La política de «Una sola China» es el eje central de la estrategia geopolítica china y define en gran medida su proyección marítima y militar en el Pacífico, posicionándose como elemento central en la estrategia de poder china en la región. Este principio, que considera a Taiwán como parte inseparable de China, ha llevado a una creciente militarización del estrecho de Taiwán y sus alrededores. Las incursiones militares chinas en las cercanías de la isla han aumentado en frecuencia, reflejando el compromiso de Pekín con la reunificación, incluso por la fuerza, si fuera necesario.

En este contexto es crucial reconocer que la estrategia marítima de China está confirmando las teorías de Alfred Mahan (1980), quien argumentaba que el dominio marítimo es esencial para el poder global. China, al desarrollar una flota naval moderna y militarizar islas artificiales en el mar del Sur de China, está efectivamente poniendo en práctica la visión de Mahan, subrayando la importancia estratégica del control marítimo en la afirmación de su ascendencia global. Estas islas, equipadas con sistemas de defensa avanzados, reflejan el deseo de China de consolidar su control sobre las rutas marítimas estratégicas mientras refuerza su capacidad de proyección de poder.

El control del mar del Sur de China es esencial para asegurar las rutas comerciales y energéticas que son vitales para la economía china, además de garantizar un «cinturón defensivo» en torno a su costa.



Figura 7. Comparación de ejercicios militares de China en Taiwán (1995-2022).

Fuente: Xinhua Noticias

En este contexto, la militarización de los alrededores de Taiwán adquiere una importancia crítica. Pekín ha dejado claro que no tolerará ninguna forma de independencia en la isla y la creciente presencia militar en la región sugiere que China está preparada para emplear la fuerza si percibe una amenaza inminente a su integridad territorial. Esta situación ha incrementado de forma significativa las tensiones con Estados Unidos, que sigue comprometido con la defensa de Taiwán a través de la Ley de Relaciones con Taiwán (1979) y los acuerdos de venta de armas, que aseguran la capacidad defensiva de la isla frente a una posible agresión china.

La proyección futura de la competencia entre Estados Unidos y China en el Pacífico estará marcada por el desarrollo tecnológico y militar, con un enfoque particular en la capacidad naval. El mar se ha convertido en el campo de batalla clave en esta rivalidad y ambos países han centrado sus esfuerzos en la modernización de sus flotas. China, por ejemplo, ha desarrollado una impresionante capacidad naval con la incorporación de portaaviones modernos, como el Fujian, que se suma a su creciente flota de destructores y submarinos nucleares.

	CHINA		TAIWAN
	Total	Eastern and Southern Theater Command Navies	Total
Aircraft Carriers	2	1	0
Amphibious Assault Ships	3	3	0
Cruisers	8	4	0
Destroyers	42	30	4
Frigates	47	30	22
Corvettes	50	40	0
Medium Landing Ships/ Tank Landing Ships / Amphibious Transport Dock	57	50	50
Attack Submarines	47	31	4
Nuclear-Powered Attack Submarines	6	2	0
Nuclear-Powered Ballistic Missile Submarines	6	6	0
Coastal Patrol (Missile)	60	60	43
Coast Guard Ships	142	N / A	168

Tabla III. Comparación de fuerzas navales de China y Taiwán en el estrecho de Taiwán.

Fuente: Departamento de Defensa de Estados Unidos

Este tipo de armamento permitirá a China proyectar su poder más allá de sus fronteras inmediatas, fortaleciendo su presencia en el Pacífico Occidental y Central. Además, China está invirtiendo en tecnología de punta, incluyendo misiles hipersónicos y sistemas de defensa antimisiles, que le proporcionarán una ventaja cualitativa en caso de conflicto. Por otro lado, Estados Unidos sigue siendo la principal potencia naval del mundo, con once portaaviones desplegados por todo el globo y una red de bases en el Pacífico que le permite proyectar su poder en cualquier rincón de la región.

Sin embargo, la creciente capacidad militar de China está cerrando la brecha y es probable que, en los próximos años, se vea una mayor paridad en términos de capacidad naval. Esta situación, sin duda alguna, podría generar un ambiente de competencia militar más intensa, especialmente en torno a las rutas marítimas estratégicas y las zonas en disputa en el mar de China Meridional.

5.3 Escenario de escalada controlada: equilibrio inestable

Desde una perspectiva realista, un escenario de confrontación directa entre Estados Unidos y China en el Pacífico no es nada improbable. Ambos países tienen intereses estratégicos contradictorios y la naturaleza del *realismo* sugiere que, cuando dos grandes potencias compiten por la hegemonía, el conflicto es altamente inevitable. De esta forma, el control de Taiwán y las disputas territoriales en el mar de China Meridional destacan como los puntos más probables de un enfrentamiento militar.

China ha incrementado la frecuencia de sus ejercicios militares en las proximidades de Taiwán, mientras que Estados Unidos ha respondido con despliegues navales en la región y acuerdos de defensa con países vecinos. Este patrón de acción y reacción ha creado una dinámica de escalada que, en el peor de los casos, podría derivar en un enfrentamiento militar.

De esta forma, la posibilidad de un conflicto limitado entre ambas potencias, particularmente en el estrecho de Taiwán, es cada vez más plausible a medida que las tensiones aumentan. La creciente militarización de la región por parte de China es vista por Estados Unidos como una amenaza directa a su hegemonía en el Pacífico y, por tanto, esta situación, combinada con el creciente nacionalismo y agresividad en la política exterior en ambas potencias, podría hacer que una pequeña chispa desate un conflicto más amplio.

Un escenario alternativo, y probablemente más plausible a largo plazo, es el de una escalada controlada en la que ambas potencias logren mantener un equilibrio de poder frágil en la región. Este tipo de escenario implica la división de bloques geopolíticos y la consolidación de áreas de influencia, donde tanto Estados Unidos como China desplieguen sus respectivas herramientas de poder sin llegar a una confrontación directa.

La región del Pacífico podría dividirse en dos áreas de influencia: una dominada por China, que abarcaría gran parte del sudeste asiático y las rutas comerciales que atraviesan el mar del Sur de China, y otra liderada por Estados Unidos, centrada en sus alianzas con Japón, Australia y los países del Pacífico. En este contexto, ambas potencias podrían evitar una guerra total mediante la creación de líneas rojas y acuerdos tácitos, como sucedió durante la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Sin embargo, este equilibrio sería inherentemente inestable. La competencia por el liderazgo global, combinada con las tensiones propias de las zonas en disputa, haría que cualquier provocación pueda desencadenar una escalada. En un entorno tan volátil, la capacidad de ambos países para gestionar sus relaciones bilaterales será crucial para evitar un conflicto catastrófico.

En este sentido, la rivalidad entre Estados Unidos y China en el Pacífico tiene implicaciones mucho más allá de la región. Este enfrentamiento se está configurando como un choque civilizacional entre dos modelos de sociedad y gobernanza. Mientras que Estados Unidos defiende un sistema liberal y democrático, basado en la libertad económica y el individualismo, China promueve un modelo autoritario y colectivista, que prioriza el desarrollo económico y la estabilidad social por encima de los derechos individuales.

Esta confrontación no solo afecta a las potencias involucradas, sino también a otros actores internacionales que se ven obligados a alinearse con uno u otro modelo. Por lo tanto, el desenlace de esta competencia podría desempeñar un papel crucial en la definición del equilibrio de poder global y el futuro del orden internacional. Si bien el modelo que prevalezca influirá de manera significativa en el control del Pacífico, también podría moldear, en cierta medida, la civilización y el sistema de valores que predominarán en el siglo XXI. Es importante considerar, sin embargo, que otros factores y actores internacionales también tendrán un papel en este complejo proceso, lo que añadirá capas adicionales de dinamismo e incertidumbre a la evolución de estos eventos geopolíticos globales, donde destaca el auge del sur global o a evolución de la guerra de Ucrania.

6 Realismo, estrategia y poder: conclusiones sobre la competencia sino-estadounidense en el Pacífico

El análisis de la competencia entre Estados Unidos y China en el Pacífico revela una dinámica profundamente arraigada en la teoría realista de las relaciones internacionales, donde la búsqueda del poder y la seguridad nacional son los principales motores de las decisiones estratégicas de ambos actores. Aunque sendas potencias operan desde visiones ideológicas opuestas, su política exterior converge en una dinámica estructurada por la anarquía del sistema internacional y la lógica de la supervivencia estatal, reafirmando el *realismo* como marco operativo central.

Como resultado, la rivalidad entre Estados Unidos y China solo puede comprenderse plenamente a través del prisma del equilibrio de poder que configura sus interacciones. Estados Unidos, como potencia hegemónica consolidada, y China, como una fuerza emergente en el sistema internacional, actúan conforme a los principios fundamentales del *realismo*. Estas dinámicas refuerzan la inevitabilidad de la confrontación mientras el poder y la influencia permanezcan en juego. En este contexto, la política exterior de ambas potencias se desarrolla bajo un raciocinio estratégico de competencia estructural, donde la disuasión mutua y la lucha por el liderazgo global se erigen como factores determinantes en la configuración del orden internacional contemporáneo.

A pesar de evitar un conflicto militar abierto, las crecientes tensiones y la militarización del Pacífico elevan el riesgo de incidentes o errores de cálculo con consecuencias desestabilizadoras. Debido a ello, esta interacción entre Estados Unidos y China perpetúa un ciclo de acciones y reacciones que refuerzan la percepción de amenaza mutua. Así, la rivalidad se manifiesta no solo en términos convencionales, sino también en ámbitos como la guerra híbrida y los conflictos tecnológicos, ilustrando cómo las potencias hegemónicas ajustan sus estrategias para maximizar su ventaja en un entorno marcado por la desconfianza estructural.

Por otro lado, este equilibrio inestable no se limita al ámbito militar, sino que abarca una rivalidad geopolítica más amplia que integra dimensiones económicas, tecnológicas y diplomáticas, lo que destaca la complejidad de la competencia sino-estadounidense. En este contexto, la confrontación no se centra solo en el control de territorios o recursos, sino también en la capacidad de ambas potencias para influir y redefinir las reglas del sistema internacional en el siglo XXI. Esto se evidencia en sus intentos por imponer visiones opuestas de un orden global: mientras Estados Unidos promueve un modelo basado en valores liberales y democráticos, China prioriza la estabilidad, la jerarquía y el control estatal. Esta dicotomía añade una dimensión ideológica significativa a la competencia estratégica, intensificando la pugna por consolidar esferas de influencia que marcarán el futuro del equilibrio global.

Por tanto, el futuro de las relaciones sino-estadounidenses estará marcado por la constante tensión entre cooperación y conflicto. Aunque ambas potencias reconocen los altos costos de una confrontación abierta, las diferencias estructurales en su visión del mundo y la competencia por la supremacía regional y global hacen el conflicto directo,

en alguna de sus múltiples manifestaciones, en un escenario sumamente plausible. No obstante, el escenario más plausible es uno de competencia controlada, caracterizado por un equilibrio frágil donde alianzas estratégicas, disuasión y diplomacia estructuran una rivalidad sostenida. De esta forma, la presión constante no solo reflejará la pugna por la supremacía global, sino que también tendrán suficiente capacidad para redefinir las reglas del orden internacional, marcando una era de incertidumbre estratégica prolongada.

En síntesis, el análisis de la competencia sino-estadounidense en el Pacífico evidencia cómo la región se ha convertido en un laboratorio geopolítico donde se confrontan visiones divergentes de poder, influencia y legitimidad global. Más allá del equilibrio de poder militar, esta rivalidad se extiende a áreas críticas como la tecnología y las normas económicas internacionales, en las cuales ambas potencias buscan moldear el sistema internacional a su favor. Así, el Pacífico no solo es el epicentro de un choque entre potencias, sino el escenario donde se están conformando las reglas que podrán definir el orden global en las próximas décadas.

Bibliografía

- Abril, G. (2022). Xi advierte de que no va a renunciar al uso de la fuerza armada para lograr la reunificación con Taiwán [en línea]. *El País*. [Consulta: 15 de agosto 2024]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-10-16/xi-advierte-de-que-no-va-a-renunciar-el-uso-de-la-fuerza-armada-para-lograr-la-reunificacion-con-taiwan.html>
- Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books.
- Clinton, H. (2011). America's Pacific century [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 1 de junio 2024]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Council on Foreign Relations. (2022). *U.S.-China Relations: A Timeline* [en línea]. [Consulta: 7 de julio 2024]. Disponible en: <https://www.cfr.org/timeline/us-china-relations>
- Economy, E. (2018). *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. Oxford University Press.
- Friedberg, A. L. (2018). *The Weary Titan: America and the Experience of Relative Decline*. Princeton University Press.

- Funaiole, M. P, Hart, B. y Glase, B. S. (2020). *Breaking down China's 2020 defense budget* [en línea]. CSIS. [Consulta: 8 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/breaking-down-chinas-2020-defense-budget>
- Gunter, M. M. (2020). World Affairs. *The Journal of International Issues*. 24(3), pp. 54-71.
- Hobbes, T. (2017). *Leviatán: La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- International Institute for Strategic Studies. (2022). *The Military Balance 2022*.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacia*. Simon & Schuster.
- . (2011). *China*. Penguin Books.
- Mackinder, H. J. (1904). *The geographical pivot of history*. Royal Geographical Society.
- Mahan, A. T. (1890). *The influence of sea power upon history, 1660-1783*. Little, Brown and Company.
- Maquiavelo, N. (1998). *El príncipe*. Madrid, Editorial Espasa Calpe.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company.
- . (2005). The rise of China will not be peaceful at all [en línea]. *The Australian*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/06/The-Australian-November-18-2005.pdf>
- Melián Negrín, M. Á. (2023). Asociación estratégica Estados Unidos-Vietnam: una nueva fase en la contención a China [en línea]. *Boletín IEEE*. [Consulta: 3 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2023/BoletinIEEE32.pdf>
- Modelska, G. (1987). *Long cycles in world politics*. University of Washington Press.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York, Alfred A. Knopf.
- . (1990). *Seis principios del realismo político*. Editorial Tecnos.
- Niebuhr, R. (1953). *The Tragic Vision of Politics: Ethics, Interests and Orders*. Cambridge University Press.
- Shambaugh, D. (2020). *China and the World*. Oxford University Press.
- Song, X. (2009). *China is unhappy: The great era, the grand goal and our internal anxieties and external challenges*. East Asian Institute.
- State Council Information Office of the People's Republic of China. (2015). *Full text: Action plan on the Belt and Road Initiative* [en línea]. [Consulta: 2 de agosto 2024].

- Disponible en: http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm
- Sierra, A., y Marrades, À. (2023). *La nueva era de China. La gran estrategia para el sueño de Xi Jinping*. Fuera de Ruta.
- Trump, D. J. (2020). *President Donald J. Trump is protecting the United States from China's economic aggression* [en línea]. Trump White House Archives. [Consulta: 2 de agosto 2024]. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/11/Trump-on-China-Putting-America-First.pdf>
- Trump White House Archives. (2017). *National Security Strategy of the United States of America* [en línea]. [Consulta: 12 de agosto 2024]. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- U.S. Department of Defense. (2023a). *Fact sheet: Department of Defense concludes decisive year in the Indo-Pacific region* [en línea]. DoD. [Consulta: 10 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3626886/fact-sheet-department-of-defense-concludes-decisive-year-in-the-indo-pacific-re/>
- . (2023b). *Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* [en línea]. [Consulta: 12 de agosto 2024]. Disponible en: <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>
- . (2024). *Fact sheet: Department of Defense marks two-year anniversary of the U.S. Indo-Pacific strategy* [en línea]. DoD. [Consulta: 10 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3672121/fact-sheet-department-of-defense-marks-two-year-anniversary-of-the-us-indo-paci/>
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.
- Wang, J. (2011). China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way. *Foreign Affairs*. Council on Foreign Relations. 90(2), pp. 68-79.
- Yan, X. (2011). *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. Princeton University Press.
- . (2019). *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton University Press.

Artículo recibido: 14 de septiembre de 2024

Artículo aceptado: 5 de diciembre de 2024

Antonio Notario Ezquerra

*Doctorando en Seguridad Internacional por la Universidad Nacional de
Educación a Distancia - Instituto Universitario Gutiérrez Mellado*

Correo: anotario22@alumno.uned.es

La gran estrategia británica del nuevo laborismo en el periodo 1997-2007: ¿constructivismo o realismo?

New Labour's grand strategy in the UK (1997-2007): constructivism or realism?

Resumen

Este artículo examina la gran estrategia británica bajo el nuevo laborismo de Tony Blair, enfocándose en la identidad de Gran Bretaña como «poder axial» y su papel de puente entre Estados Unidos y Europa. Bajo el marco ideológico del constructivismo y del intervencionismo liberal, Blair fusionaba los valores y los intereses en una mezcla intelectual muy atractiva. Con esta aproximación ética, donde la seguridad posmoderna planteaba como objetivo final la protección de los derechos humanos, se iniciaron las intervenciones en Kosovo y Sierra Leona. Sin embargo, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, el apoyo británico a la invasión de Irak en 2003 reflejó un giro hacia la realpolitik. Este episodio, que ha sido ampliamente criticado, presenta paralelismos con la época actual, donde decisiones históricas, como el Brexit y su posterior desarrollo, no parecen atender a consideraciones verdaderamente propias de una debida reflexión estratégica.

Palabras clave

Gran estrategia, Nuevo laborismo, Constructivismo, Intervencionismo liberal, Brexit.

Abstract

This article examines British grand strategy under Tony Blair's New Labour, focusing on Britain's identity as an "pivotal power" and its role as a bridge between the United States and Europe. Within the ideological framework of constructivism and liberal interventionism, Blair merged values and interests in a highly attractive intellectual mix. It was with this ethical approach, where post-modern security pointed to human rights protection as the ultimate goal, that the interventions in Kosovo and Sierra Leone began. However, in the aftermath of the 9/11 terrorist attacks, British support for the 2003 invasion of Iraq reflected a shift towards realpolitik. This episode, which has been widely criticised, has parallels with the current era, where historic decisions, such as Brexit and its subsequent development, do not seem to be based on truly strategic considerations.

Keywords

Grand strategy, New Labour, Constructivism, Liberal interventionism, Brexit.

Citar este artículo:

Notario Ezquerro, A. (2024). La gran estrategia británica del nuevo laborismo en el periodo 1997-2007: ¿constructivismo realismo?. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 97-125.

«Crecí en la generación de la posguerra. Voté a favor de la permanencia de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea en 1975. Luché para convencer a mi partido de que se convirtiera en un partido de Europa, creyendo que eso redundaba en interés de mi país. Apoyo el ideal europeo de cooperación entre los Estados-naciones en beneficio mutuo de todos. No tengo ninguna duda de que el futuro de mi país pasa por estar en el corazón de Europa» (Blair, 1995: 2)¹⁶.

I Introducción

Las teorías de las relaciones internacionales ofrecen marcos conceptuales para comprender y analizar el comportamiento de los actores estatales en el escenario mundial. Según Alexander Wendt (1995), considerado como uno de los principales referentes de esta disciplina y autor del libro *Social Theory of International Politics* (1999), el constructivismo se orienta al estudio del cambio social a través de las ideas. Esta aproximación es opuesta a una visión materialista, que sostiene que las fuerzas materiales *per se* determinan la vida internacional.

En el caso de Tony Blair, ex primer ministro del Reino Unido, la pregunta sobre si era un constructivista o un realista plantea un debate intrigante. El laborismo trajo a finales de la década de los noventa un nuevo lenguaje al dominio de las políticas británicas. Sin embargo, los hechos denotan rasgos de realpolitik. Existen signos de que Blair estaba comprometido a devolver la gloria al Reino Unido (Powell, 2011: 262-263). Con el objetivo de capturar las claves del nuevo laborismo durante el periodo 1997-2007, este artículo analiza cuatro parámetros.

El primero son las señas de identidad de la gran estrategia británica. En concreto, en este artículo se profundiza en la condición de Gran Bretaña como «poder axial». Además, se estudia la dimensión estratégica de la relación especial del Reino Unido con los Estados Unidos, cuestión que ha marcado la estrategia británica desde la Segunda Guerra Mundial y que prevaleció por encima de otras consideraciones de fondo en la decisión de involucrarse en la invasión de Irak de 2003.

En segundo lugar, en este artículo se diseccionan las políticas europeas del nuevo Gobierno británico. La llegada del Partido Laborista a Downing Street, tras los dieciocho años de los dos Gobiernos consecutivos de Margaret Thatcher (1979-1990) y John Major (1990-1997), presagiaba un importante giro en la política británica hacia la Unión Europea (UE) bajo la bandera del nuevo laborismo. Además, una cuestión clave del análisis, que se puede asociar a principios clásicos de la gran estrategia británica, es la visión de Gran Bretaña como puente entre Estados Unidos y Europa (Hill, 2010).

16 El discurso de Tony Blair para la fundación Friedrich-Ebert Stiftung en Bonn el 30 de mayo de 1995 está disponible de forma íntegra en el siguiente enlace: <https://dorie.ec.europa.eu/en/web/dorie/details/-/card/235579>

En tercer lugar, este artículo analiza el marco ideológico. Tony Blair tuvo que afrontar grandes desafíos que habían quedado sin resolver en la segunda mitad del siglo xx al asumir el cargo de primer ministro del Reino Unido en 1997. Para abordarlos, Blair desarrolló una gran estrategia en la que la dimensión ética ocupaba un lugar preferente en la acción exterior. Esta aproximación ha sido asociada a la doctrina de la comunidad internacional, presentada en 1999. Algunos la han comparado con las políticas de William Ewart Gladstone, miembro del Partido Liberal y estadista británico que ocupó el cargo de primer ministro del Reino Unido en cuatro ocasiones durante la segunda mitad del siglo xix. Gladstone desempeñó un papel fundamental en la política británica de la época victoriana (Bogdanor, 2007: 103). Sin embargo, a diferencia de épocas anteriores, el discurso de Tony Blair se distinguía por su orientación moral (Dyson, 2009). Blair empleó al término «demonio» en sus intervenciones públicas para referirse a amenazas como el terrorismo internacional (Seldon, 2001) o a personas como Milosevic o Sadam Hussein (Dyson, 2009). Esta visión moral se proyectaba en la acción exterior sobre la base de un entendimiento personal del lugar que le correspondía a Reino Unido como gran país (Daddow y Gaskarth, 2011). Otras cuestiones fueron su materialización efectiva y la desviación de la aplicación de las ideas al mundo real (Wallace, 2005).

En cuarto lugar, y en directa relación con esta aproximación intelectual, el siguiente parámetro analizado son las denominadas «guerras de elección». La era de Tony Blair como líder del Reino Unido fue testigo de eventos cruciales en la esfera internacional. Es el caso de los atentados terroristas contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono de 11 de septiembre de 2001 (11S de aquí en adelante). Para los europeos, el 11S supuso un despertar de la visión kantiana y postmoderna que acompañó a la década dorada de los noventa. La interpretación del «fin de la historia», de Francis Fukuyama, de que la caída del Muro de Berlín traería el final de la confrontación internacional, parecía desfasada (Garton Ash, 2003b). En particular, la decisión de apoyar a Estados Unidos en la invasión de Irak en 2003 abrió una brecha entre Reino Unido y otros países europeos como Francia y Alemania. Además, provocó un notable deterioro de la imagen internacional de Tony Blair (Hill, 2005: 384-409).

A modo de conclusión, cabría afirmar que la gran estrategia del nuevo laborismo aplicó una aproximación que se podría denominar como constructivismo selectivo, donde el intervencionismo exterior en defensa de los valores éticos encuentra un área de intersección con la protección de los intereses nacionales. Aunque inicialmente pareció que los esfuerzos de Blair tenían éxito, la crisis en Irak puso en duda la idea fundamental de la gran estrategia británica, que era la capacidad del Reino Unido para actuar como puente estratégico entre Estados Unidos y la vieja Europa (Dunne, 2004). La prevalencia de las «políticas de hombro con hombro» con Estados Unidos, por encima de otras cuestiones de fondo, condujeron a uno de los mayores errores estratégicos de la historia reciente de Reino Unido.

2 Señas identitarias de la gran estrategia del nuevo laborismo

2.1 Gran Bretaña como poder axial

El pasado imperial de Gran Bretaña ha influido históricamente en su identidad. Siempre han rechazado aceptarse como un poder de segundo nivel. El excepcionalismo británico hace que Gran Bretaña no se vea a sí misma solo como otro país más (Sanders y Houghton, 2017: 274).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la pérdida de capacidad de influencia internacional frente a Estados Unidos hacía que Gran Bretaña perdiera el estatus de actor de primer orden. La célebre frase del discurso en West Point en 1962 de Dean Acheson, donde el entonces Secretario de Estado de Estados Unidos señaló que Gran Bretaña había perdido un imperio y todavía no había encontrado su papel en el mundo, tuvo un efecto resonador en los pasillos de Whitehall (McCourt, 2014).

Esta aspiración nunca llegó a desaparecer por completo y permaneció como un factor importante en la articulación de la gran estrategia británica (Morris, 2011). Cuarenta años después de aquel discurso, la revista *The Economist* publicaba el 10 de enero de 2002 un artículo cuyo título, «The dashing Mr Blair: Britain has lost an empire but has at last found Tony Blair», parecía dar a entender que, gracias al primer ministro, el país volvía a sustentar un papel destacado en los asuntos internacionales. Sin embargo, este epígrafe irónico escondía, en realidad, un mensaje crítico de fondo: la retórica del primer ministro sobrevaloraba el papel de Gran Bretaña en los asuntos mundiales (*The Economist*, 2002).

El nuevo laborismo extendió la expresión «poder axial» para modular el mensaje de Gran Bretaña como gran poder a nivel mundial (McCourt, 2011). Su significado puede asociarse a la posición de puente transatlántico, capitalizando su relación especial con Estados Unidos y, a la vez, manteniendo lazos estrechos con Europa. Para Blair (2010), ser un poder axial significaba, asimismo, ejercer un liderazgo moral frente a desafíos globales, como la protección de derechos humanos y el orden internacional basado en normas. De igual manera, el Reino Unido ejerció un multilateralismo activo, donde se presentaba como una fuerza para el bien.

Hoy en día, la expresión «poder axial», de los años noventa, puede verse reinterpretada en la visión Global Britain tras la salida de Reino Unido de la UE (Brexit). Ambos términos surgieron en contextos diferentes. Mientras que Blair empleaba la membresía de la UE como vector de influencia internacional, el concepto Global Britain implica una redefinición de la gran estrategia británica al margen de la UE en materias clave, como el comercio internacional.

Sin embargo, ambos comparten como objetivo de fondo la ambición de Reino Unido de ser un país de primer orden mundial, a pesar de sus limitaciones reales. La célebre frase de lord Hurd de 1993, que señalaba que Gran Bretaña siempre ha luchado por encima de sus posibilidades reales, lo ilustra a la perfección (Edgerton, 1998; Porter, 2016).

2.2 Relación «especial» con Estados Unidos

La relación entre Reino Unido y Estados Unidos mantuvo su dimensión estratégica en la etapa del nuevo laborismo, sobre la base de unos valores democráticos compartidos y una tradición liberal. Estas cuestiones eran consideradas como auténticos intereses nacionales (Danchev, 2007: 191). No obstante, el Reino Unido siempre se ha mostrado con cierta arrogancia intelectual hacia los Estados Unidos. Desde la perspectiva británica, los contactos entre estos dos países se han asemejado a la relación entre la Grecia clásica con el Imperio romano tardío, donde una sofisticada civilización griega (papel en que se ve reflejada Londres) refina las intenciones de los bárbaros, que provienen de Washington (Dumbrell, 2009: 273).

Desde la perspectiva estadounidense, la alianza con Gran Bretaña en los años noventa no era tan importante como antes de la caída del Muro de Berlín, cuando las bases aéreas en territorio británico eran parte vital de la defensa avanzada frente a la Unión Soviética. Además, la guerra de Kosovo generó ciertas tensiones. Además, el mecenazgo de los Acuerdos de Saint-Malo por parte de Tony Blair y su apoyo al desarrollo de la agenda de integración europea enfriaron las relaciones entre ambos países (Dumbrell, 2009: 274).

Pero el 11S cambió esta dinámica. La relación tomó un impulso renovado con la participación activa de Reino Unido junto con Estados Unidos en su gran estrategia contra el terror: «ningún otro Estado tiene el compromiso diario en el planeamiento y la preparación de las operaciones que Reino Unido tiene con los Estados Unidos» (McCausland, 2006: 191).

La administración Bush no presionó demasiado a Blair para que se uniera a la coalición iraquí en 2003. El presidente le ofreció directamente la posibilidad de retirarse de la participación, tras comprobar la dificultad de conseguir apoyo social en Gran Bretaña a la guerra (Naughtie, 2004: 144). A esta oferta se le añaden las declaraciones del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, quien indicó que la participación británica no era esencial en el planeamiento militar para Estados Unidos, cuando parecía que Blair no podría obtener la autorización del Parlamento británico para comprometer tropas británicas (Naughtie, 2004: 145).

Pese a la oferta del presidente Bush de que Gran Bretaña se mantuviera al margen de la invasión (Bromund, 2009: 267; Kennedy-Pipe y Vickers, 2007), el criterio que prevaleció en la decisión del primer ministro fue permanecer al lado de Estados Unidos a toda costa (Coates y Krieger, 2004; Sanders y Houghton, 2017: 187). El compromiso de Reino Unido con Estados Unidos se materializó con el envío de un contingente terrestre de magnitud considerable desde el comienzo de la invasión en Irak. Esta iniciativa se puede interpretar como una medida para ejercer influencia en la gran estrategia estadounidense y favorecer el progreso en el proceso de paz entre Israel y Palestina (Dunne, 2004). Sin embargo, el paso del tiempo ha mostrado cómo esta visión era distorsionada (James, 2024a: 148). Así, se puede afirmar que la tercera vía evolucionó desde una posición europeísta hacia una visión esclerótica de la Europa

continental frente a los Estados Unidos como la tierra de las promesas (Wallace, 2005: 61). Gran Bretaña estaba demasiado absorta en su papel de la inteligente Grecia que asesora e influye en la potente Roma como para darse cuenta de que, en realidad, Estados Unidos estaba utilizándola para imponer su estrategia de forma unilateral (Porter, 2010).

3 Europeísmo renovado

Blair intentó disociar las dinámicas euroescépticas como seña de «lo británico» (Riddell, 2006; Seldon y Snowden, 2007: 572). La gran estrategia del nuevo laborismo perseguía una agenda europea renovadora, donde el Reino Unido estaba llamado a liderar un proceso transformador de una organización propia de un mundo posmoderno.

Tony Blair se dirigía al público de una forma cosmopolita y global, como si para él no existieran las fronteras. Esta forma de ver el mundo se puede comparar a la visión original de Ernest Bevin, cuando señaló que el objetivo de su política exterior consistía en poder coger un tren en la londinense estación de Victoria y viajar a donde quisiera sin que nadie le tuviera que pedir la documentación. Así, Blair buscaba reposicionar la opinión británica hacia las grandes cuestiones que moldearían el futuro de Europa: la ampliación de la Unión, su gestión económica y la reforma de las instituciones. Sin embargo, la realidad fue bien distinta (Young, 1998: 514).

Al principio, el nuevo laborismo se mostró claramente proeuropeo. Sus ideas se reforzaban con una retórica que presentaba a Gran Bretaña como un poder axial y un país que ejercía de puente entre Estados Unidos y la UE (Sanders y Houghton, 2017: 154-157). Tony Blair fue considerado un europeísta, al menos al inicio de su mandato como primer ministro. En su discurso de 1995 en Chatham House, titulado *El futuro de Europa*, Blair señaló que dudar de Europa era negar el papel histórico de Gran Bretaña como actor global de primer orden¹⁷.

Su elección en 1997 apuntaba a una relación con Europa diferente que la desarrollada por sus antecesores, Margaret Thatcher y John Major (Sanders y Houghton, 2017: 154). Para los países europeos continentales, acostumbrados a unas delegaciones británicas que no garantizaban el avance en los acuerdos alcanzados, la llegada del nuevo laborismo significaba tratar con un Gobierno británico que aspiraba a liderar la Unión con un estilo que rozaba la condescendencia. En concreto, en las primeras visitas a países europeos de los primeros días de su legislatura, el mensaje de Blair promovía el modelo económico liberal de la tercera vía frente a las políticas sociales de Jacques Delors. Esta visión de gran angular, al que en el lenguaje de Blair se le denominaba comúnmente *le grand tableau*, se cimentaba en una economía basada en el conocimiento, las capacidades y la creatividad (Pollack, 2000).

17 Ver: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-06-08-EU1995.pdf>

Reino Unido fue uno de los países más proactivos en la denominada Agenda de Lisboa, nombre por el que se conoce al programa adoptado por los Estados miembro de la Unión en el Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000. Su objetivo era hacer de la Unión en 2010 «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social» (Consejo Europeo, 2010)¹⁸.

En lo que respecta a las políticas económicas, Blair parecía comenzar una década decididamente proeuropea por primera vez en la historia de Gran Bretaña. Si bien la retórica era abiertamente integradora, el nuevo Gobierno laborista fue ambivalente al respecto de un proyecto tan sensible como la Unión Económica y Monetaria (UEM) (Applebaum, 1997: 57). Lanzada en 1988 por el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, en 1999 se produciría uno de sus hitos, como es la entrada en vigor de la moneda única (Wall, 2008b), iniciativa de calado histórico a la que Gran Bretaña no se unió: «En cuanto a Gran Bretaña y el euro, tomaremos nuestra decisión no por motivos políticos, sino en función de nuestros intereses económicos nacionales» (Blair, 1999a).

La decisión de la negativa al euro fue adoptada de manera interna por el Gobierno laborista de Blair ya a finales de 1997¹⁹. El argumento de Tony Blair fue de ver y esperar si el mercado común avanzaba. El ministro de economía, Gordon Brown, aplicó cinco pruebas de viabilidad (Grant *et al.*, 1997)²⁰, cuyos resultados fueron objeto de su declaración de 27 de octubre de 1997 en la Cámara de los Comunes, en la que Gordon Brown (1997: 585-586) concluía con la necesidad de más tiempo para introducir la moneda única en Gran Bretaña:

«La valoración del Tesoro es que, en áreas vitales, la economía aún no está preparada para la entrada y que queda mucho por hacer. La política anterior de mantener abiertas las opciones sin hacer preparativos activos ha dejado partes de la economía sin preparar. Nuestra valoración general es que

¹⁸ Las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, están disponibles en el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/media/21032/consejo-europeo-de-lisboa-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>

¹⁹ La independencia fiscal fue un factor que tuvo gran influencia en esta decisión. Reino Unido se unió al mecanismo europeo de cambio de tipos en 1990, con una tasa de intercambio respecto al marco alemán del 2,95 %. El 16 de septiembre de 2022, su valor tocó el nivel mínimo permitido, del 2,82 %. Ese día, conocido como el miércoles negro, el Gobierno británico se vio obligado a subir los tipos de interés al 15 % y a inyectar 16 000 millones de libras esterlinas procedentes de las reservas para mantener la moneda británica en los mercados, lo que resultó en una depresión económica y un déficit insostenible. Como consecuencia, Reino Unido fue expulsado del mecanismo europeo de cambio de tipos, con la consiguiente pérdida de credibilidad.

²⁰ Las cinco pruebas planteadas para atesorar la viabilidad del euro fueron las siguientes:

«(1) ¿Son compatibles los ciclos económicos y las estructuras económicas para que nosotros y los demás podamos vivir cómodamente con tipos de interés en euros de forma permanente?; (2) si surgen problemas, ¿hay suficiente flexibilidad para afrontarlos?; (3) ¿la adhesión a la UEM crearía mejores condiciones para las empresas que decidan invertir a largo plazo en Gran Bretaña?; (4) ¿qué impacto tendría la entrada en la UEM en la posición competitiva de la industria de servicios financieros del Reino Unido, especialmente en los mercados mayoristas de la City?, y (5) ¿promoverá la adhesión a la UEM un mayor crecimiento, estabilidad y un aumento duradero del empleo?».

Gran Bretaña necesita tanto un periodo de preparación como un periodo asentado de convergencia sostenible, y ambos requieren estabilidad».

Gran Bretaña también fue promotora del avance en la política exterior y seguridad de la UE en términos prácticos (Wall, 2008c), que ilustraban el deseo de demostrar un mayor acercamiento a la UE (Sanders y Houghton, 2017: 155). La posición tradicional británica en este campo se confiaba a la OTAN. Esta era la preferencia de los sucesivos Gobiernos, entendida como la postura establecida de forma estable a lo largo de muchos años (Moravcsik, 1998: 5-6), sin importar el partido político que estuviera en el poder (Dover, 2005: 508).

En este ámbito, el giro en la estrategia británica hacia una mayor integración europea abrió nuevas vías de entendimiento en materia de seguridad y defensa, que se verían reflejadas en los acuerdos de Saint Malo en 1998 (Kramer, 2003: 81). Esta iniciativa de cooperación reforzada entre Reino Unido y Francia, firmada por ambos países el 6 de diciembre de 1998 en la ciudad francesa, obedece a tres razones.

La primera fue mejorar las capacidades militares europeas para intervenir en crisis humanitarias y reducir la alta dependencia de Estados Unidos (Dover, 2005: 513), ante la constatación de la incapacidad de la Unión para actuar ante situaciones graves en Europa como la de Kosovo en 1998 (Brookshire y Hennessy, 2003; Hennessy, 1998; Seldon, 2001).

La segunda fue favorecer una actitud proactiva y constructiva hacia el papel militar de la Unión, sin la tradicional mirada de actor competidor de la OTAN en la seguridad europea, giro que puede ser interpretado como un movimiento táctico que no alteraba la tradicional estrategia británica de favorecer el vínculo transatlántico (Dover, 2005: 508).

Así, el tercer motivo, de carácter más instrumental, fue la postura de liderar la política de seguridad defensa de la UE como medio para ganar influencia entre sus Estados miembro y en Estados Unidos. De esta forma se podrían contrarrestar los efectos negativos de mantener distancias en otros ámbitos, como es el caso de las políticas económicas (James y Oppermann, 2009: 287-288).

Reino Unido también hizo uso de su papel como poder axial para favorecer la ampliación de la UE (Seldon, 2007). Se trataba de una cuestión de naturaleza estratégica, toda vez que la incorporación de varios países de Europa oriental proporcionaba mayor seguridad frente a una Federación Rusa que ya se mostraba como un país con aspiraciones geopolíticas y mensajes asertivos para recuperar su pasado (Wall, 2008a: 29-30). En mayo de 2004, diez nuevos países adquirieron el estatus de Estado miembro de la UE²¹. Esta ampliación sucedió apenas dos meses después de la expansión de la OTAN hacia el este. Ambos procesos, vistos de forma conjunta, supusieron un cambio definitivo a la configuración del mapa político y a

21 Chequia, Chipre Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

la seguridad, con el objetivo de la estabilización de Europa tras la caída del Muro de Berlín (Solana, 2023: 58).

3.1 *Puente estratégico*

El concepto de poder axial está relacionado de manera muy directa con la cuestión central en la gran estrategia británica, que es hacer de puente estratégico entre Estados Unidos y Europa.

El nuevo laborismo adoptó esta aproximación constructivista desde el primer momento. Así, el ministro de Asuntos Exteriores, Robin Cook, apelaba a revertir la gran estrategia británica clásica seguida por los Gobiernos conservadores predecesores. Se trataba de abandonar el «aislamiento espléndido» –expresión que se atribuye tradicionalmente a Lord Salisbury en asociación a la ventaja estratégica que le confiere a Gran Bretaña su carácter insular (Howard, 1962)– para ejercer un papel renovado de liderazgo en Europa (Gale, 2021).

La expresión de puente estratégico no era algo nuevo. Para Winston Churchill, Gran Bretaña se encontraba en el área de intersección de los tres círculos que representaban a la Commonwealth, la anglosfera y Europa. Harold Macmillan también la empleó para expresar la posición de mediador entre Estados Unidos y Europa (Ashton, 2005). Y en los años setenta, James Callaghan, primer ministro del Reino Unido desde 1976 hasta 1979 y líder del Partido Laborista desde 1976 hasta 1980, expresó que Gran Bretaña era un país constructor de puentes (*The Economist*, 2002). De forma más reciente, Blair recuperó esta idea en mayo de 1997, con motivo de la primera visita oficial de Bill Clinton a Gran Bretaña: «una Gran Bretaña líder en Europa es una Gran Bretaña capaz de estrechar cada vez más sus relaciones también con los Estados Unidos de América» (Blair, 1997). En posteriores discursos de Blair, como sus palabras del 15 de diciembre de 1998 en el 150.º aniversario de la agencia de noticias *Associated Press*, dedicadas a la política exterior británica, esta idea de puente estratégico vuelve a aparecer de forma repetida:

«Gran Bretaña no tiene que elegir entre ser fuerte con Estados Unidos o fuerte con Europa; significa tener la confianza para ver que Gran Bretaña puede ser ambas cosas. De hecho, Gran Bretaña debe ser ambas cosas; somos más fuertes con Estados Unidos gracias a nuestra fortaleza en Europa; somos más fuertes en Europa gracias a nuestra fortaleza con Estados Unidos (Blair, 1998)».

Otro ejemplo de la conexión entre Estados Unidos y Europa, y el papel clave de Reino Unido como actor conector de ambos, se encuentra en el discurso de Chicago de 1999, al que se conoce también por la doctrina de la comunidad internacional:

«Para Gran Bretaña, la mayor decisión a la que nos enfrentamos en las próximas dos décadas es nuestra relación con Europa. Durante demasiado tiempo, la ambivalencia británica hacia Europa nos ha hecho irrelevantes

en Europa y, en consecuencia, menos importantes para Estados Unidos. Por fin hemos acabado con la falsa proposición de que debemos elegir entre dos caminos divergentes: la relación transatlántica o Europa. Por primera vez en las últimas tres décadas tenemos un gobierno que es a la vez proeuropeo y proestadounidense. Creo firmemente que redundará en interés de Gran Bretaña, pero también de Estados Unidos y de Europa» (Blair, 1999a).

Tras el terrible atentado terrorista de 2001 que cambió el mundo, la relación entre Europa y Estados Unidos era bien distinta. Parecía que europeos y estadounidenses ya no habitaban en continentes separados, sino en planetas distintos: los europeos en Venus y los estadounidenses en Marte (Kagan, 2002).

Desde la perspectiva de que el 11S había supuesto una reconfiguración de las relaciones internacionales, este nuevo paradigma se presentaba para Blair como un momento de oportunidad de demostrar la capacidad de influencia internacional de Gran Bretaña. En este contexto, en las palabras de Blair se puede comprobar cómo el primer ministro hizo numerosas llamadas a la solidaridad de los países europeos con Estados Unidos y daba por consolidada la privilegiada posición de ser un actor que ejercía como puente estratégico entre los Estados Unidos y Europa (Sanders y Houghton, 2017): «hemos enterrado el mito de que Bretaña tiene que elegir entre ser fuerte en Europa o ser fuerte con los Estados Unidos» (Blair, 2001a).

Estos mismos mensajes de fondo fueron repetidos con ocasión de la intervención el 23 de noviembre de 2001 ante el European Research Institute, donde Tony Blair, haciendo empleo de una fuerte retórica proeuropea, pronunciaba frases como «debemos ser socios de Europa de todo corazón, no a medias» (Blair, 2001b). En esta intervención pública, Tony Blair también empleó referencias retóricas que reconocían el papel vital de Estados Unidos y la importancia de Reino Unido como actor puente con Europa: «por supuesto que el Reino Unido tiene un importante papel que desempeñar como puente entre EE. UU. y Europa» (Blair, 2001b).

Sin embargo, en enero de 2003, el tono del primer ministro adquirió un cambio de matiz. En su discurso ante los embajadores, Blair transmitió este objetivo como una aspiración en el marco de un contexto internacional de agrietamiento de las relaciones entre los países europeos y Estados Unidos: «Nosotros podemos ayudar a ser un puente entre Estados Unidos y Europa y esta visión es siempre necesaria. Europa debería ser aliada de los Estados Unidos y no su rival» (Blair, 2003).

La intervención de Tony Blair el 18 de marzo de 2003, con motivo del debate en la Cámara de los Comunes previo a la votación parlamentaria sobre la participación en la invasión de Irak, es premonitoria, pero en sentido totalmente inverso al que el primer ministro quiso transmitir en sus palabras:

«El resultado de esta cuestión determinará algo más que el destino del régimen iraquí y algo más que el destino del pueblo iraquí que ha sido brutalizado por Saddam durante tanto tiempo, por importantes que sean estas cuestiones. Determinará la forma en que Gran Bretaña y el mundo se

enfrenten a la principal amenaza para la seguridad del siglo XXI, el desarrollo de las Naciones Unidas, la relación entre Europa y Estados Unidos, las relaciones dentro de la UE y la forma en que Estados Unidos se relacione con el resto del mundo. No podría ser más importante. Determinará el modelo de política internacional de la próxima generación» (Parlamento de Reino Unido, 2003).

Si bien en la mente de Tony Blair estaba la ambición de erigirse líder de la escena internacional, la realidad fue muy diferente y lo que realmente consiguió fue ampliar la distancia entre ambos lados del Atlántico. Cabe afirmar que la guerra de Irak de 2003 supuso una profunda contradicción con la política exterior ética que guio las intervenciones en Kosovo y en Sierra Leona (Bulley, 2010). En particular, la lealtad ciega y a toda costa a Estados Unidos fue la causa de la ruptura de uno de los axiomas de la gran estrategia británica: ejercer como puente estratégico entre el nuevo y el viejo continente (Garton Ash, 2003a).

Recientemente, el propio Tony Blair ha criticado de manera abierta la brecha abierta por el Brexit. Sin embargo, con el privilegio que supone disponer de una visión retrospectiva es posible tender tres conexiones entre el nuevo laborismo y el aumento del euroescepticismo en Gran Bretaña que condujo al Brexit. En primer lugar, la ambigüedad en las políticas europeas en los años noventa –en concreto, cuestiones como el abandono del referéndum sobre la Constitución europea y la no adopción del euro– no favoreció que los ideales europeos calaran en la sociedad británica (Farrell y Goldsmith, 2017). En segundo lugar, la promoción de la expansión de la Unión a países del este europeo intensificó los temores en torno a la inmigración. Este es un factor clave del discurso euroescéptico (Hawkins, 2021). Por último, las políticas de globalización económica del nuevo laborismo profundizaron desigualdades regionales que alimentaron un sentimiento de abandono en áreas que más tarde votaron de forma mayoritaria por el Brexit (Dorey, 2021: 195).

4. La doctrina de la comunidad internacional

En 1997, el nuevo laborismo articuló una gran estrategia construida sobre unas ideas orientadas a través de un marco moral para la acción como seña de identidad. La política exterior británica se cimentaría sobre una fuerte aproximación ética, que, en palabras del ministro de exteriores británico, «[...] pondrá los derechos humanos en el centro de nuestra política exterior» (Cook, 1997). Esta estrategia aperturista hacía uso de herramientas de poder blando, tales como la influencia del propio lenguaje inglés en el mundo con instituciones como la *BBC* y el British Council (Cook, 1997) o el empleo de la página web del Foreign Office (www.fco.co.uk) para difundir las ideas de la nueva estrategia británica (Wheeler y Dunne, 1998: 853).

Dos años más tarde, Tony Blair pronunciaría un discurso en Chicago, cuyo contenido es comúnmente referido como «la doctrina de la comunidad internacional». Desde una mirada amplia, esta visión influyó en las políticas diplomática, económica

y militar de los Gobiernos laboristas de Gran Bretaña durante más de una década. De hecho, en el discurso puede comprobarse como Blair hizo referencia a las instituciones internacionales, con alusiones directas al G7, el Fondo Monetario Internacional, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la OTAN y el protocolo de Kioto, y la necesidad de adaptar esta arquitectura a la realidad del panorama internacional: «Debemos centrarnos de manera seria y sostenida en los principios de la doctrina de la comunidad internacional y en las instituciones que los aplican» (Blair, 1999a). Por estos motivos, la doctrina de la comunidad internacional puede ser considerada como una gran estrategia con ambición transformadora, con el objetivo de renovar el propósito nacional de Gran Bretaña, abandonar la idea de aislamiento espléndido y reorientar su posición en el mundo como actor internacional (Kramer, 2003: 72 y 75).

El intervencionismo liberal era uno de los rasgos más característicos de la estrategia del nuevo laborismo. El discurso de Chicago de 24 de abril de 1999 puede verse, de forma puntual, asociado a un llamamiento de Tony Blair hacia la grave situación en Kosovo. La atrocidad de los eventos quedó reflejada en las palabras del ministro de Asuntos Exteriores en su intervención de 14 de abril de 1999: «las fosas comunes que han sido descubiertas por nuestras fotos del reconocimiento aéreo no son las tumbas de las bajas del combate, o de la guerra, son las tumbas de las víctimas de crímenes de guerra» (Cook, 1999).

Un momento crucial fue el discurso ante el Parlamento británico el 23 de marzo de 1999²², donde Blair expuso detalladamente las razones éticas que respaldaban la intervención. En este discurso, el primer ministro argumentó que la inacción frente a las violaciones de los derechos humanos en Kosovo equivaldría a dar carta blanca a la impunidad y desafiaría los valores fundamentales de la comunidad internacional:

«Si Kosovo quedara a merced de la represión serbia, no sólo existiría el riesgo, sino la probabilidad de que se reavivaran los disturbios en Albania, de que se desestabilizara Macedonia, de que se produjeran casi con toda seguridad efectos en cadena en Bosnia y de que aumentaran las tensiones entre Grecia y Turquía. Están en juego intereses estratégicos para toda Europa. No podemos contemplar, a las puertas de la UE, una desintegración en el caos y el desorden (Blair, 1999b)».

Eventualmente, la operación de la OTAN, Allied Force, que se desarrolló del 23 de marzo al 10 de junio sin una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que la respaldase, resultó un éxito desde el punto de vista militar (Bartlett 2000). Las operaciones aéreas, que duraron setenta y ocho días, consiguieron que las tropas de Milosevic se retiraran de Kosovo. Esta campaña aérea no fue el único motivo del éxito. A la posibilidad de una operación terrestre, prevista en el planeamiento operativo y que no estaba descartada totalmente, se debe añadir el repliegue del apoyo del líder ruso, Boris Yeltsin, a Milosevic. Esta retirada pudo ser tan determinante, o más, que la acción militar (Sanders y Houghton, 2017: 157-158).

22 Ver: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/v0990323/debtext/90323-06.htm>

Blair hizo uso de nuevo del poder blando para movilizar a la comunidad internacional frente a la violación de los derechos humanos. La dimensión ética fue un pilar fundamental en la estrategia del nuevo laborismo y su postura en Kosovo (Sanders y Houghton, 2017: 306). La retórica moral de Tony Blair promovió la acción militar internacional ante las atrocidades cometidas por el régimen de Milosevic. Blair emitió una serie de discursos que delinearon los principios éticos que guiaron la decisión de intervenir. La fuerte interrelación entre los valores morales y los intereses nacionales de Gran Bretaña vertebraban el mensaje central en la doctrina de la comunidad internacional (Gilmore, 2014).

Las palabras del primer ministro británico en el discurso de Chicago encapsulaban su convicción personal (Seldon, 2005: 394) y la justificación ética detrás de la intervención en defensa de los principios humanitarios, vinculando la acción militar a la responsabilidad moral de proteger a los civiles kosovares:

«Esta es una guerra justa, basada no en ambiciones territoriales, sino en valores. No podemos permitir que se mantenga el mal de la limpieza étnica. No debemos descansar hasta que se revierta. Ya hemos aprendido dos veces en este siglo que el apaciguamiento no funciona. Si dejamos que un dictador malvado se extienda sin oposición, tendremos que derramar infinitamente más sangre y tesoro para detenerlo más tarde» (Blair, 1999a).

Tanto las personas que se mostraron a favor de estas ideas como aquellas voces críticas sobre esta política intervencionista basada en la defensa de los valores coincidían en un aspecto central. Existía consenso generalizado acerca de que el discurso de Chicago era revolucionario, puesto que rompía con el manual de empleo westfaliano de las relaciones internacionales, que concebía el principio de no interferencia en los asuntos internos de otras naciones como sacrosanto (James, 2024b).

Cabe situar este marco intelectual detrás otras operaciones en el exterior, como es el caso de Sierra Leona en el año 2000. Al igual que en Kosovo, el uso de la fuerza en Sierra Leona tuvo como fondo una cultura estratégica británica basada en el intervencionismo liberal (Daddow y Schnapper, 2013). Aquí, la intervención estuvo motivada por la creencia ideológica en la responsabilidad de Gran Bretaña como actor internacional de intervenir ante las violaciones de los derechos humanos allí donde fuera posible (Bogdanor, 2005: 448).

Esta operación es considerada precursora del principio de «responsabilidad de proteger». Este principio, adoptado por Naciones Unidas, se sustenta en la idea de que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad de sus ciudadanos ante atrocidades y que la comunidad internacional tiene la obligación de intervenir si el Estado no es capaz de actuar para hacer frente (Gallagher, 2013)²³. Además, la operación en Sierra Leona favoreció una atmósfera positiva en el seno del Gobierno británico hacia un intervencionismo en terrenos lejanos por motivos humanitarios (Williams, 2001; Dorman, 2018).

23 La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 16 de octubre de 2005 está disponible en el siguiente enlace: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf

5 Las guerras de elección

En esta misma línea intervencionista se produjeron las denominadas «guerras de elección», en referencia a las operaciones militares en respuesta a los atentados del 11S en Afganistán (2001) y la invasión de Irak de 2003, ambas enmarcadas en la gran estrategia contra el terrorismo global.

El 12 de septiembre de 2001, apenas transcurridas veinticuatro horas tras los atentados terroristas del 11S, la OTAN activó por primera vez en la historia el artículo V del Tratado de la Alianza Atlántica, que establece que un ataque contra cualquier miembro de la Alianza será considerado como un ataque contra la Alianza en su conjunto. El anuncio del secretario general de la OTAN, el británico lord George Robinson, hacía hincapié en la solidaridad con los Estados Unidos y, así, en la determinación de actuar contra una amenaza global como es el terrorismo internacional (Johnstone, 2003).

En el seno de las Naciones Unidas, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad promulgó la Resolución 1373 (2001), texto que constituyó la principal referencia para la cooperación internacional en materia de la lucha contra el terrorismo²⁴.

Además, el 7 de octubre de 2001, el embajador de Estados Unidos en Naciones Unidas, John Negroponte, anunció la invocación del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Por consiguiente, en aplicación del derecho de autodefensa, comenzarían las acciones militares de forma inmediata contra Al Qaeda y el régimen talibán en Afganistán (Katselli y Shah, 2003).

Ante la rapidez de la actuación de Estados Unidos tras los atentados del 11S, donde cabe destacar la pronta identificación de Osama bin Laden como líder espiritual de Al Qaeda y organizador del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono, Gran Bretaña no podía quedarse de brazos cruzados (Taylor, 2011).

5.1 Guerra en Afganistán (2001)

El primer paso en esta nueva etapa fue la participación británica en la guerra de Afganistán de 2001. Para Gran Bretaña, Afganistán no era un terreno de operaciones nuevo. El término «gran juego» era empleado en el siglo XIX en la época imperialista para describir la pugna entre dos grandes poderes, Gran Bretaña y Rusia, en el control de Asia Central (Rubin y Rashid, 2008: 30). Sin embargo, en 2001, Gran Bretaña ya no era un gran poder, sino un país satélite de Estados Unidos, que adoptaba las ideas de las estrategias de seguridad nacional estadounidenses como propias (Porter, 2010).

24 La Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está disponible en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_spanish.pdf

El Gobierno británico publicó pruebas fehacientes que atribuían la autoría a Al Qaeda en los ataques del 11S y de que el régimen talibán proporcionaba refugio a Bin Laden. Las operaciones de ataque aéreo contra Al Qaeda sobre Kabul y Kandahar en el marco la operación Enduring Freedom, que dieron comienzo ese mismo día, contaron con el apoyo de la Royal Navy (con misiles Tomahawk lanzados desde submarinos nucleares) y de la Royal Air Force. Además, un grupo de combate compuesto por mil setecientos comandos británicos se unieron a las fuerzas de Enduring Freedom.

En 2001, el tradicional discurso que se organiza cada año en el ayuntamiento de Londres, conocido como «el discurso de lord Mayor's Banquet», se celebró el día 12 de noviembre, con la operación ya iniciada. En este, Blair hizo referencia a la complicada situación humanitaria en Afganistán, cuestión que facilitaba que el país fuera un centro de tráfico ilegales, así como un santuario para organizaciones criminales y terroristas. La narrativa de Blair empleaba la necesidad de estabilización para justificar la operación en Afganistán (Cawkwell, 2016: 2). De esta forma, la guerra contra el terrorismo se explicaba en forma de una acción política diseñada para eliminar las raíces bajo las cuales «los actos del demonio pueden florecer y ser tolerados» (Blair, 2001a).

Más tarde, la actuación personal de Tony Blair en la conferencia de Bonn el 5 de diciembre de 2001 fue clave para asegurar un acuerdo internacional para la formación de una fuerza internacional que operara en Afganistán. Quince días después, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1386 (2001)²⁵, que dio paso a la creación de la ISAF (siglas que se corresponden con la expresión International Security Assistance Force) para asistir a la autoridad interina de Afganistán. Gran Bretaña lideró el primer contingente de la ISAF en Kabul, que relevó al equipo de reconstrucción provincial estadounidense para la transición de las operaciones de combate hacia las de estabilización (Suhrke, 2011).

Transcurridos veinte años, el balance no es positivo. En 2021, Estados Unidos se retiró de Afganistán, decisión unilateral que «no estuvo impulsada por la gran estrategia, sino por la política» (Blair, 2021). Resulta llamativo que la estrategia de seguridad nacional *Global Britain in a Competitive Age*, publicada en marzo de 2021, aludiera de forma explícita en dos ocasiones al apoyo al Gobierno afgano para estabilizar el país. Sin embargo, apenas un mes después, el 13 de abril de 2021, Joe Biden anunció la retirada de todas las tropas estadounidenses de Afganistán para el 11 de septiembre de 2021. Esta decisión fue adoptada sin consultar con su principal aliado, el Reino Unido, el segundo mayor contribuyente internacional a la misión, con veinte años de presencia ininterrumpida, más de 100 000 soldados desplegados durante ese tiempo y 457 muertos en acto de servicio. Este argumento cuestiona la denominada «relación especial entre Reino Unido y Estados Unidos» como componente principal de una gran estrategia global británica que merezca tal categoría (Clarke, 2023).

25 Ver: <https://digitallibrary.un.org/record/454998>

5.2. *Invasión de Irak (2003)*

Tony Blair creía que derrocar a Saddam Hussein era el camino correcto que debía seguir Gran Bretaña como resultado lógico de la doctrina de la comunidad internacional esbozada en su discurso de Chicago en 1999. De esta forma, la invasión de Irak fue concebida como una guerra liberal, justificada por motivos humanitarios y para proteger los derechos humanos (Freedman, 2005: 88). Además, el primer ministro británico pensaba que un cambio de régimen provocaría un efecto dominó benigno que facilitaría las dinámicas de democratización de los países de Oriente Medio (Porter, 2018: 57).

El motivo principal que esgrimía Tony Blair para justificar la intervención británica en la invasión de Irak fue triple: la amenaza inminente que suponía la posesión de armas de destrucción masiva o la clara determinación de desarrollarlas; las conexiones con grupos terroristas internacionales, principalmente con Al Qaeda, y las continuas violaciones de los derechos humanos bajo el régimen dictatorial de Saddam Hussein (Freedman, 2005; Kennedy-Pipe y Vickers, 2007: 211)²⁶.

Eventualmente, tras dos votaciones en el Parlamento británico, se adoptó de forma oficial la decisión de involucrarse en la guerra (James, 2024a: 172)²⁷. Para Coates y Krieger (2004), esta decisión, atribuible al Parlamento en su conjunto, cuestiona el propio *establishment* británico, pese a la involucración tan directa y el estilo de liderazgo tan personal de Blair. El propio Robin Cook, que dimitió como ministro de Asuntos Exteriores el 17 de marzo de 2003, la víspera de la votación en la Cámara de los Comunes, argumentó que él no podía apoyar esta intervención militar (Kennedy-Pipe y Vickers, 2007: 206).

La investigación oficial sobre la involucración de Gran Bretaña en la invasión de Irak en 2003, dirigida por sir John Chilcot, demostró que no existía una necesidad real de una acción preventiva que justificara la invasión de Irak. La desclasificación del informe oficial el 6 de julio de 2016 causó conmoción pública por la contundencia de la condena, a pesar de la creencia generalizada de la opinión pública de que la guerra fue un grave error (McTague, 2016). El denominado Informe Chilcot, tal y como es comúnmente conocido, estableció de forma inequívoca que el Gobierno de Reino Unido exageró la amenaza de Saddam Hussein y su acceso a armas de destrucción masiva como motivo para apoyar a Estados Unidos y justificar la invasión²⁸.

²⁶ La transcripción original del discurso íntegro puede consultarse en el siguiente enlace: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2870581.stm

²⁷ Las votaciones se celebraron el 26 de febrero y el 18 de marzo de 2003. En esta última prevaleció el voto a favor de invadir Irak frente a los votos contrarios de los liberales demócratas y de los parlamentarios de la izquierda liberal. En concreto, el Parlamento británico aprobó el empleo de todos los medios necesarios para derrocar a Saddam Hussein con 412 votos a favor y 149 en contra en la Cámara de los Comunes.

²⁸ El Informe Chilcot fue encargado en 2009 por Gordon Brown como primer ministro. Cubre el período comprendido entre los años 2001 y 2009. Sus conclusiones fueron alcanzadas con el análisis fidedigno e imparcial de la evidencia que ofrece el escrutinio detallado de la documentación oficial secreta, pero posteriormente desclasificada y publicada en los archivos

Sobre la base de la información publicada en este informe oficial, William D. James (2024) identifica dos momentos clave en la decisión británica de involucrarse en la invasión de Irak. Ambos cobran el nivel propio de una gran estrategia.

El primero es la reunión que se produjo el 23 de julio de 2002, a solicitud del ministro de Defensa, Geff Hoon. Este encuentro bien se podría asimilar a un Consejo de Seguridad Nacional de hoy en día, elemento que por entonces no existía. En la reunión participaron los principales responsables para tomar una decisión sobre si intervenir en Irak. Además del primer ministro, Tony Blair, participaron el ministro de Asuntos Exteriores, Jack Straw; el ministro de Defensa, Geff Hoon; el jefe de Estado Mayor de la Defensa; los responsables de los servicios de inteligencia, y personal clave de Downing Street 10 (James, 2024a: 161). De ellos, el único disidente fue Jack Straw. Él cuestionaba la utilidad de invadir Irak por su conexión con las armas de destrucción masiva, cuando otros escenarios como Irán, Libia o Corea del Norte presentaban un nivel de amenaza mayor (Chilcot *et al.*, 2016). Sin embargo, para el primer ministro, no participar en la operación de Irak equivaldría a romper la relación especial entre Reino Unido y Estados Unidos. Alastair Campbell, su director de comunicación, registró este momento en sus memorias personales: «cuando Jack [Straw] comentó la posibilidad de no apoyar a los Estados Unidos, TB [siglas de Tony Blair] dijo que significaría el mayor cambio en política exterior de los últimos cincuenta años» (Campbell y Hagerty, 2013: 279).

El segundo momento clave fue el envío de la carta de 28 de julio de 2002, en el que Blair le escribía a George W. Bush «estaré contigo, pase lo que pase» (Chilcot *et al.*, 2016), señalando la incondicionalidad del apoyo británico a Estados Unidos para invadir Irak.

En septiembre de 2002 Tony Blair ya estaba resignado ante lo inevitable de la guerra en Irak. El unilateralismo se imponía frente al multilateralismo. Eventualmente, bajo la excusa de la amenaza que constituía para la seguridad internacional la combinación de las armas de destrucción masiva, el terrorismo y el régimen dictatorial de Saddam Hussein, Tony Blair se vio atrapado por la lógica de sus decisiones anteriores. El Gobierno británico se comportó como una marioneta manejada por los Estados Unidos (Wheatcroft, 2007: 7).

Las «políticas de hombro con hombro», que ya desde la etapa de Bill Clinton se estaban ejecutando; la adherencia de Blair a la retórica del «eje del mal», empleada por George W. Bush en abril de 2002; la fotografía en el rancho de Texas, propiedad de Bush, o la participación en la coordinación de la *no-fly-zone* sobre Irak llevaron al país a un rincón del que no podía salir sin una pérdida intolerable de imagen de su primer ministro ante su principal socio, Estados Unidos (Coates y Krieger, 2009). Para Blair, el riesgo de ser marginado por Estados Unidos era peor que el riesgo de la desaprobación por parte de la opinión pública en Gran Bretaña (Hlatky, 2013), argumento también empleado por el propio Robin Cook (Hoge, 2003).

=====

nacionales de Reino Unido. Los doce tomos que componen la investigación al completo pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123122743/http://www.iraquinquiry.org.uk/the-report/>

De esta forma, frente al posible argumento que defiende que Estados Unidos presionó a Gran Bretaña para que se uniera a la intervención militar, los hechos evidencian que la invasión de Irak fue una guerra de elección.

Las guerras de elección requerían un considerable gasto en defensa para financiar las misiones militares en el extranjero. En 2001, Reino Unido se ofreció voluntario para liderar la ISAF de la OTAN. En enero de 2022 había mil ochocientos soldados británicos en las calles de Kabul (Farrell, 2017: 94). Sin embargo, en 2008, el presupuesto militar llegó a ser el más bajo de Reino Unido desde 1930, que fue de tan solo el 2,3 % del PIB, en una situación en la que hubiera resultado casi imposible acometer una operación militar similar en escala a la guerra de las Malvinas de 1982 (Gardiner, 2008). Aproximadamente la tercera parte del total del contingente en Irak era británico, responsable de la seguridad en varias provincias del sur del país. Se trataba de una decisión, del nivel de la gran estrategia, cuyos efectos todavía hoy son palpables (James, 2024a: 146). Pero los ánimos, el nivel de alistamiento y las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas acuciaron esta baja financiación. En otras palabras, los medios no eran suficientes para alcanzar los fines de su estrategia (Bromund, 2009: 271). Además, según consta en el Informe Chilcot, los efectivos militares enviados a Irak no contaban con la debida preparación ni el equipamiento necesario (Sanders y Houghton, 2017: 184-187).

El estilo personal de gobernar el país, que según Michael Clarke (2007: 174-175) rozaba la autocracia democrática, ha sido calificado como «una política de sofá». La naturaleza disfuncional del gabinete contribuyó, en gran medida, a unas decisiones que han sido muy cuestionadas, como es el caso de la invasión de Irak de 2003. Las declaraciones de lord Butler, en las que señala que el proceso de toma de decisiones era defectuoso, hacen reflexionar, aunque sea un ápice. Así, el que fuera el secretario del Gabinete del primer ministro durante diez años (bajo los mandatos de Margaret Thatcher, John Major y Tony Blair) declaró públicamente que Margaret Thatcher tenía capacidad para escuchar y hacía un uso institucional y apropiado del gabinete. Que John Major tuvo que afrontar divisiones internas, indisciplina y filtraciones, cuestiones que provocaron que cada vez recurriera menos a su gabinete para el asesoramiento en decisiones esenciales. Y con Tony Blair, el gabinete era prácticamente inexistente. Existen documentos sobre asuntos cruciales, como son por ejemplo los informes de inteligencia de Irak, que no se distribuyeron a los ministros del gabinete. El comité de política de defensa y asuntos exteriores nunca llegó a reunirse. De forma alternativa, el método de trabajo era a través de informes verbales (Norton-Taylor, 2007).

6 Conclusión

Determinar si Tony Blair era principalmente un constructivista o un realista en cuanto a las relaciones internacionales no es una cuestión dicotómica, de blanco o negro, sino que, tras el análisis de las múltiples facetas de su mandato, se puede encontrar una escala de muchos grises intermedios. Es posible que su enfoque pragmático haya

combinado elementos de ambas teorías, adaptándose a las circunstancias geopolíticas mutables. En última instancia, la complejidad de las decisiones políticas y la interacción entre los múltiples factores hacen que clasificar a Blair en una categoría estricta sea un desafío, pero el análisis detallado revela una rica interacción entre ideas e intereses en su gran estrategia.

La evolución del análisis de los cuatro parámetros analizados en este artículo plantea un marco evolutivo que se podría clasificar como una suerte de constructivismo selectivo. Se parte de la prevalencia de la dimensión ética —con eslóganes como puede ser la idea de «una fuerza para el bien» (*a force for good*), que justificaba la teoría del intervencionismo liberal (Daddow, 2009: 183)— hacia posiciones posteriores que encajan mejor dentro de la *realpolitik*. En otras palabras, la gran estrategia británica estaba guiada por la primacía de los intereses nacionales, pero sin descartar la importancia de las ideas y las normativas internacionales.

A pesar de un comienzo ilusionante, con un discurso claramente europeísta y logros en áreas como la gestión económica y en los acuerdos de paz en Irlanda del Norte, el legado de Blair se retrata en última instancia como mixto e inconcluso. Los intentos de Blair por dejar una huella perenne en la política británica fueron eclipsados por la guerra de Irak y otras controversias (Riddell, 2006).

El 11S supuso un claro punto de inflexión en la gran estrategia británica, con la invasión de Irak de 2003 como ejemplo más claro. El idealismo que sustentaba la aproximación del intervencionismo liberal (desde una perspectiva ético-moral, Tony Blair consideraba una obligación eliminar a Saddam Hussein) se topó con una falta de estrategia (la dificultad de pasar de la inspiración de las musas a la representación en las tablas), sin una visión clara de qué hacer y dejando abierta la respuesta al interrogante de cómo la invasión de Irak contribuiría de forma efectiva a la gran estrategia de la guerra contra el terrorismo global (Smith, 2007: 392).

Por lo tanto, a la vista de la falta de coherencia de la tesis con la praxis y de un planeamiento político-estratégico que se vio superado por los acontecimientos, resulta apropiado afirmar que la gran estrategia británica durante los años del nuevo laborismo fue contradictoria. El ejemplo que más claro lo manifiesta es la decisión de participar en la guerra de Irak en 2003. Existe un consenso generalizado, ratificado por la investigación oficial liderada por sir John Chilcot, de que esta decisión puede ser calificada como un craso error estratégico. Para Hew Strachan (2013: 218), las guerras de elección, tal y como son denominadas las intervenciones en Irak (2001) y Afganistán (2003), fueron conducidas sin una clara estrategia a largo plazo debido, en parte, a que los objetivos políticos no estaban claros, se modificaban o bien eran definidos de forma tan amplia que era imposible conseguirlos. Por su parte, Christopher Elliot (2015) afirmó que el Gobierno británico no se aproximó de manera integral al problema y que sostenía una dirección tanto desde el nivel más alto de la toma de decisiones político-estratégicas como en el de los máximos mandos militares, donde existía una fuerte rivalidad entre los tres ejércitos por asuntos presupuestarios en un contexto de recorte del gasto militar.

La postura de apoyo inquebrantable de Gran Bretaña a los Estados Unidos (hombro con hombro), que guio la gran estrategia británica en la guerra global contra el terror (Dyson, 2009), ha sido ampliamente criticada por su falta de coherencia (Gaskarth, 2015) y por la inherente confusión en el pensamiento estratégico, cuestiones que han llevado al fracaso por no casar los objetivos políticos con la acción militar (Edmunds, 2014).

Como conclusión final, en el marco de un pensamiento multidisciplinar y abierto de miras, como el que desprendían las palabras de Tony Blair en la primera etapa de su mandato, la seguridad posmoderna planteaba como objetivo final del proceso la libertad del individuo, donde los valores y los intereses se fusionaban en una mezcla intelectual muy atractiva. En este mundo de las ideas, la cuestión no se planteaba solo en función de los intereses británicos, sino acerca de la percepción de sí mismos y de su identidad. En definitiva, se trataba de encontrarse con el tipo de país que Gran Bretaña era y del tipo de país que quería ser (Cooper, 2003). Sin embargo, el futuro no parecía determinado por grandes planes, tratados ni estrategias, sino por las decisiones del momento.

Esto parece reproducirse hoy en día, época en la que cuestiones como el Brexit son abiertamente criticadas por un sector de la población cada vez mayor. Asimismo, la asimetría de la relación especial entre Estados Unidos y Reino Unido es todavía visible en eventos como la decisión unilateral de la administración norteamericana de retirarse de Afganistán.

A lo anterior se debe añadir lo impopular de adquirir compromisos más allá de los necesarios para la protección de los intereses nacionales, posiciones que eran percibidas por la sociedad como políticas fallidas (Walt, 2006; Beeson, 2007). El propio Blair reconoció de forma pública que la intervención en Irak había sido un auténtico desastre (Branigan, 2006; Roberts, 2006; Webster, 2006). Eventualmente, la desilusión de la sociedad británica contribuyó a la dimisión de Tony Blair en 2007 debido a la fuerte divergencia de las políticas basadas en la protección de los valores internacionales y los derechos humanos y por su incapacidad para reconstruir la base política por la que había sido elegido de manera democrática en dos ocasiones (Bromund, 2009: 260).

El proyecto de la bruja de Blair es el título de un conocido documental, cuya trama aborda la búsqueda de una joven desaparecida en un bosque que, cuando parece que están a punto de encontrarla, esta desaparece de modo misterioso. Lo mismo sucedió con la gran estrategia del nuevo laborismo. Tras un ilusionante comienzo, con un mensaje muy claro acerca de revitalizar el papel del Reino Unido en el mundo, como puente de conexión entre ambos márgenes del océano Atlántico, su gran estrategia se desvaneció.

Bibliografía

- Applebaum, A. (1997). Tony Blair and the New Left. *Foreign Affairs*. 76(2), pp. 45-60.
- Ashton, N. J. (2005). Harold Macmillan and the “Golden Days” of Anglo-American Relations Revisited, 1957–63. *Diplomatic history*. 29(4), pp. 691-723.

- Beeson, M. (2007). The Declining Theoretical and Practical Utility of “Bandwagoning”: American Hegemony in the Age of Terror. *The British Journal of Politics and International Relations*. 9(4), pp. 618-635.
- Blair, T. (1995). *Speech by the Rt Hon Tony Blair MP Leader of the Labour Party to the Friedrich-Ebert Stiftung Bonn* [en línea]. [Consulta: 2 de mayo 2024]. Disponible en: <https://dorie.ec.europa.eu/en/>
- . (1997). *1997 Speech with President Clinton* [en línea]. [Consulta: 14 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.ukpol.co.uk/tony-blair-1997-speech-with-president-clinton/>
- . (1998). *1998 Speech on Foreign Affairs* [en línea]. [Consulta: 15 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.ukpol.co.uk/tony-blair-1998-speech-on-foreign-affairs/>
- . (1999a). *Doctrine of the International Community* [en línea]. [Consulta: 17 de enero 2024]. Disponible en: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+mp_/http://www.number10.gov.uk/Page1297
- . (1999b). *House of Commons Hansard Debates for 23 Mar 1999 (pt 6)* [en línea]. [Consulta: 17 de enero 2024]. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/v0990323/debtext/90323-06.htm>
- . (2001a). *Speech at Lord Mayor’s Banquet* [en línea]. [Consulta: 14 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.ukpol.co.uk/tony-blair-2001-speech-at-lord-mayors-banquet/>
- . (2001b). Tony Blair’s speech to the European Research Institute [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 16 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2001/nov/23/euro.eur>
- . (2010). *A Journey*. Londres, Hutchinson.
- . (2021). *Why We Must Not Abandon the People of Afghanistan – For Their Sakes and Ours* [en línea] Tony Blair Institute for Global Change. [Consulta: 4 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.institute.global/insights/geopolitics-and-security/tony-blair-why-we-must-not-abandon-people-afghanistan-their-sakes-and-ours>
- Bogdanor, V. (2005). Foreign Policy. En: Seldon, A. (ed.). *The Blair Effect*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 444-453.
- . (2007). The Historic Legacy of Tony Blair. *Current History*. 106(698), pp. 99-105.
- Branigan, T. (2006). Intervention in Iraq “pretty much of a disaster” admits Blair, as minister calls it his “big mistake” [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 25 de febrero 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2006/nov/18/uk.iraq>
- Bromund, T. R. (2009). A Just War: Prime Minister Tony Blair and the End of Saddam’s Iraq. En: Casey, T. (ed.). *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance*,

- and Foreign Affairs*. Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 260-272. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230232846_19
- Brookshire, J. H. y Hennessy, P. (2003). The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945 [en línea]. *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*. 35(1). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/4054573>
- Brown, G. (1997). *Declaración de Gordon Brown sobre la Unión Monetaria Europea en la Cámara de los Comunes* [en línea]. Parlamento de Reino Unido. [Consulta: 17 de diciembre 2022]. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/v0971027/debtext/71027-06.htm>
- Bulley, D. (2010). The politics of ethical foreign policy: A responsibility to protect whom? [en línea]. *European Journal of International Relations*. 16(3), pp. 441-461. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354066109350051>
- Campbell, A. y Hagerty, B. (2013). *The Burden of Power: Countdown to Iraq - The Alastair Campbell Diaries*. Londres, Arrow Books.
- Cawkwell, T. W. (2016). *UK Communication Strategies for Afghanistan, 2001-2014*. Londres, Routledge.
- Chilcot, J. et al. (2016). *The Report of the Iraq Inquiry (Informe Chilcot)* [en línea]. Londres. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123122743/http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>
- Clarke, M. (2007). Strategy and Fortune: British Security Policy in Transition. *RUSI Journal*. 152(5), pp. 6-12.
- . (2023). Afghanistan and the UK's Illusion of Strategy [en línea]. *RUSI*. [Consulta: 5 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/afghanistan-and-uks-illusion-strategy>
- Coates, D. y Krieger, J. (2004). *Blair's War*. Cambridge, Cambridge Polity Press.
- . (2009). The Mistake Heard Round the World: Iraq and the Blair Legacy [en línea]. En: Casey, T. (ed.). *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*. Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 247-259. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230232846_18
- Cook, R. (1997). Robin Cook's speech on the government's ethical foreign policy [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/1997/may/12/indonesia.ethicalforeignpolicy>
- . (1999). *Discurso de 1999 sobre Kosovo* [en línea]. [Consulta: 16 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.ukpol.co.uk/robin-cook-1999-speech-on-kosovo/>
- Cooper, R. (2003). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Londres, Atlantic Books.

- Daddow, O. (2009). "Tony's war" Blair, Kosovo and the interventionist impulse in British foreign policy [en línea]. *International Affairs*. 85(3), pp. i-ii. [Consulta: 25 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2009.00805.x>
- Daddow, O. y Gaskarth, J. (2011). Introduction: Blair, Brown and New Labour's Foreign Policy, 1997-2010. En: Daddow, O. y Gaskarth, J. (eds.). *British Foreign Policy*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Daddow, O. y Schnapper, P. (2013). Liberal intervention in the foreign policy thinking of Tony Blair and David Cameron. *Cambridge Review of International Affairs*. 26(2).
- Danchev, A. (2007). Tony Blair's Vietnam: The Iraq War and the "Special Relationship" in Historical Perspective. *Review of International Studies*, 33(2), pp. 189-203.
- Dorey, P. (2021). David Cameron's catastrophic miscalculation: The EU Referendum, Brexit, and the UK's 'culture war'. *Observatoire de la Societe Britannique*. 27(2), pp. 195-226.
- Dorman, A. M. (2018). *Blair's Successful War: British Military Intervention in Sierra Leone*. Londres, Routledge.
- Dover, R. (2005). The prime minister and the core executive: A Liberal Intergovernmentalist reading of UK defence policy formulation 1997-2000. *British Journal of Politics and International Relations*. 7(4), pp. 508-525.
- Dumbrell, J. (2009). US-UK Relations: Structure, Agency and the Special Relationship. En: Casey, T. (ed.). *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*. Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 273-284.
- Dunne, T. (2004). "When the Shooting Starts": Atlanticism in British Security Strategy. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*. 80(5), pp. 893-909.
- Dyson, S. B. (2009). *The Blair identity: Leadership and foreign policy*. Manchester, Manchester University Press.
- Edgerton, D. (1998). Tony Blair's Warfare State. *New Left Review*. 1(230), pp. 123-130.
- Edmunds, T. (2014). Complexity, strategy and the national interest. *International Affairs*. 90(3), pp. 525-539.
- Elliott, C. L. (2015). *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*. Londres, Hurst & Co Publishers Ltd.
- Farrell, T. (2017). *Unwinnable: Britain's War in Afghanistan, 2001-2014*. Londres, The Bodley Head.
- Farrell, J. y Goldsmith, P. (2017). *How to lose a Referendum: the definitive story of why the UK voted for Brexit*. Londres, Biteback Publishing.

- Freedman, L. (2005). The Age of Liberal Wars. *Review of International Studies*. 31, pp. 93-107.
- Gale, A. (2021). *Global Britain in Context: The History of British Grand Strategy* [en línea]. Strategy, Defence and Foreign Affairs. [Consulta: 30 de abril 2024]. Disponible en: <https://www.sdafa.co.uk/global-britain-part-1-british-grand-strategy>
- Gallagher, J. (2013). *Britain and Africa Under Blair: In pursuit of the good state*. Oxford, Oxford University Press.
- Gardiner, N. (2008). *The Bush-Brown White House Meeting: A Chill in the Special Relationship?* [en línea]. The Heritage Foundation. [Consulta: 28 de marzo 2024]. Disponible en: <https://www.heritage.org/europe/report/the-bush-brown-white-house-meeting-chill-the-special-relationship>
- Garton Ash, T. (2003a). Blair's bridge [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 18 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2003/sep/04/iraq.iraq>
- . (2003b). ¿Son Estados Unidos de Marte y Europa de Venus? [en línea]. *El País*. [Consulta: 30 de marzo 2024]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2003/02/23/domingo/1045975955_850215.html
- Gaskarth, J. (2015). Strategy in a Complex World. *The RUSI Journal*. 160(6), pp. 4-11.
- Gilmore, J. (2014). The uncertain merger of values and interests in UK foreign policy. En: Edmunds, T., Gaskarth, J. y Porter, R. (eds.). *British Foreign Policy and the National Interest: Identity, Strategy and Security*. Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd, pp. 23-24.
- Grant, C. et al. (1997). *European choices for Gordon Brown*. Londres, Centre for European Reform.
- Hawkins, B. (2021). *Deconstructing Brexit Discourses: Embedded Euroscepticism, Fantasy Objects and the United Kingdom's Vote to Leave the European Union*. Londres, Routledge.
- Hennessy, P. (1998). The Blair Style of Government: An Historical Perspective and an Interim Audit. *Government and Opposition*. 33(1), pp. 3-20.
- Hill, C. (2005). Putting the world to rights: Tony Blair's foreign policy mission. En: Kavanagh, D. y Seldon, A. (eds.). *The Blair Effect 2001-5*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 384-409.
- . (2010). *British Foreign Policy Priorities: Tough Choices* [en línea]. Chatham House. [Consulta: 14 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2010-04/british-foreign-policy-priorities-tough-choices>
- Hlatky, S. von. (2013). *American Allies in Times of War: The Great Asymmetry*. Oxford, Oxford University Press.

- Hoge, W. (2003). Blair Doubted Iraq Had Arms, Ex-Aide Says [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 25 de febrero 2024]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2003/10/06/world/blair-doubted-iraq-had-arms-ex-aide-says.html>
- Howard, C. (1962). Splendid Isolation. *History*. 47(159), pp. 32-41.
- James, S. y Oppermann, K. (2009). Blair and the European Union. En: Casey, T. (ed.). *The Blair Legacy: Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*. Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 285-298.
- James, W. D. (2024a). *British Grand Strategy in the Age of American Hegemony*. Oxford, Oxford University Press.
- . (2024b). *Tony Blair and the tragedy of liberal interventionism* [en línea]. Engelsberg ideas. [Consulta: 27 de abril 2024]. Disponible en: <https://engelsbergideas.com/essays/tony-blair-and-the-tragedy-of-liberal-interventionism/>
- Johnstone, I. (2003). The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 9(4), pp. 441-458.
- Kagan, R. (2002). Power and Weakness. *Policy Review*. 113, pp. 3-28.
- Katselli, E. y Shah, S. (2003). September 11 and the UK Response. *The International and Comparative Law Quarterly*. 52(1), pp. 245-255.
- Kennedy-Pipe, C. y Vickers, R. (2007). “Blowback” for Britain?: Blair, Bush, and the war in Iraq. *Review of International Studies*. 33(2), pp. 205-221.
- Kramer, S. P. (2003). The Blair Moment. *The Wilson Quarterly (1976-)*. 27(4), pp. 72-84.
- McCausland, J. (2006). When you Come to a Fork in the Road, Take it - Defence Policy and the Special Relationship. En: J. McCausland, J. y Stuart, D. (eds.). *US-UK Relations at the Start of the 21st Century*. Carlisle PA, Strategic Studies Institute, pp. 191-200.
- McCourt, D. (2011). The New Labour Governments and Britain's Role in the World. En: Daddow, O. y Gaskarth, J. (eds.). *British Foreign Policy: The New Labour Years*. Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 31-47.
- McCourt, D. M. (2014). *Britain and World Power Since 1945: Constructing a Nation's Role in International Politics*. Michigan, University of Michigan Press.
- McTague, T. (2016). 5 takeaways from Chilcot Report on Tony Blair's Iraq war [en línea]. *Politico*. [Consulta: 25 de febrero 2024]. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-chilcot-report-on-tony-blairs-iraq-war-invasion-2003-uk/>
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Nueva York, Cornell University Press.

- Morris, J. (2011). How Great is Britain? Power, Responsibility and Britain's Future Global Role. *The British Journal of Politics and International Relations*. 13(3), pp. 326-347.
- Naughtie, J. (2004). *Accidental American: Tony Blair and the Presidency*. Londres, Macmillan.
- Norton-Taylor, R. (2007). Tony Blair and the case of the disappearing cabinet [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 16 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/politics/2007/may/30/uk.labour>
- Parlamento de Reino Unido. (2003). *Debate en la Cámara de los Comunes previo a la votación parlamentaria sobre la participación en la invasión de Irak* [en línea]. Parlamento de Reino Unido. [Consulta: 26 de febrero 2024]. Disponible en: https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/voo30318/debtext/30318-06.htm#30318-06_spmin2
- Pollack, M. A. (2000). Blairism in Brussels: The "Third Way" In Europe Since Amsterdam. En: Cowles, M. G. y Smith, M. (eds.). *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford, Oxford University Press, pp. 266-291.
- Porter, P. (2010). Why Britain doesn't do Grand Strategy. *RUSI Journal*. 155(4), pp. 6-12.
- Porter, P. (2016). *The Weight of the Punch: British Ambition and Power* [en línea]. War on the Rocks. [Consulta: 10 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2016/03/the-weight-of-the-punch-british-ambition-and-power/>
- . (2018). *Blunder: Britain's War in Iraq*. Oxford, Oxford University Press.
- Powell, J. (2011). *The New Machiavelli: How to Wield Power in the Modern World*. Londres, Vintage.
- Riddell, P. (2006). *The Unfulfilled Prime Minister: Tony Blair's Quest for a Legacy*. Londres, Politico's.
- Roberts, B. (2006). Blair: Iraq "a disaster" [en línea]. *The Mirror*. [Consulta: 25 de febrero 2024]. Disponible en: <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/blair-iraq-a-disaster-649858>
- Rubin, B. R. y Rashid, A. (2008). From Great Game to Grand Bargain: Ending Chaos in Afghanistan and Pakistan. *Foreign Affairs*. 87(6), pp. 30-44.
- Sanders, D. y Houghton, D. (2017). *Losing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy Since 1945*. Londres, Palgrave.
- Seldon, A. (2001). *The Blair effect*. Londres, Little Brown.
- . (2005). *Blair*. Londres, Free Press.
- . (2007). Blair in History. *British Politics*. 2(2), pp. 264-268.

- Seldon, A. y Snowdon, P. (2007). *Blair Unbound*. Londres, Simon & Schuster.
- Smith, R. (2007). *The utility of force: the art of war in the modern world*. Nueva York, Borzoi Books.
- Solana, J. (2023). *Testigo de un tiempo incierto. De la caída del Muro a la invasión de Ucrania*. Madrid, Espasa.
- Strachan, H. (2013). *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Suhrke, A. (2011). *Faithful Ally. The UK Engagement in Afghanistan*. Oslo, Peace Research Institute Oslo.
- Taylor, M. (2011). New Labour, Defence and the “War on Terror”. En: Daddow, O. y Gaskarth, J. (eds.). *British foreign policy: The new labour years*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 205-220.
- The Economist*. (2002). The dashing Mr Blair [en línea]. *The Economist*. [Consulta: 18 de febrero 2024]. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2002/01/10/the-dashing-mr-blair>
- Wall, S. (2008a). *A British Agenda for Europe. Designing our own future* [en línea]. Chatham House. [Consulta: 21 de abril 2024]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/europe0908.pdf>
- . (2008b). “A New Dawn has Broken has it Not?” New Labour and the European Union. En: Wall, S. (ed.). *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*. Oxford, Oxford University Press, pp. 161-184.
- . (2008c). A Stranger in Europe. En: Wall, S. (ed.). *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*. Oxford, Oxford University Press, pp. 204-220.
- Wallace, W. (2005). The Collapse of British Foreign Policy. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*. 81(1), pp. 53-68.
- Walt, S. M. (2006). *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. Nueva York, Norton.
- Webster, P. (2006). Blair admits Iraq is “pretty much a disaster” [en línea]. *The Times*. [Consulta: 25 de febrero 2024]. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/blair-admits-iraq-is-pretty-much-a-disaster-xglf3qmwosk>
- Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International security*. 20(1), pp. 71-81.
- Wheatcroft, G. (2007). *Yo, Blair!: Tony Blair’s Disastrous Premiership*. Londres, Politico’s.
- Wheeler, N. J. y Dunne, T. (1998). Good international citizenship: A third way for British foreign policy. *International Affairs*. 74(4), pp. 847-870.

Williams, P. (2001). Fighting for freetown: British military intervention in Sierra Leone. *Contemporary Security Policy*. 22(3), pp. 140-168.

Young, H. (1998). *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*. Londres, Macmillan.

Artículo recibido: 10 de octubre de 2024

Artículo aceptado: 14 de enero de 2025

Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro

Capitán del Ejército de Tierra y doctorando en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Correo: rodrigopds93@gmail.com

**El retorno de los grandes números
al campo de batalla: implicaciones
cuantitativas de la guerra de Ucrania en
las ambiciones de la República Popular
China por Taiwán**

*The return of big numbers to the
battlefield: the quantitative implications
of the War in Ukraine for the Taiwan
ambitions of the People's Republic of
China*

Resumen

La guerra de Ucrania ha resaltado la importancia de los números en los conflictos militares entre superpotencias, demostrando que estas guerras aún se adhieren en gran medida a los parámetros de la era moderna y al uso masivo de armas convencionales. Resulta inevitable cuestionarse cómo influyen estas observaciones para el caso de las pretensiones chinas sobre Taiwán, que podría ser el origen de tensiones más peligrosas al que se enfrenta el mundo. China cuenta con una base numérica muy amplia, que es el foco de esta investigación, lo que fortalece su posición

y podría resultar determinante en el tablero geopolítico. La observación de la guerra de Ucrania insta a actuar con cautela y resalta la importancia de no basar el mantenimiento del *statu quo* de la cuestión de Taiwán solo en la disuasión de la superioridad militar estadounidense. Además, subraya la necesidad de impulsar desde España y la Unión Europea políticas que potencien y afiancen sus industrias de defensa.

Palabras clave

Defensa, Militar, Conflicto, China, Geopolítica.

Abstract

The War in Ukraine has highlighted the importance of numbers in military conflicts between superpowers, demonstrating that these wars still largely adhere to the parameters of the modern era and the massive use of conventional weapons. One cannot help but wonder how these observations apply to the case of China's claims to Taiwan; arguably the most dangerous source of tension facing the world. China has a very large population base, which is the focus of this research, thus strengthening its position, and which may prove decisive on the geopolitical chessboard. Observations from the War in Ukraine urge caution and highlight the importance of not relying solely on the deterrence of US military superiority to maintain the status quo on the Taiwan issue. It also stresses the need for Spain and the European Union to promote policies that strengthen and consolidate their defence industries.

Keywords

Defence, Military, Conflict, China, Geopolitics.

Citar este artículo:

Pardo de Santayana Jenaro, R. (2024). El retorno de los grandes números al campo de batalla: implicaciones cuantitativas de la guerra de Ucrania en las ambiciones de la República Popular China por Taiwán. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 24, pp. 127-160.

I Introducción

1.1 Antecedentes y relevancia de la investigación

La guerra de Ucrania ha evidenciado que la confrontación bélica a gran escala no es tan improbable como se pensaba y rápidamente ha generado especulaciones sobre una posible invasión china de Taiwán (Qin *et al.*, 2022).

En una publicación del Center for Strategic and International Studies (CSIS), se afirmaba que:

«Lo que antes era impensable—un conflicto directo entre Estados Unidos y China— se ha convertido ahora en un debate habitual en la comunidad de seguridad nacional. [...] Taiwán es considerado ampliamente como el foco potencial más peligroso de conflicto entre Estados Unidos y China» (Cancian *et al.*, 2023).

La cuestión de Taiwán es compleja, delicada y conlleva graves riesgos. Por un lado, se trata de una reclamación de China de gran valor, por diferentes factores como la presencia de la industria de los semiconductores en la isla o para evitar que China continental quede aislada en el ámbito geográfico de su salida al océano pacífico. Sin embargo, por encima de todo, se trata de una cuestión que radica en el orgullo nacional chino y eso le imprime un carácter especialmente delicado. En 2022, Xi Jinping, en su discurso para el XX Congreso del Partido Comunista Chino, reiteró los fundamentos de la política oficial china respecto de la cuestión de Taiwán, consistente en que la isla es parte de China y su reunificación se buscará por medios pacíficos, pero no se renuncia al uso de la fuerza si fuera necesario, «consolidando el compromiso con el principio de Una sola China» (Xi, 2022).

Por otro lado, el compromiso con la autonomía de Taiwán por parte de Estados Unidos es sólido, incluso se llega a afirmar que mayor que el sostenido con Ucrania y que una intervención directa en su defensa sería probable (Cancian *et al.*, 2023). En esta línea, el presidente Joe Biden afirmó ante periodistas que estaba dispuesto a emplear la fuerza en la defensa de Taiwán (Kanno-Youngs y Baker, 2022). La creciente tensión con China también se manifestó en la cumbre de la OTAN de Washington de julio de 2024, en la que, en su declaración más confrontativa contra China, se la acusó de ser «un facilitador decisivo de la guerra de Rusia contra Ucrania» y de seguir «planteando desafíos sistémicos a la seguridad euroatlántica» (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2024).

Si bien Estados Unidos lidera el compromiso de defensa de la autonomía de Taiwán, Japón es otro actor potencialmente relevante en este escenario. Las reformas de seguridad nacional y de alianzas llevadas a cabo durante la última década han elevado su papel estratégico en el área (Liff, 2022: 125-160); su alianza con Estados Unidos resulta fundamental para la estrategia militar estadounidense ante una situación de crisis en la isla (Smith, 2022: 69-97).

Debido a las crecientes tensiones y el precedente de la guerra de Ucrania, esta cuestión merece ser investigada en profundidad con el objetivo de obtener una visión más clara y evitar falsas percepciones. Esta investigación no toma una posición sobre la probabilidad de conflicto por Taiwán, pero reconoce su posibilidad.

Además, la guerra de Ucrania está transmitiendo importantes lecciones sobre la naturaleza de las guerras modernas entre potencias. Al contrario de lo experimentado en la guerra de Irak, en la que los combates entre el grueso de fuerzas se saldaron con una rápida victoria estadounidense impulsada, en gran parte, por la superioridad tecnológica de sus medios, en Ucrania los avances de las tropas son mucho más esporádicos y las ofensivas se consuman en base a un altísimo coste en vidas humanas y material destruido. Tal y como se afirmaba en una publicación de la revista *Foreign Affairs*, «Esta guerra resulta bastante familiar. Presenta a soldados de a pie avanzando con dificultad por trincheras embarradas en escenas que se parecen más a la Primera Guerra Mundial que a la guerra de las galaxias» (Biddle, 2023: 153-164).

La observación en el ámbito estratégico de la guerra de Ucrania ha vuelto a poner sobre la mesa la importancia del empleo masivo de armamento convencional y la capacidad de innovar y adaptarse a los nuevos usos de la guerra y del factor demográfico. Por ello resulta de interés analizar, a nivel macro, la situación de estos factores para el caso específico de China ante la situación del enfrentamiento por Taiwán.

Este enfoque resulta de especial interés porque, debido a la amplia base numérica de China en población y recursos, pero también en presupuesto militar, gasto en I+D, personal en las fuerzas armadas o actividad innovadora de todo tipo, el equilibrio de fuerzas podría verse más favorable hacia China que antes y esto podría tener consecuencias muy importantes. Si bien se reconoce que ambos escenarios, Ucrania y Taiwán, presentan diferencias muy marcadas y que cada guerra es diferente de la anterior y lo será de la siguiente, las lecciones de Ucrania son significativas porque pueden aportar pistas acerca de por dónde podrá evolucionar el futuro de los conflictos e influir sobre la percepción de la fuerza militar a nivel estratégico.

1.2 Hipótesis y objetivos de la investigación

Como punto de partida y guía de este estudio se definió la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué impacto tienen las lecciones estratégicas militares de la guerra de Ucrania en la cuestión de Taiwán?

La hipótesis que se plantea con el objetivo de dar respuesta a la pregunta de investigación y que este estudio tratará de confirmar o refutar es la siguiente:

La guerra de Ucrania evidencia que, en los conflictos bélicos entre potencias, la cantidad y el volumen de producción de armamento convencional, junto con la capacidad de innovar en tecnologías de defensa y el factor demográfico, son elementos

centrales. Este fenómeno es crucial para la cuestión de Taiwán, ya que la vasta capacidad de producción, investigación y población de China puede alterar la percepción de fuerzas a su favor.

Con este objetivo, la investigación propone los siguientes pasos:

- En primer lugar, se analizará la literatura actual sobre la guerra de Ucrania, profundizando en los principales argumentos que han llevado a la conclusión de que los números macro vuelven a ser factores determinantes en los conflictos bélicos.
- A continuación, se examinará el caso específico de China para determinar en qué medida su capacidad de producción masiva, innovación en tecnologías de defensa y factor demográfico pueden tener impacto en la cuestión de Taiwán.

1.3 Metodología y limitaciones

En un primer momento se llevó a cabo una revisión de la literatura sobre lecciones aprendidas o implicaciones de la guerra de Ucrania empleando palabras clave relacionadas con la pregunta de investigación y solo valorando publicaciones posteriores a la invasión rusa de febrero de 2022. Para ello se emplearon buscadores académicos en línea, el buscador académico único de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y bases de datos bibliográficas específicas accesibles desde la biblioteca de la UAM sobre temática de ciencias políticas y humanidades como Dialnet, Scopus o Web of Science.

Debido al enfoque de esta investigación solo se admitieron aquellos análisis que se situaran en un nivel estratégico o político, es decir, niveles macro o estadísticos y no conclusiones sobre operaciones específicas ni sobre el combate a nivel táctico que no tuvieran repercusiones mayores. Una vez identificadas las principales lecciones estratégicas de la guerra de Ucrania, se profundizó en cada una de ellas.

A continuación se realizó una revisión de la literatura y una búsqueda específica de datos sobre China respecto a los campos identificados con anterioridad. Este punto es en el que la investigación encontró mayores dificultades, ya que los datos sobre el ámbito militar chino son limitados. Para subsanar en lo posible estas deficiencias se reiteraron las búsquedas, se exploraron algunas de las bases de datos más completas abiertas existentes, como la del Banco Mundial, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) o la World Intellectual Property Organization (WIPO) y se amplió la búsqueda a índices indirectos que aportasen información que pudiera ser complementaria a la que era el foco de la investigación. De estas bases de datos, solo la del SIPRI tiene un apartado para Taiwán, por lo que en algunos casos se acudió al Ministry of Science and Technology Statistics Database del Gobierno de Taiwán. Los datos hallados se analizaron y se presentaron de forma ordenada y coherente.

Los gráficos presentados en este artículo son de producción propia, para los que se han usado como fuentes de datos las señaladas en cada caso. Además, con el fin de facilitar la lectura del texto, las citas textuales fueron traducidas por el autor.

1.4 Estructura

El apartado 1 es la introducción. En él se exponen los antecedentes y la relevancia de la investigación; luego se declaran la hipótesis y los pasos intermedios que se desean dar para probar su validez o falsedad; a continuación, se comenta la metodología y sus limitaciones, y finalmente la estructura del artículo.

El apartado 2 versa sobre las lecciones que aporta la guerra de Ucrania. En primer lugar, se discute el concepto general de la vuelta de los números como elemento central de las guerras para, a continuación, tratar en mayor profundidad cada uno de los tres principales factores identificados: la producción masiva de armamento convencional, la capacidad de innovación tecnológica de defensa y el factor demográfico.

El apartado 3 presenta información y datos sobre China respecto de cada uno de los tres factores identificados en el apartado 2. Este apartado es el más extenso, ya que es el centro de esta investigación.

El apartado 4 presenta las conclusiones de la investigación.

2. Lecciones de Ucrania

2.1 El retorno de masa

Tan solo tres meses después de la invasión rusa de Ucrania de febrero de 2022, en una publicación de la revista *Global Politics and Strategy* se concluía que la maniobra inicial del ejército ruso había fracasado principalmente como consecuencia de que:

«El liderazgo militar ruso había sufrido una sobredosis de ideas de guerra de próxima generación, por las que la subversión y las operaciones psicológicas, en combinación con ataques de precisión de largo alcance, debilitarían al enemigo de modo que se necesitaría poca fuerza convencional» (Dalsjö *et al.*, 2022: 13).

En esta línea, en una publicación de la revista *Foreign Affairs*, que traducida al español se titularía «De vuelta a las trincheras: por qué las nuevas tecnologías no han revolucionado la guerra en Ucrania», se resalta cómo algunos expertos, ante la irrupción de la inteligencia artificial, los drones, las armas hipersónicas y otros avances en técnicas militares, declaraban que en la guerra de Ucrania se experimentaría «un hito en la historia militar» o incluso que supondría una nueva «revolución militar» y,

sin embargo, el desarrollo de la contienda había demostrado que este no era el caso (Biddle, 2023: 153-164).

Tras el desarrollo de varias fases de la guerra de Ucrania parece distinguirse un punto de acuerdo en la literatura actual y es que la incorporación a la guerra de los últimos avances tecnológicos no ha generado la revolución que se esperaba. Según algunos expertos, lo que se observa es más bien una evolución del sistema moderno que emergió a finales de la Primera Guerra Mundial, ya que la guerra moderna contra un enemigo organizado seguirá implicando un consumo masivo de municiones (Bolton, 2023: 1-14; Biddle, 2023: 153-164). La tecnología ha influido y modificado enormemente los usos de la guerra; sin embargo, no se ha constituido como único criterio de la victoria o derrota ni está facilitando un rápido desenlace, al contrario de lo que algunos esperaban, de modo que se ha vuelto a consumos y números que se creían superados.

En otras palabras, tal y como se afirma en una publicación de *Defense & Security Analysis*, «la guerra de Ucrania ha recordado al mundo la importancia militar de la masa» (Marsh, 2023: 331).

Esta premisa se justifica de varias formas. Una de ellas es acudiendo a estadísticas de mortandad y empleo de equipamiento militar en esta guerra. En el artículo de *Foreign Affairs* antes citado se concluye que las altas cifras de medios destruidos como carros de combate y aeronaves son semejantes a las sufridas en distintas fases de la Segunda guerra Mundial y el terrible hecho de que entre el 80 y el 90 % de las bajas en Ucrania estén causadas por artillería es acorde con que, desde 1914, la artillería ha sido el arma más mortal de las guerras (Biddle, 2023: 153-164).

Es cierto que el empleo de municiones de precisión, en combinación con avances tecnológicos que posibilitan una fluida transmisión de la información, ha aumentado de forma significativa la efectividad de la artillería, lo que ha supuesto una evolución notable del arte de la guerra. De hecho, en este mismo estudio se muestra cómo la ratio de efectividad de la artillería en Ucrania se ha elevado a ocho por cada cien disparos, frente a los tres de la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, los avances tecnológicos que han acompañado este campo, como los drones de vigilancia, los sistemas de adquisición de objetivos, de automatización y comunicación de la información, han resultado muy relevantes. Sin embargo, también se resalta cómo la mayoría de las municiones disparadas por ambos bandos son relativamente anticuadas (Biddle, 2023: 153-164).

Por tanto, algunos de los avances tecnológicos más relevantes incorporados a esta guerra, frente a la Segunda Guerra Mundial, como son los sistemas y técnicas de precisión que acompañan a la artillería y que han producido una novedad muy relevante, incluso a nivel estratégico, se ven igualmente condicionados por el empleo en grandes números de municiones convencionales.

Otros análisis de la guerra llegan a conclusiones en esta misma línea. Por ejemplo, se afirma cómo, durante la primera fase de los combates, la atención mediática se centró en las armas antitanque suministradas a los ucranianos desde Estados Unidos y sus aliados, como por ejemplo el sistema Javelin. Estas armas, tecnológicamente

avanzadas, en manos de unidades especiales ucranianas, lograron éxitos considerables y obligaron a cambiar las tácticas de empleo y movimiento de algunas unidades rusas. Sin embargo, las acciones de los Javelin representaron una pequeña proporción de los combates que tuvieron lugar. En cambio, durante la primera fase de la guerra, la artillería, los tanques y las unidades regulares ucranianas desempeñaron un papel mucho más importante en las batallas alrededor de Kiev, Járkov y otras ciudades (Marsh, 2023: 329-352).

También se analiza cómo, en el comienzo de la segunda fase, Rusia tenía una ventaja de aproximadamente 12:1 en cañones de artillería y disparaba alrededor de veinte mil proyectiles por día, mientras que Ucrania solo podía disparar alrededor de seis mil. Esta superioridad se relaciona de manera directa con que Rusia pudiera en aquel momento avanzar con sus fuerzas tras destruir por completo las posiciones defensivas ucranianas (Marsh, 2023: 329-352).

En cambio, la siguiente fase de la guerra, en la que Ucrania logró contraatacar y alcanzar avances muy significativos en varios frentes, se atribuye a la escasez de suministros de las fuerzas rusas, que estaban demasiado dispersas. Esta situación se dio especialmente en el caso de la región de Jersón, en la que los ucranianos lograron dificultar el cruce logístico sobre el río Dniéper de las fuerzas rusas con el empleo de artillería de precisión como los, recientemente donados por Estados Unidos, cohetes HIMARS. En paralelo a la escasez de suministros del bando ruso tuvo lugar la transferencia de más de medio millón de proyectiles de artillería desde Estados Unidos al bando ucraniano. La superioridad en el empleo de munición de artillería por parte del bando ucraniano resultó la principal causa de desgaste de las fuerzas rusas en esta fase (Marsh, 2023: 329-352).

La incrementada vigilancia del campo de batalla proporcionada por las nuevas tecnologías dificulta la ocultación al enemigo de concentraciones de fuerzas y otras actividades preparatorias de la ofensiva, que obstaculiza el lanzamiento de ataques sorpresivos sobre defensas no preparadas y que, por tanto, está favoreciendo la maniobra defensiva y ralentizando el ritmo de la guerra. Al alargarse o estancarse una guerra es cuando toman gran relevancia los números.

Por desgracia, esta guerra no solo consume armamento y munición; las pérdidas humanas están siendo trágicamente cuantiosas. El conflicto está causando un gran número de muertos y heridos en ambos bandos combatientes, así como entre la población civil, en especial en Ucrania, y también ha provocado un elevado número de refugiados y desplazados.

En una publicación ucraniana se recalca la superioridad rusa en el momento de iniciar la invasión, no solo porque Rusia contaba con mayor dotación de material militar, sino también porque contaba con prácticamente cuatro veces más miembros en sus fuerzas armadas (Kyzym *et al.*, 2022: 47-57). De hecho, según un experto militar estadounidense, si la primera lección que transmite la guerra de Ucrania es el elevado gasto de material armamentístico, la segunda lección es el valor crítico del

entrenamiento de las tropas, sin las cuales el armamento y la tecnología queda ineficaz (Bolton, 2023: 1-14).

Otras fuentes estadounidenses afirmaban en agosto de 2023 que la pérdida de tropas por muerte o heridas invalidantes en el conflicto podría estar llegando a las quinientas mil entre ambos bandos. Se estimó que las pérdidas rusas estaban entorno a las trescientas mil y las ucranianas algo por debajo de las doscientas mil. Sin embargo, el mayor número de tropas, de reservistas, de fuerzas paramilitares y de población de Rusia provocaban que «las muertes de tropas podrían tener un impacto mayor para Ucrania» (Cooper *et al.*, 2023).

Estas elevadas pérdidas, sumadas a las decenas de miles de civiles heridos o fallecidos y a los cerca de ocho millones de ucranianos que han huido del país desde el inicio de las hostilidades, destacan la dimensión demográfica como un factor estratégico crucial en la guerra (Pardo de Santayana, 2023).

2.2 Consideraciones numéricas e industriales

El análisis de la revisión de la literatura sobre lecciones aprendidas de la guerra de Ucrania a nivel estratégico militar percibe tres principales factores. El factor de masa en el empleo de armamento convencional, el factor de la evolución de la guerra como consecuencia de innovaciones tecnológicas y el factor demográfico. Por supuesto que pueden encontrarse más factores relevantes en la guerra de Ucrania —especialmente en niveles operacionales o tácticos, de organización o doctrina— merecedores de atención; sin embargo, esta investigación delimita el alcance de su enfoque con el objetivo de alcanzar profundidad y no generalización en su estudio, así como cumplir con las restricciones de longitud de este artículo. El foco de la investigación se centra en factores tipo macro del nivel estratégico. Debe, por tanto, valorarse esta limitación en las conclusiones alcanzadas por esta investigación.

2.1.1 Factor 1: producción en masa de armamento convencional

La industria de defensa, y en particular su capacidad de producción, ha sido tradicionalmente un factor de gran relevancia en los enfrentamientos bélicos. En el caso de la guerra de Ucrania, en el que «la artillería convencional ha disparado millones de proyectiles no guiados, tantos como para poner a prueba la capacidad de producción de las bases industriales de Rusia y Occidente» (Biddle, 2023: 153-164), está resultando crítico.

En un estudio del Center for Strategic and International Studies en el que se analizan los números de las transferencias de material militar a Ucrania desde Estados Unidos y su ratio de reposición, se concluye que la mayoría de los inventarios tardarán años en reponerse y localiza un problema grave en la munición de artillería (Cancian, 2023).

El problema con este tipo de munición se entiende fácilmente al observar que las fuerzas armadas ucranianas consumieron durante el año 2022 una media de casi cinco mil proyectiles diarios de 155 mm, mientras que la producción norteamericana de este tipo de material alcanzó algo más de tres mil proyectiles mensuales (Cancian, 2023). Se espera que las cifras de producción aumenten, pero, en cualquier caso, se estima que la guerra ya ha consumido seis años de producción de esta munición (Biddle, 2023: 153-164).

Estos datos explican que tan solo transcurridos mes y medio de la invasión se comenzaran ya a hacer valoraciones como que: «El nivel actual de apoyo a Ucrania no es sostenible a largo plazo [...] la tasa de gasto en municiones en la guerra moderna supera con creces el ritmo actual de producción» (Schaus, 2022).

Estados Unidos y los Estados europeos carecían, al inicio de la guerra, de las reservas de armas y de la capacidad industrial adecuadas para sostener una guerra de alta intensidad. Esto se debe a que, desde mediados de la década de los noventa hasta la propia guerra de Ucrania, se había asumido que la guerra entre grandes potencias era algo del pasado y que en el futuro las operaciones militares se centrarían en el terrorismo, la contrainsurgencia o el enfrentamiento con Estados rebeldes débiles en el ámbito militar, como Irak en 1991 (Barnett, 2005).

Como consecuencia de lo anterior, las industrias de defensa adoptaron métodos de producción eficientes, como los desarrollados en la industria de vehículos comerciales, que redujeron los costes por unidad producida, pero también han limitado el alcance de una rápida ampliación de la producción en caso de crisis (Marsh, 2023: 329-352). Por ello, tras el primer año de la guerra de Ucrania como consecuencia de la invasión rusa, ya estaba claramente identificado que Estados Unidos y sus aliados europeos se enfrentaban a graves problemas de producción (Chávez *et al.*, 2023).

Además de que las industrias de defensa, por lo menos las occidentales, no estaban preparadas para generar drásticos incrementos en su producción, los sistemas modernos de armamento tampoco lo han puesto nada fácil. En general, «dado que las armas modernas requieren una fabricación de alta tecnología, requieren más tiempo que los equipos anteriores; producirlas a gran escala es difícil y las reservas son fundamentales, como también lo son las capacidades necesarias para desplegarlas» (Bolton, 2023: 1-14).

Las armas de alta tecnología requieren cadenas de producción complejas. Por ejemplo, en la producción del sistema Javelin participan 16 estados de Estados Unidos y el sistema HIMARS y sus cohetes GMLRS se fabrican en plantas ubicadas en 141 localizaciones diferentes (Chávez *et al.*, 2023). Cada una de estas plantas es un potencial cuello de botella para el aumento de su producción.

La elevada cantidad de armamento requerido por las autoridades ucranianas también ha mostrado las discrepancias entre los propios Estados europeos y entre estos y Estados Unidos, que han resultado en al menos 154 diferentes sistemas de armamento suministrados por países europeos y otros 27 distintos por Estados Unidos (Bran, 2023: 169-177). El elevado número de diferentes sistemas de armas donados a

Ucrania genera ineficiencias en sus fuerzas armadas debido a la dificultad de su empleo y la complejidad de la logística requerida.

El consumo de armamento y munición está siendo tan elevado en la guerra de Ucrania que miembros del Gobierno y del Congreso de Estados Unidos mostraron preocupación, precisamente por la posibilidad de que los flujos de material militar a Ucrania pudieran limitar el suministro a Taiwán (Lubold *et al.*, 2022).

2.1.2 Factor 2: capacidad de innovación tecnológica de defensa

La guerra de Ucrania también ha puesto de manifiesto la importancia de dominar las nuevas tecnologías del ámbito militar y tener la capacidad de innovar para adaptarse a la situación.

Es muy notable el aumento de la efectividad de la artillería debido a las mejoras en la precisión de estas y su uso combinado con nuevas tecnologías de adquisición de objetivos desde drones, imágenes satélite o herramientas de análisis de señales (Bolton, 2023: 1-14). Todo este compendio de innovaciones se ha convertido en un conjunto de tecnologías y técnicas imprescindible para ambos bandos.

Otro ejemplo de nueva tecnología que está teniendo impacto en la guerra son los misiles hipersónicos, que, por el momento, solo están siendo empleados por el bando ruso. Este tipo de misiles ha impactado sobre objetivos de alto valor en diversas partes del territorio ucraniano y en multitud de ocasiones, lo que ha generado graves daños. Al respecto de estos misiles, fuentes oficiales ucranianas han afirmado que no tienen la capacidad de derribarlos (Hall y Olearchyk, 2023); sin embargo, también existen informaciones de que alguno ha llegado a ser derribado empleando sistemas de defensa aérea norteamericana Patriot.

Acerca de estos misiles se afirma que las fuerzas armadas chinas, que poseen este tipo de sistemas, aunque nunca los han puesto a prueba en un escenario de conflicto real, están evaluando su empleo en Ucrania y analizando la vulnerabilidad del sistema Patriot, el mismo que en la actualidad defiende algunos de los objetivos más críticos de Taiwán, como radares o puestos de mando (Goldstein y Waechter, 2024).

No obstante, como ya se ha comentado, cuanto más avanzado es el armamento en lo que a la tecnología respecta, más costosa y compleja es su cadena de producción, lo que dificulta su proliferación en grandes números. Estos condicionantes y la elevada cantidad de armamento empleado en la guerra pone de manifiesto, tal y como se recoge en fuentes ucranianas, que el desarrollo de sistemas de armas y equipos militares debe regirse por el principio de «eficacia-coste» (Krakhmalyov *et al.*, 2023: 117-135).

La innovación tecnológica del armamento y su enfoque en el principio de eficacia-coste ya han tenido repercusiones muy importantes en la guerra de Ucrania. En conflictos armados de estas dimensiones es normal que se den múltiples ciclos de carreras tecnológicas de medidas y contramedidas. Por ejemplo, los sofisticados drones

empleados en el inicio de la contienda fueron contrarrestados principalmente con misiles antiaéreos, lo que alentó a desplegar drones más simples, baratos y numerosos que, a su vez, han sido contrarrestados por artillería antiaérea más simple y barata o incluso inhibidores portátiles (Biddle, 2023: 153-164).

Otro ejemplo que pone de relieve la importancia de la capacidad de adaptación que permite la innovación tecnológica han sido los drones navales ucranianos. Pese a contar con una fuerza naval casi inexistente, Ucrania ha utilizado estos drones para superar en maniobrabilidad a una de las mayores potencias navales del mundo. Estos drones, con un coste estimado de doscientos mil dólares por unidad, han dañado o destruido alrededor de dos docenas de buques de guerra rusos, hasta un tercio de la flota del mar Negro, incluidos grandes buques de desembarco y portamisiles valorados en miles de millones de dólares. Estos ataques han obligado al resto de la armada rusa a retirarse de las costas ucranianas (Shuster, 2024).

Dominar ciertas tecnologías, así como la capacidad de innovación y adaptación a la situación, está resultando un factor crítico en esta guerra. Ello ha quedado de manifiesto pese a que se estima que, en la guerra de Ucrania, la tecnología más avanzada y desestabilizadora no ha sido transferida y empleada, ya que, como han señalado algunos académicos, el carácter de la guerra ha estado condicionada por los temores de una escalada (Marsh, 2023: 329-352).

2.1.3 Factor 3: demografía

El factor demográfico como elemento estratégico en la guerra está relacionado con el número de tropas entrenadas y la cantidad de población. Este último factor puede determinar el potencial de reposición de bajas en las filas del ejército, así como estimar la capacidad del país de soportar estas pérdidas.

La demografía siempre ha guardado vínculo con la seguridad nacional. Algunos expertos lo resumen en que, en esencia, la importancia del vínculo entre demografía y guerra reside en la capacidad relativa de la población de una unidad política determinada para contribuir a su defensa o amenazar otras unidades políticas. Por este motivo, el aumento y la disminución de la población siempre se han identificado como cuestiones vitales de seguridad (Palczewska, 2016: 208-226).

El número de bajas de tropas combatientes en la guerra de Ucrania es un dato sobre el que existe mucha incertidumbre; precisamente es confidencial porque supone información sensible. Ello explica que haya tanta disparidad entre algunas estimaciones, que, por ejemplo, situaban las bajas ucranianas en agosto de 2023 entorno a las 70 000, y los propios datos comunicados por las fuentes oficiales, que afirmaron que en febrero de 2024 sumaban 31 000 (Armstrong, 2024).

Además, tal y como se ha comentado antes, de la guerra de Ucrania también se extrae que la preparación del personal resulta imprescindible para un uso efectivo de los medios, en especial cuanto más complejo es el armamento (Bolton, 2023: 1-14). Por

ello, el número de tropas, pero también el de reservistas, que lo son por haber servido en el ejército con anterioridad o por haber participado de algún tipo de servicio militar obligatorio, es especialmente relevante.

3. Los números de China

Los tres factores que se han identificado desde un punto de vista estratégico y macro como críticos en la guerra de Ucrania cobran especial relevancia en el contexto de las aspiraciones chinas sobre Taiwán y el riesgo de conflicto armado.

Sin embargo, debido a las limitaciones a las que está sujeta esta investigación, sobre todo de falta de transparencia en la información de este ámbito, el análisis de estos factores aplicados al caso de China se ha llevado a cabo con las herramientas disponibles, que en ocasiones se componen de aproximaciones o medidas indirectas de los factores que se desea esclarecer.

3.1 Producción en masa de armamento convencional

Tal y como se afirma en un estudio publicado por RAND, «probablemente la mayor ventaja de la base industrial de defensa china es su enorme escala» (Weinbaum *et al.*, 2022: 24).

Es bien conocido que China, desde hace varias décadas, ha sido apodada como la «fábrica del mundo», al producir aproximadamente una cuarta parte de la manufactura global, lo que la convierte en la líder mundial desde 2009. En paralelo a este auge también se ha dado un considerable desarrollo de la base industrial de defensa de China, por el que no solo los números de producción han crecido, sino que algunos de sus sectores tecnológicos se consideran comparables en calidad a los de otros productores internacionales de primer nivel, en especial los apodados como «nichos de excelencia»¹ (Office of the Secretary of Defense, 2022).

El crecimiento de la base industrial de defensa de China ha avanzado en paralelo al desarrollo de sus empresas estatales de defensa (Qi *et al.*, 2022: 88276-88294), donde ocho enormes empresas se reparten la mayor parte del mercado, que serán tratadas en mayor detalle más adelante. En los últimos diez años, los ingresos y activos de la mayoría de estas grandes empresas estatales aumentaron en más del 150 %, un ritmo más lento que el de la economía China en su conjunto, pero lo suficientemente rápido como para que ahora se ubiquen entre las empresas de defensa más grandes del mundo. Una de las inyecciones de recursos más importantes de estas empresas ha sido el presupuesto de adquisiciones de defensa de China (Weinbaum *et al.*, 2022).

1 Del inglés: *pockets of excellence*.

Por ello, en este apartado se observarán datos del presupuesto de defensa de China, sobre todo orientado al gasto en material militar, y, a continuación, datos sobre las principales empresas estatales de defensa chinas.

En cuanto al gasto en defensa de China, se estima que las cifras oficiales del presupuesto de defensa de china excluyen una amplia gama de actividades del ámbito militar, incluidos elementos como la investigación y el desarrollo de tecnología militar e incluso algunas compras importantes de armamento (Darling, 2019; Funairole *et al.*, 2021). Por esta razón, con el objetivo de obtener unas cifras del gasto en defensa de China más completas que permitan la comparación con el de otras potencias se ha acudido a las estimaciones realizadas por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). El método empleado por el SIPRI trata de englobar, con sus limitaciones, todos los gastos directos o indirectos que apoyan el funcionamiento de la organización militar (Tian y Su, 2021).

La estimación del SIPRI del gasto militar de China es 1,36 veces mayor que el publicado de manera oficial por sus autoridades.

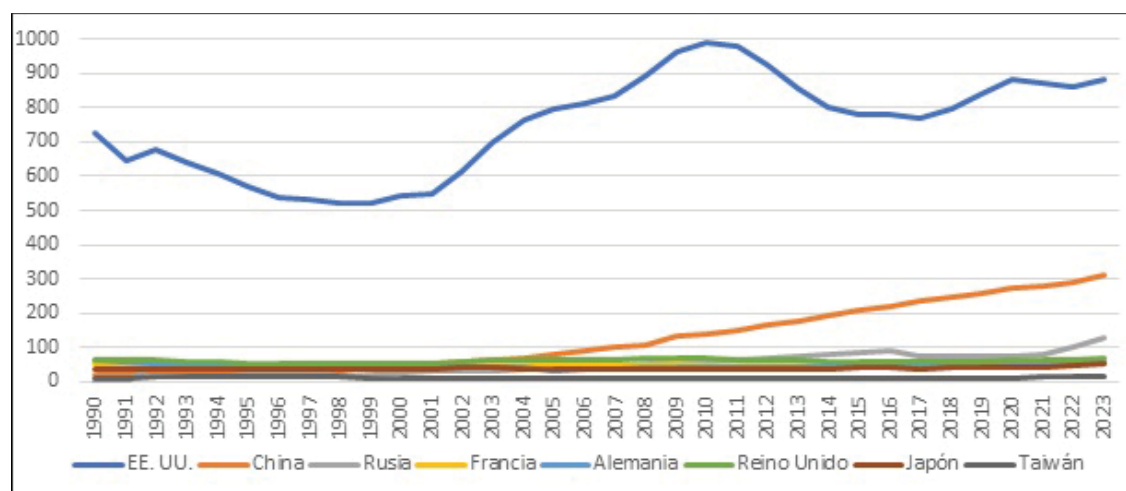


Figura 1. Gasto militar por países (1990-2023) *Nota:* expresado en miles de millones de dólares y basado en el valor del dólar de 2020. *Fuente:* www.sipri.org

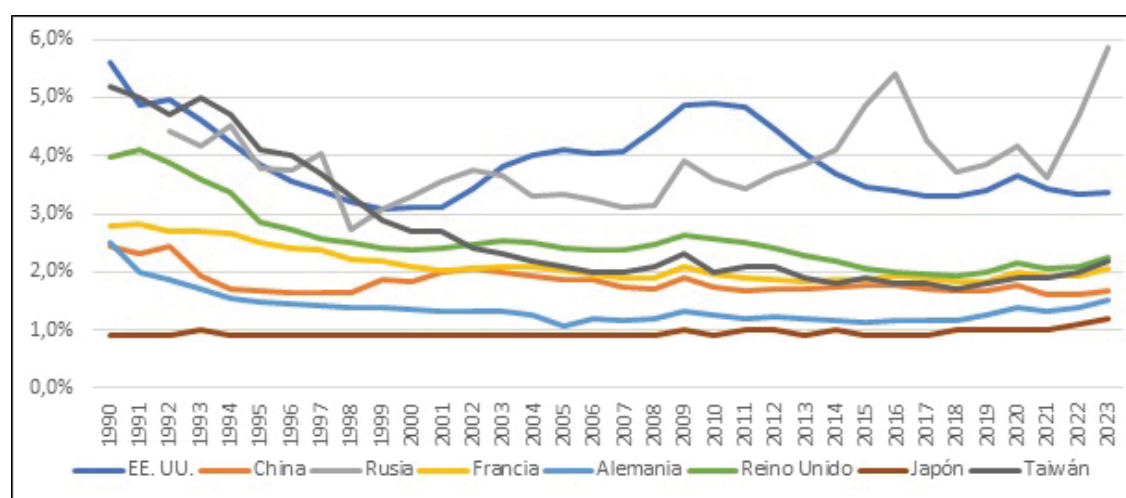


Figura 2. Gasto militar en porcentaje del PIB de cada país (1990-2023). *Fuente:* www.sipri.org

Debido a que estos datos no serían útiles presentados en solitario, sino que para su evaluación requieren ser comparados, en las figuras anteriores se ha escogido mostrar los seis países con una industria de defensa más robusta, según datos del SIPRI, y, además, se ha incluido a Japón, por ser la tercera economía del mundo y una potencia militar regional creciente, y Taiwán, por el enfoque de esta investigación.

La observación simultánea de ambas figuras muestra cómo China ha logrado este sorprendente aumento del gasto en defensa sin ampliar el porcentaje de la partida de gasto en defensa de sus presupuestos, manteniéndolo por debajo del 2 %, muy inferior a la mayoría de las potencias del sector, especialmente en comparación con Estados Unidos o Rusia. El aumento del gasto en defensa de China está relacionado de forma directa con el aumento del PIB chino de las últimas décadas. Además, al estar dedicando una proporción medio-baja de presupuesto a defensa, en comparación con el resto de principales potencias, se puede concluir que China tiene mayor margen que estas para aumentar el gasto militar.

Las cifras oficiales chinas anuales del presupuesto de defensa no permiten conocer cómo se divide este en diferentes partidas, salvo por una muestra incluida en el libro blanco de defensa de China del año 2019, que señala cómo se ha repartido el presupuesto de años anteriores en tres principales categorías: costes de personal, costes de entrenamiento y mantenimiento y costes de equipamiento (tabla I).

Año	Coste de personal		Coste De Entrenamiento Y Mantenimiento		Coste De Equipamiento	
	Yuan	%	Yuan	%	Yuan	%
2010	185 931	34,9	170 047	31,9	177 359	33,2
2011	206 506	34,3	189 943	31,5	206 342	34,2
2012	195 572	29,2	232 994	34,8	240 626	36
2013	200 231	27,0	269 971	36,4	270 860	36,6
2014	237 234	28,6	267 982	32,3	323 738	39,1
2015	281 863	31,0	261 538	28,8	365 383	40,2
2016	306 001	31,3	266 994	27,4	403 589	41,3
2017	321 052	30,8	293 350	28,1	428 835	41,1

Tabla I. Publicación oficial del desglose del gasto en defensa de China (2010-2017) *Nota: en miles de millones de yuanes RMB. Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2019). China's National Defense in the New Era*

Por otro lado, en el libro blanco de defensa de China del año 2010 se menciona qué elementos son los que, a grandes rasgos, conforman las tres categorías principales del gasto de defensa de China (tabla II).

Categoría	Elementos
Personal	Salarios, asignaciones, vivienda, seguros, alimentos, ropa de cama y ropa para oficiales, suboficiales, soldados y civiles contratados
Entrenamiento y mantenimiento	Entrenamiento de tropas, educación institucional, construcción y mantenimiento de infraestructura e instalaciones, y gastos en consumibles
Equipamiento	I+D, experimentación, adquisición, mantenimiento, transporte y almacenamiento de armamento y equipo

Tabla II. Las tres principales categorías del presupuesto oficial de defensa de China. Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2011). *China's National Defense in 2010*

Por tanto, de estas tres partidas la de equipamiento representa, a grandes rasgos, el gasto dirigido a armamento e I+D. Al observar la tabla I puede comprobarse, además del aumento anual del gasto en defensa de todas las partidas, que la categoría de equipamiento es la única que aumenta su proporción dentro del presupuesto de defensa, a costa de las otras categorías. Desde el año 2010 al 2017, el porcentaje que representa el gasto en equipamiento dentro del presupuesto de defensa de China crece casi ocho puntos porcentuales. Este crecimiento resulta muy significativo y, pese a que solo se han publicados los datos de 8 años consecutivos, estos son suficientes para mostrar la evolución de las Fuerzas Armadas chinas hacia la centralidad del armamento y el I+D.

Al igual que ocurre con el PIB, una forma alternativa de comparar el gasto de defensa de diferentes países es mediante la metodología de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Mark Milley, general jefe del Estado Mayor Conjunto del Ejército de Estados Unidos, afirmó en mayo de 2018, que, bajo la lente de la PPA y suprimiendo los costes de personal, China podría estar gastando más en defensa que Estados Unidos.

Tras las palabras del general Milley, la revista *Breaking Defense* publicó un artículo que trataba de mostrar de forma gráfica lo que este había afirmado (Freedberg, 2018). Como resultado dieron la información que se muestra en las cuatro primeras columnas de la figura 3.

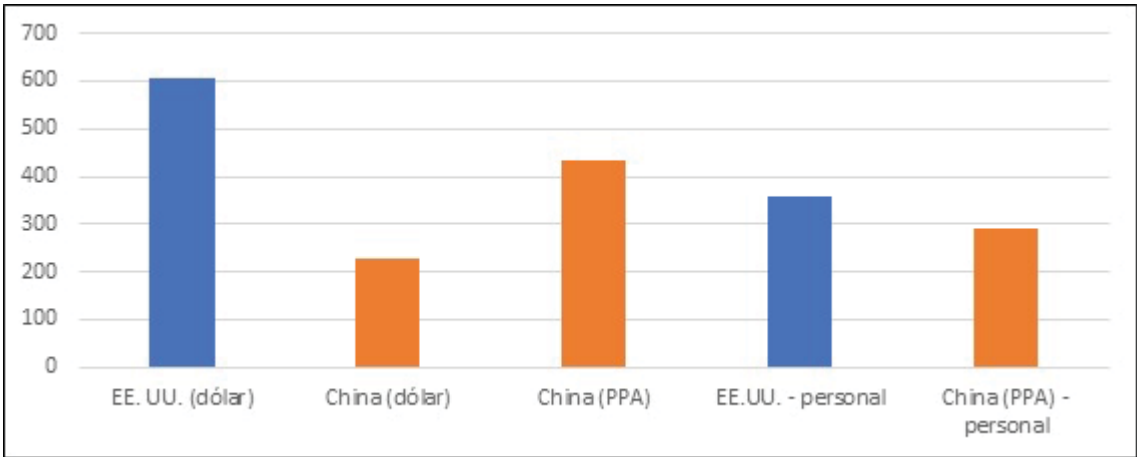


Figura 3. Gasto en Defensa del año 2017 de China y Estados Unidos. Nota: expresado en miles de millones de dólares. Fuente: www.breakingdefense.com y el libro blanco de defensa de China del año 2019

La figura 3 muestra, en las dos primeras columnas, el gasto de defensa de Estados Unidos y de China en dólares. A continuación, en la tercera columna, un cálculo del gasto de defensa de China aplicando la metodología de PPA y, para finalizar, el presupuesto norteamericano al que se le ha suprimido un 42 % del total por estar este destinado a personal. Además, conociendo que en el libro blanco de defensa de China se publica que China en el año 2017 gastó prácticamente un tercio de su presupuesto de defensa en personal, se ha añadido una quinta columna, de elaboración propia, en la que al valor del presupuesto de China ajustado por PPA se le suprime un 33 % del valor, que es la proporción aproximada del gasto en personal. La proporción del presupuesto de defensa chino frente al estadounidense aplicando la metodología de PPA es del 71 %, mientras que anulando en ambos los costes de personal pasa a ser del 81 %, en el año 2017, según estas estimaciones.

Sin embargo, la aplicación de la metodología del PPA según la ratio de conversión de costes de bienes y servicios comunes para el caso del presupuesto de defensa es inexacta. Si bien la diferencia de costes de personal entre Estados Unidos y China es elevada, no lo es tanto la diferencia de costes de bienes de alta tecnología o componentes comercializados en el ámbito internacional, como semiconductores o turbinas aeronáuticas. Teniendo en cuenta las diferentes ratios de PPA según los sectores de personal, entrenamiento y equipamiento, desde la Universidad de Texas estimaron que el presupuesto total en defensa de China para el año 2024 rondaría los 471 mil millones de dólares (Fravel *et al.*, 2024: 40-54), lo que supondría un 54 % del presupuesto estadounidense, frente al 35 % que supone la comparación de presupuestos según el cambio internacional de divisa, sin aplicar la metodología PPA.

En cualquier caso, lo que se puede confirmar es que el presupuesto de China es mayor que el observado a simple vista, que se ha visto incrementado de gran manera en las últimas décadas y que se centra cada vez más en equipamiento e I+D, pero aún queda lejos del estadounidense. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que China destinó alrededor de la mitad que Estados Unidos en proporción de PIB para defensa y, por tanto, si China igualara el porcentaje de PIB destinado a defensa de Estados Unidos, ambos presupuestos quedarían muy similares.

En cuanto a las empresas que conforman la base industrial de defensa de China, desde el año 2001, la revista *Defense News* publica una lista de las cien principales empresas de defensa del mundo. Sin embargo, las empresas chinas se mantuvieron fuera de este listado debido a que no hay declaraciones públicas sobre sus ingresos ni los facilitaban a la organización. El año 2019 fue el primero en el que empresas chinas entraron en el listado como consecuencia de estimaciones internas realizadas sobre las ocho principales empresas estatales chinas de defensa.

En la figura 4 pueden observarse los datos de las quince empresas de defensa más importantes del mundo en 2022², entre las que se encuentran seis de origen chino.

.....

2 No se emplea el listado del año 2023, ya que en ese año solo se estimaron los gastos de cuatro empresas chinas.

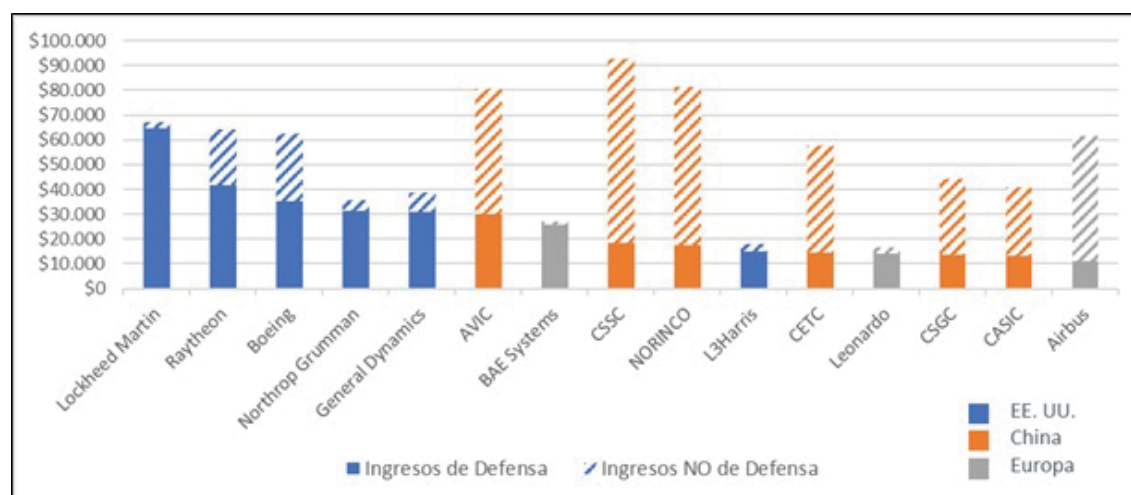


Figura 4. Las quince principales empresas de 2022 en ingresos por el sector de defensa. *Nota:* expresado en millones de dólares. Valor del dólar promedio del año fiscal de cada empresa. *Fuente:* Defense News Top 100

Al observar la figura 4 se percibe que las principales empresas de defensa de Estados Unidos dominan la mitad delantera de la tabla y que las empresas chinas dominan la segunda mitad. También resulta llamativo que las empresas chinas sean las que cuenten con mayor proporción de ingresos por el sector civil frente al militar. Esta característica la desarrollaron las empresas estatales de defensa chinas como consecuencia de la política de conversión de defensa de la década de los ochenta, una política industrial de dudosa eficiencia en cuanto a beneficio del ámbito militar pero que logró que estas empresas se involucraran en productos civiles como medio de obtener mayores ingresos (Bitzinger, 2021: 5-24). La gran participación en productos del sector civil de estas empresas es ahora una característica que las hace únicas.

Por esta razón resulta de interés observar estos mismos datos bajo otra perspectiva, el de los ingresos totales de cada empresa (figura 5).

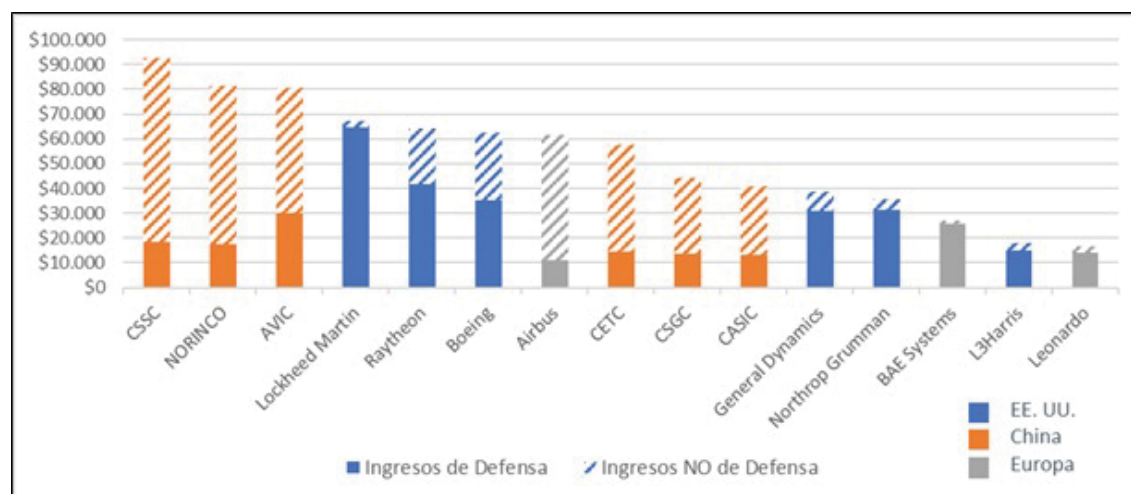


Figura 5. Las quince principales empresas de 2022 en ingresos por el sector de defensa ordenadas según ingresos totales. *Nota:* expresado en millones de dólares. *Fuente:* Defense News Top 100

Bajo esta perspectiva, las empresas chinas no parecen estar tan dominadas por las estadounidenses, ya que, en el cómputo total, las empresas chinas cuentan con mayor

volumen de ingresos. Por ejemplo, Boeing tiene un 16 % más de ingresos por el sector de defensa que AVIC; sin embargo, AVIC tiene un 29 % más de ingresos totales, lo que pone en duda que pueda afirmarse que Boeing sea una empresa de defensa del sector aeronáutico más importante que AVIC.

Algunas de las principales ventajas que esta característica brinda a la industria de defensa China son: una mayor diversificación y estabilidad económica, por no estar sujeta solo a contratos de defensa que tienden a ser más cíclicos o sujetos a cambios políticos; una mayor tendencia a las transferencias de tecnología civil-militar; beneficios propios de las economías de escala, y un mayor potencial de reconversión y adaptación, como, por ejemplo, destinando fábricas de producción civil o dual a armamento militar.

En cambio, el hecho de que la industria de defensa china esté dominada por empresas estatales suele señalarse como una de sus principales debilidades debido a que este tipo de empresas suelen relacionarse con una mayor burocracia, menores incentivos para innovar, mayor presencia de corrupción o una mayor dificultad para establecer relaciones y cooperación con entidades internacionales que potencie las transferencias tecnológicas.

Sería de interés analizar en profundidad la producción de misiles, aeronaves, así como otros sistemas terrestres y municiones, de las principales empresas estatales de defensa de China. Sin embargo, uno de los ámbitos más destacados de la producción militar china es el naval, encabezado por la empresa China State Shipbuilding Corporation (CSSC). Esta es la única empresa principalmente orientada al ámbito naval que se sitúa entre las quince principales empresas de defensa del mundo y precisamente es la que obtiene mayores ingresos totales (figura 5).

La industria naval de defensa de China ha experimentado un crecimiento muy significativo en las últimas décadas, tanto en números como en nivel tecnológico. A finales de los años ochenta, la Armada del Ejército Popular de Liberación (EPL) consistía en una fuerza menor de capacidad litoral y defensa de aguas territoriales. Sin embargo, en 2024, la Armada del EPL se posiciona como la segunda más grande del mundo por tonelaje de desplazamiento³, por detrás de Estados Unidos, y la más grande del mundo en número de embarcaciones activas, con más de trescientos setenta navíos y submarinos, frente a los doscientos noventa de Estados Unidos.

Estos datos tienen su explicación en que la flota china no cuenta con tantos buques de gran tamaño como los portaaviones estadounidenses, pero también en que es una armada mucho más moderna y ligera que la estadounidense. Y es que en torno al 70 % de la flota china es de botadura posterior al 2010, mientras que, en la Armada estadounidense, solo el 25 % de los buques cumplen esta condición. Además, resulta muy reseñable que la Oficina de Inteligencia Naval de Estados Unidos estimara la capacidad de producción de los astilleros chinos entorno a los 23 millones de toneladas,

.....

³ El desplazamiento de un buque se refiere a su peso.

más de doscientas veces superior a la de los astilleros estadounidenses, con menos de cien mil toneladas (Trevithick, 2023).

CSSC, que en 2021 se elevaba como la principal naviera del mundo y en 2024 se considera que aún el 41 % de la fabricación naval mundial, cuenta además con una característica muy interesante y es que todos los buques producidos por esta están contruidos según especificaciones militares, de acuerdo con la doctrina del Gobierno chino (Brussels, 2024). Esto indica que China tendría una capacidad muy elevada de reconversión militar de su producción naval.

No se debe llegar a conclusiones precipitadas, ya que es comúnmente aceptado que el nivel tecnológico de la industria naval estadounidense y otros sectores de defensa son significativamente superiores a los chinos. Sin embargo, en cuanto a la producción en masa, los números de China contrastan con la reducción de la capacidad de producción naval militar de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial (Bolton, 2023: 1-14).

3.2 Capacidad de innovación tecnológica de defensa

Cada vez resulta más frecuente encontrarse con análisis de expertos o informes del ámbito militar y tecnológico que afirman que China ya no es una potencia emergente en ciencia y tecnología, sino que está compitiendo con Estados Unidos por la primacía mundial (Weinbaum *et al.*, 2022).

En un artículo de la revista *Foreign Affairs*, en el que se concluye que Estados Unidos está disminuyendo su ventaja en términos de conocimiento y poder tecnológico, se propone que «las empresas desempeñan un papel esencial en la innovación tecnológica, pero la cadena de suministro de la innovación realmente comienza antes, en los laboratorios y las aulas de los campus» (Zegart, 2024).

Existe mucha literatura sobre qué factores están involucrados en los sistemas de innovación tecnológica de defensa, pero pueden encontrarse elementos comunes, entre los que resaltan algunos elementos macro y medibles —que es el enfoque de esta investigación— como la inversión en I+D, el número de patentes publicadas, artículos, citas, proyectos en curso o la disponibilidad de talento humano (Cheung, 2018; Soare y Pothier, 2021).

Debido a las limitaciones de información disponible para estos factores específicos del ámbito militar chino, se ha acudido a datos del gasto en I+D de China, publicaciones en revistas científicas, disponibilidad de talento investigador y patentes, complementados con información del ámbito militar cuando ha sido posible.

Los datos macro de China muestran que, simultáneamente al gran crecimiento de su economía de las últimas décadas, el país ha experimentado un gran auge en el terreno del I+D, como puede observarse en las siguientes figuras.

En la figura 6 se observa que China casi ha multiplicado por cinco el porcentaje de PIB que dedicó a la I+D entre los años 1996 y 2021, de modo que logró avanzar de una

posición muy disminuida hasta establecerse en un nivel intermedio, algo inferior al de algunos de los países más avanzados. Sin embargo, pese a que China no destaca en su proporción de PIB destinado a la I+D, su fuerte crecimiento económico ha permitido que, en gasto real de I+D (figura 7), se desmarque del resto de potencias para acercarse a la posición dominante de Estados Unidos.

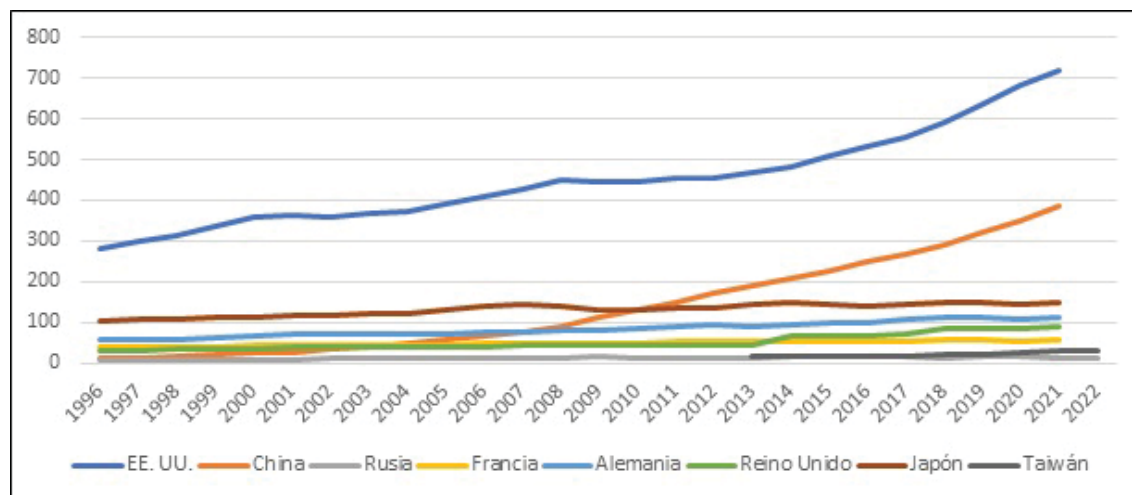


Figura 7. Gasto en I+D real (1996-2022). *Nota:* expresado en miles de millones de dólares y según valores constantes del dólar de 2015. *Fuente:* <https://datos.bancomundial.org/> (excepto Taiwán)

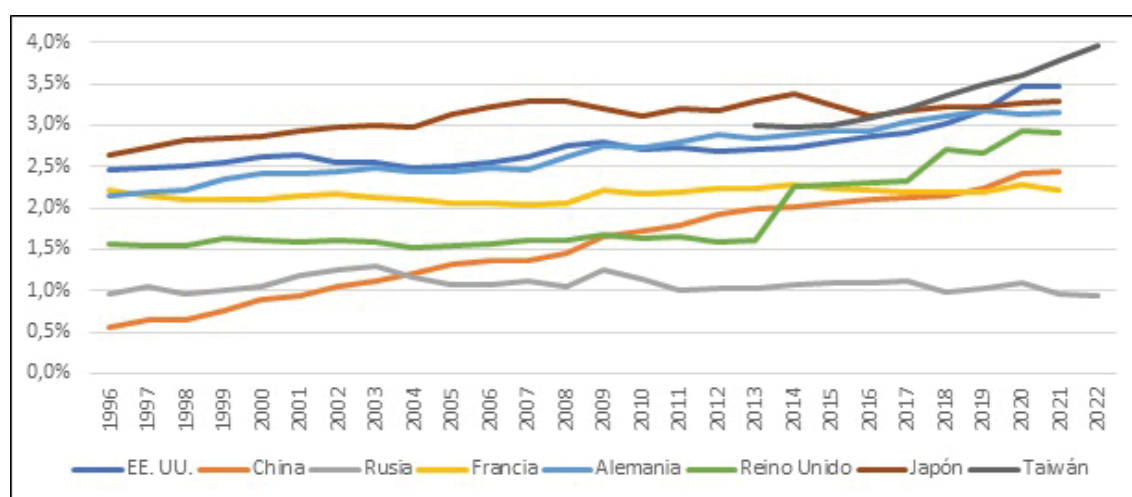


Figura 6. Gasto en I+D expresado en porcentaje del PIB de cada país (1996-2022). *Nota:* no se dispone de datos de años anteriores o posteriores a los mostrados. *Fuente:* <https://datos.bancomundial.org/> (excepto Taiwán: <https://wsts.nstc.gov.tw/STSWeb/main/Main.aspx?language=E>)⁴

De forma complementaria, la figura 8 muestra un cálculo de comparación por PPA, según el cual China superó el gasto en I+D conjunto de toda la Unión Europea en 2014 y se acerca a Estados Unidos, que parece acelerar su propio gasto en los últimos años ante la tendencia de interceptación de China. No obstante, se debe tener en cuenta que, a medida que la economía China siga creciendo y sus sueldos y costes se aproximen más a los de las principales potencias, el método de cálculo de PPA tendrá menos efecto a la hora de maximizar la estimación de las inversiones de las autoridades chinas.

⁴ Es el caso de todas las gráficas posteriores con datos de Taiwán.

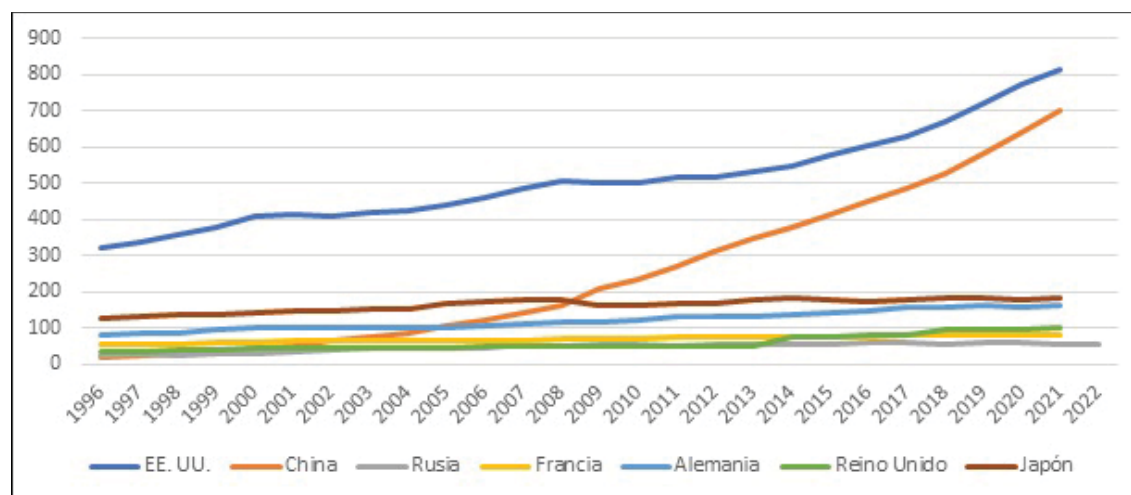


Figura 8. Gasto en I+D ajustado por PPA (1996-2022). Nota: expresado en miles de millones de dólares e igualado

Tras estas observaciones, no cabe duda de que el volumen total de inversión en I+D de China ya es comparable al de Estados Unidos pese a que China aún está lejos en la proporción de su PIB destinado a este ámbito.

En una publicación del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Gonzalo León Serrano (2020: 23-76) explica que «la consecuencia del esfuerzo en I+D es, obviamente, poder disponer de la capacidad de dominar el desarrollo de tecnologías emergentes» y añade que, si este esfuerzo se ve acompañado de un fortalecimiento del sector industrial y de una disponibilidad suficiente de recursos humanos con la formación adecuada, «permitirá a corto plazo el control del mercado global a través del desarrollo de productos y servicios muy avanzados en base a esas tecnologías emergentes».

Por tanto, en cuanto al gasto en I+D, la combinación de que China cada vez le dedique más parte de su presupuesto y el crecimiento de su economía ha producido el efecto de que China haya pasado de ser un colista a principios de los años noventa a un líder en la actualidad, encaminado a dominar las futuras tecnologías emergentes.

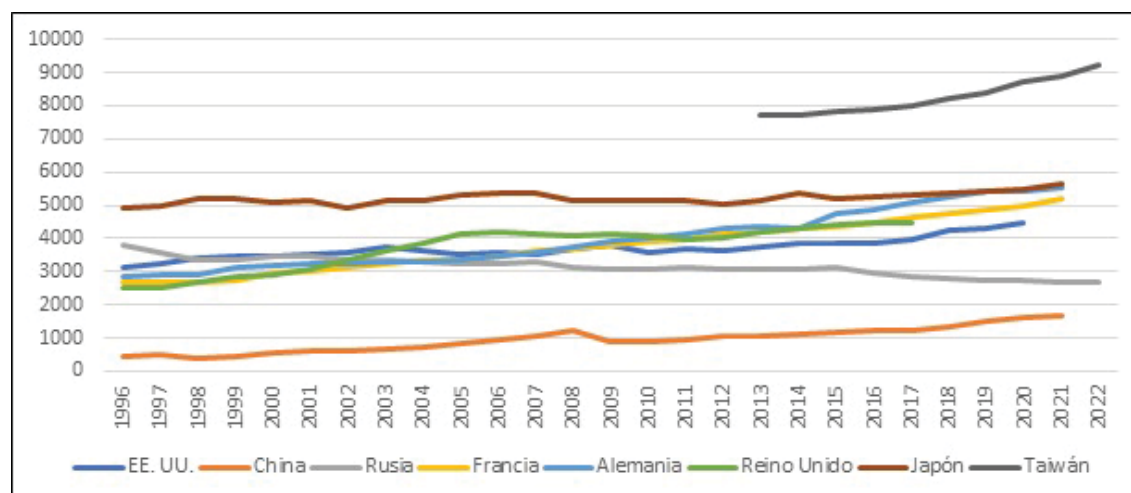


Figura 9. Número de investigadores por millón de habitantes (1996-2022). Nota: no se dispone de datos de años anteriores o posteriores a los mostrados. Fuente: <https://datos.bancomundial.org/> (Excepto Taiwán)

Para completar el análisis del presupuesto en I+D, tal y como lo indica León Serrano, se debe observar la disponibilidad de recursos humanos.

En cuanto a la disponibilidad de personal investigador por millón de habitantes, la figura 9 muestra que China, aún hoy en día, está lejos de las principales potencias pese a contar con un crecimiento notable en este recurso desde el año 2000. Este dato refleja, en parte, las desigualdades sociales existentes en China y que lastran su potencial en materia de recursos humanos. Sin embargo, resulta muy relevante comprobar cómo su enorme base demográfica compensa esta limitación e incluso proyecta a China hasta la primera posición mundial, por delante de Estados Unidos, en cuanto a número total de investigadores, como puede observarse en la figura 10.

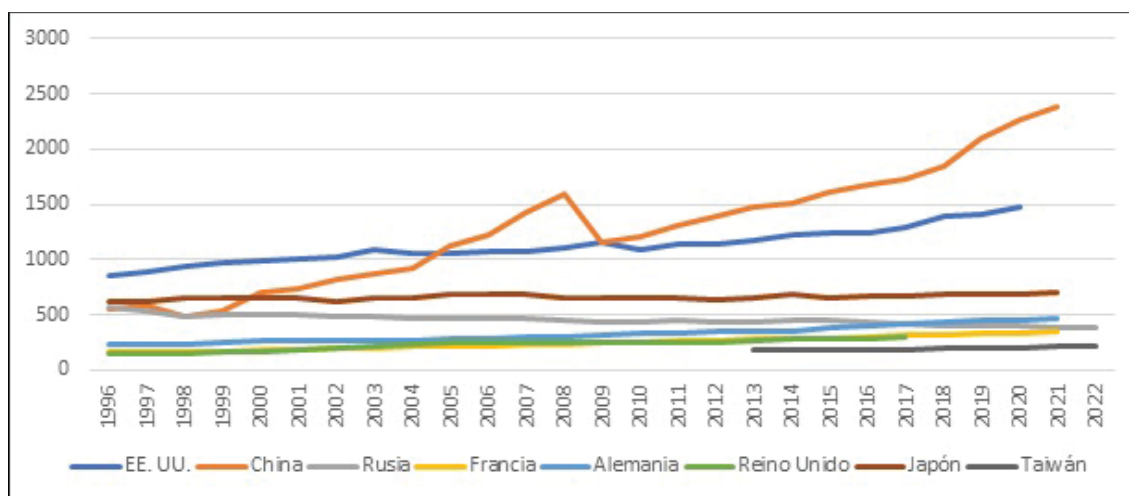


Figura 10. Número de investigadores totales (1996-2022). *Nota:* expresado en miles. *Fuente:* <https://datos.bancomundial.org/> (Excepto Taiwán)

Para los investigadores chinos Zhang Jihai y Li Bing, tal y como lo expresan en un estudio sobre el *Sistema de Innovación Colaborativa en Ciencia y Tecnología de Defensa Nacional* de China para el Beijing Institute of Technology, el recurso humano investigador en China es un punto débil del sistema; sin embargo, también es una gran oportunidad, en el caso de lograr, como afirman Zhang y Li, «desatar» todo su potencial.

En efecto, si en China se alcanzase la mitad del número de investigadores por millón de habitantes que en Estados Unidos, China lo superaría por más del doble en número total de investigadores. Ello es efectivamente una muestra del potencial de China y de que este no se está aprovechando.

Además, para conocer lo fructífero que es la I+D de un país, unos de los principales factores que se observan son sus publicaciones y sus patentes.

En la figura 11 puede observarse el drástico aumento del número de artículos en publicaciones científicas y técnicas con origen chino en las últimas décadas, que sitúan a este país como líder de este índice.

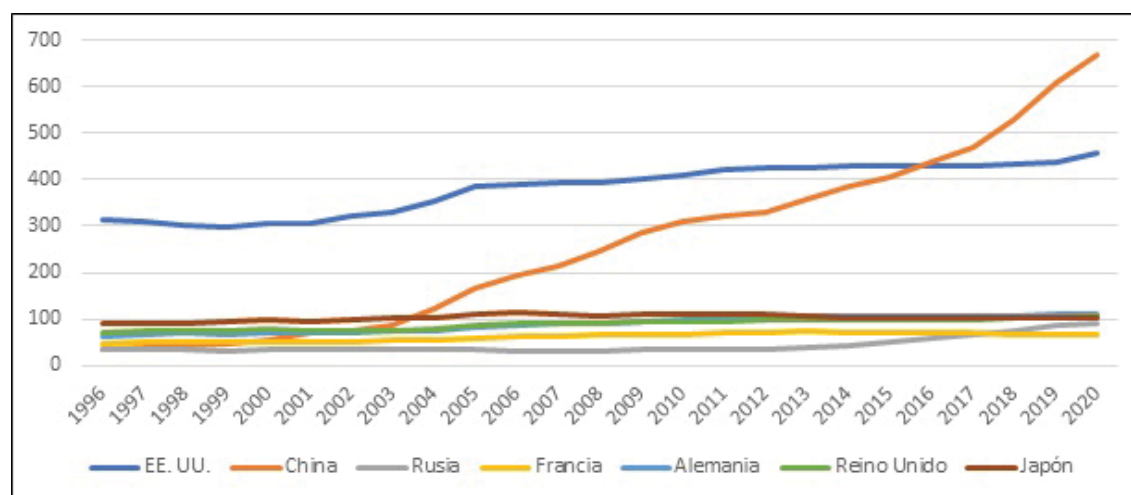


Figura 11. Número de artículos en publicaciones científicas y técnicas (1996-2020). *Nota:* expresado en miles. No se dispone de datos de años anteriores o posteriores a los mostrados. *Fuente:* <https://datos.bancomundial.org/>

Sin embargo, el número de publicaciones no tiene por qué ir acompañado de calidad en las publicaciones. Uno de los métodos principales para medir la calidad de las publicaciones es observar las citaciones que estas obtienen y, más específicamente, se observa qué cantidad de los artículos provenientes de un país están entre el 1 % o el 10 % de los artículos más citados del mundo. Según datos del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Japón (Matsuzoe, 2022), China lideró en el periodo 2018-2020 en la cantidad de artículos situados en el top 1 % y top 10 % de artículos más citados del mundo, tal y como se puede observar en la figura 12.

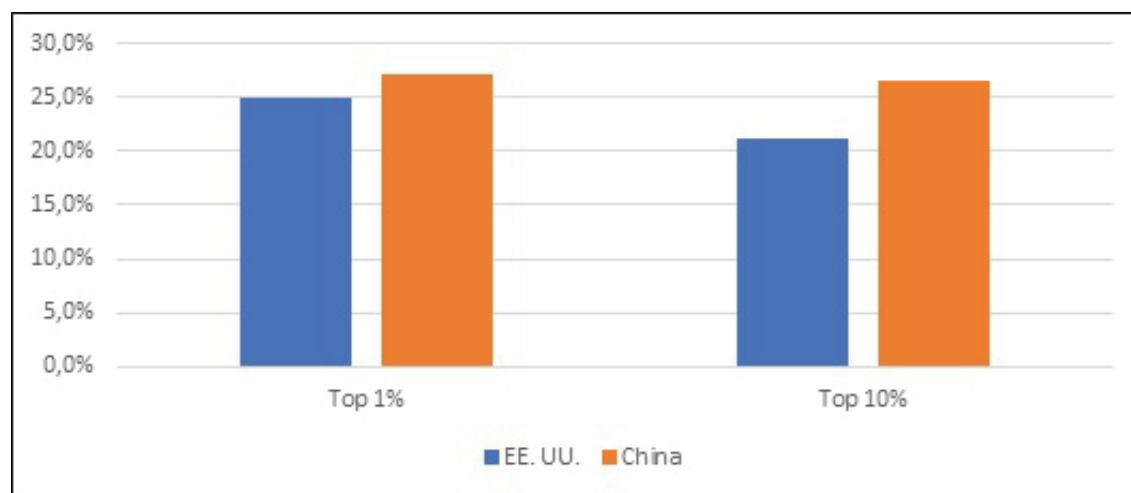


Figura 12. Proporción de artículos provenientes de Estados Unidos y China que conforman el 1 % y el 10 % de los artículos más citados del mundo en el periodo 2018-2020. *Fuente:* Matsuzoe, 2022

La gran cantidad de publicaciones de origen chino en revistas científicas y el dominio de los índices de máxima calidad de las publicaciones son muestra muy significativa de los resultados obtenidos del fuerte enfoque en I+D del país.

En cuanto a las patentes, el caso de China es especialmente particular. *A priori*, los datos provenientes de la WIPO acerca de la solicitud y concesión de patentes para solicitantes de origen chino son extraordinarios, pues se advierte que China

superó a Estados Unidos en concesión de patentes en 2015 y lo triplica en solicitudes en el año 2022.

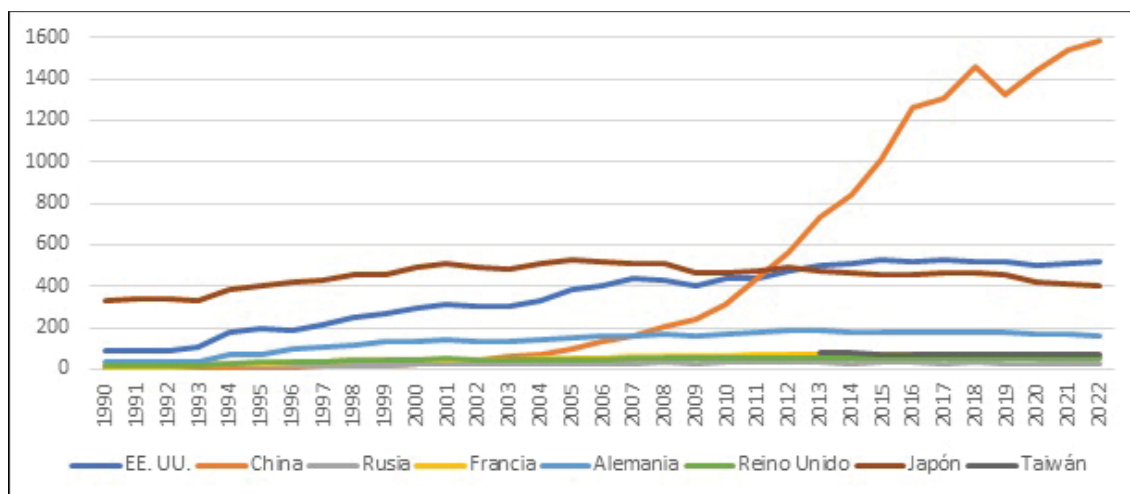


Figura 13. Solicitud de patentes totales por país de origen del solicitante (1990-2022) *Nota:* expresado en miles. Totales engloba las de residentes y no-residentes del país de origen seleccionado. *Fuente:* <https://www.wipo.int/> (excepto Taiwán)

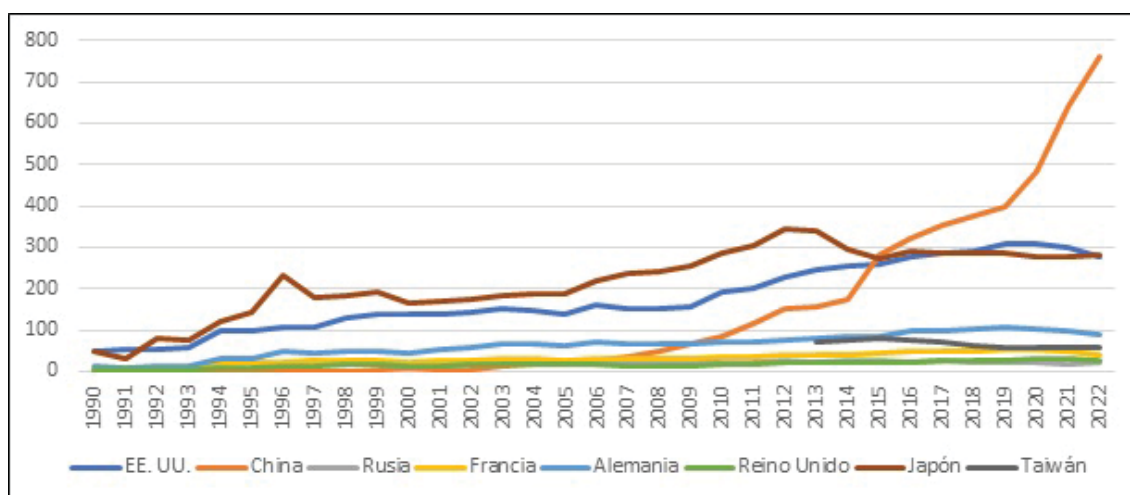


Figura 14. Concesión de patentes totales por país de origen del solicitante (1990-2022). *Nota:* expresado en miles. *Fuente:* <https://www.wipo.int/> (excepto Taiwán)

Estos datos son realmente sorprendentes, ya que China representa en la actualidad más del 45 % del total de las solicitudes de patentes mundiales.

No obstante, no siempre se hace una lectura optimista de estos datos. Por ejemplo, según un estudio del Centre for International Governance Innovation (CIGI), estos datos no reflejan la realidad del entorno de innovación en China, pues afirman que el gran aumento de las solicitudes de patentes de China, en lugar de estar impulsadas por la investigación, lo están en gran medida por otros motivos, como la búsqueda de subsidios gubernamentales, la promoción laboral, la creación de reputación para individuos o universidades e instituciones o la obtención de la certificación como empresas nacionales de alta tecnología (He, 2021).

Desde el CIGI insisten en que la calidad es el punto débil de las patentes de China y para ello señalan algunos indicadores como el grado de comercialización de las patentes, su internacionalización o la ratio de concesión. Por ejemplo, señalan que la ratio de concesión de patentes de China para el año 2020 es de 33 %, mientras que la de Estados Unidos es de 61 %. Además, según datos del WIPO del año 2019, solo el 6,3 % de las solicitudes de China fueron presentadas también en el extranjero, mientras que el 45,3 % de las estadounidenses lo fueron.

Debido a estos argumentos, resulta interesante observar la evolución de la ratio de concesión de patentes.

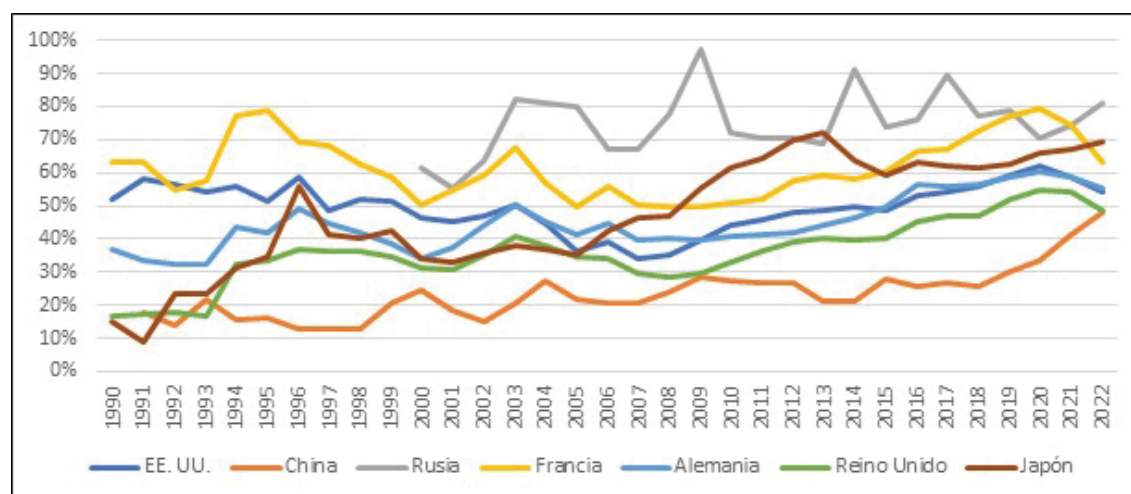


Figura 15. Ratio de concesión de patentes por país de origen del solicitante (1990-2022). Fuente: <https://www.wipo.int/>

Los datos que pueden observarse en la figura 15 anulan, aunque solo en parte, el argumento del CIGI, ya que, tan solo dos años más tarde, en 2022, las ratios de concesión de patentes de Estados Unidos y China han evolucionado a 54 % y 48 %, respectivamente. Puede comprobarse que la ratio de China ha mejorado de manera muy considerable los últimos años hasta posicionarse en datos muy similares a los Reino Unido, Alemania y Estados Unidos.

China no dedica más parte de su presupuesto estatal a la I+D que sus competidores, pero su elevado crecimiento económico es suficiente para colocar a China a la cabeza mundial de este ámbito. Algo similar ocurre con el número de investigadores en China. Pese a que China cuenta con casi tres veces menos investigadores por millón de habitantes que sus competidores, la grandísima población de China provoca que cuente con más investigadores que ningún otro país.

Estos factores han provocado gran parte del aumento de la actividad investigadora que se constata en que China actualmente lidere en el número de publicaciones científicas, la proporción de artículos entre los más citados y la solicitud y concesión de patentes.

Si bien es cierto que algunos indicadores dan evidencias de carencias en la calidad de ciertos aspectos de la I+D en China, a pesar de estos puntos débiles, no puede

dudarse del extraordinario salto que ha dado China en las últimas décadas y del enorme potencial que tiene para posicionarse en la delantera del mundo de la I+D.

De estos datos tampoco se deben extraer conclusiones precipitadas. No es que China tenga sistemas de armas más avanzados que Estados Unidos, que, de hecho, no es el caso general, pero China sí que ha desarrollado una base de investigación fuerte que la dota de capacidades de innovación futuras. Esta base de innovación está además propiciada por los grandes números económicos y poblacionales de China.

3.3 *Demografía*

Según datos del Banco Mundial, China cuenta con la segunda mayor población del mundo con 1419 millones de habitantes en julio de 2024, solo superada por la India desde 2023 y, de momento, por unos pocos millones. Sin embargo, las proyecciones de esta agencia auguran que la población China comenzará a disminuir a partir de 2023.

El EPL son las fuerzas armadas más numerosas del mundo con 2,3 millones de soldados en activo y unos 510 000 reservistas. En China hay servicio militar obligatorio, con una duración general de dos años, pero no se exige a todos los jóvenes chinos participar, sino que acuden a ello voluntarios y un número reducido y variable de seleccionados al azar. Las mujeres también participan, pero en menor proporción y para labores sanitarias o similares. Cada año en China unos trece millones de varones alcanzan la mayoría de edad.

Taiwán cuenta con una población de unos 24 millones de habitantes, tan solo un 1,7 % de la población China, y aproximadamente 180 000 varones cumplen la mayoría de edad cada año. Su ejército se compone de 300 000 tropas activas, pero la isla cuenta con otros 2,5 millones de reservistas.

El sistema de reservistas de Taiwán es robusto y ha sido desarrollado orientado a la contingencia de conflicto con China. El servicio militar en Taiwán obliga a todos los varones mayores de 18 años a acudir a un entrenamiento militar básico que se amplió de cuatro meses a un año en 2024 debido a crecientes temores por su seguridad. La llamada «defensa del puercoespín» se basa precisamente en la movilización rápida de un número elevado de estos reservistas que, además, se mantienen con un nivel elevado de preparación gracias a los ejercicios regulares a los que deben acudir.

Sin embargo, la política interna de Taiwán es compleja y está marcada por las dos principales identidades nacionales de la isla. El esfuerzo de la mayor parte de su población por establecer un nuevo Estado-nación se enfrenta a la resistencia de una minoría no despreciable cuyo deseo es el de unificarse con su patria de origen (Lin, 2001: 60-83).

Los datos demográficos de China también tienen aspectos negativos. Aunque China tiene una proporción de adultos en la tercera edad menor que Estados Unidos, la población de China está envejeciendo a una velocidad excepcionalmente rápida (Tu,

Zeng y Liu, 2022: 1159-1163). Se estima que, para 2050, la proporción de ciudadanos chinos mayores de la edad de jubilación será del 39 % de la población y que China no tiene la infraestructura ni está preparada para soportar esta carga económica (Weinbaum *et al.*, 2022).

Pese a los desafíos a los que tendrá que enfrentarse China en relación con su demografía, desde un punto de vista estratégico, la enorme población de China, su numeroso ejército y su potencial de engrosarlo con jóvenes han provocado, de forma consistente, que los diferentes análisis de escenarios de simulación de guerra en Taiwán que se han publicado, como el del MIT (Hanlon, 2000: 51-86) o el del CSIS (Cancian *et al.*, 2023), nunca tomen la falta de recurso de tropas como una vulnerabilidad de China, pero sí en el caso de Taiwán. En estas simulaciones, el criterio determinante suele ser la capacidad china de lograr, con los efectos de sus fuerzas de misiles, de aviación y naval, establecer una cabeza de desembarco de fuerzas terrestres en Taiwán y de mantenerla en el tiempo. Por tanto, el foco se ha puesto sobre la cantidad y calidad de sus sistemas de armas; su superioridad poblacional no se pone en duda.

4 Conclusiones

La guerra de Ucrania ha recordado al mundo que las guerras entre grandes potencias son una posibilidad real. Además, ha puesto de manifiesto que los avances tecnológicos militares por sí solos no son suficientes para facilitar un rápido desenlace de la guerra, sino que estos avances requieren ser combinados con grandes cantidades de armamento convencional y tropas.

Por otro lado, el mundo vigila con intranquilidad las crecientes tensiones en torno a la cuestión de Taiwán, que supone la principal y más peligrosa causa potencial de enfrentamiento bélico entre China y Estados Unidos. Resulta inevitable observar, con la nueva perspectiva proporcionada por la guerra de Ucrania, la situación en la que se encuentra el escenario de Taiwán. Pese a que estos escenarios muestran características muy diferentes, las últimas lecciones identificadas aportan información de interés sobre la evolución de su naturaleza y pueden influir sobre la percepción actual de fuerzas.

China es una superpotencia que cuenta con una base numérica inmensa que se revela estratégicamente crítica a la hora de poder afrontar una guerra de grandes proporciones, como podría ser el enfrentamiento contra una Taiwán respaldada por aliados, sobre todo Estados Unidos.

China no necesita destinar una gran proporción de su PIB a defensa para ser considerada un rival frente a Estados Unidos. Su creciente base económica permite que, a pesar de asignar en general una menor proporción de su PIB a defensa en comparación con otras grandes potencias, su ejército reciba más recursos que cualquier otro, excepto el estadounidense. Además, al comparar los presupuestos de defensa de China y Estados Unidos con la metodología de PPA, se observa que los recursos destinados a equipamiento y preparación del EPL no son tan inferiores.

Las empresas estatales de defensa de China, que constituyen prácticamente toda la base industrial de defensa del país, muestran un gran potencial productor. Aunque su actividad en el sector militar es menor que la de sus contrapartes norteamericanas, el enorme volumen de su producción civil hace que, en el cómputo total, las empresas chinas sean mayores productoras que las estadounidenses. Además, como se ha observado en el caso de la empresa naval china CSSC, estas empresas, al estar bajo un estricto control gubernamental, tienen una orientación hacia la reconversión militar que podría ser una capacidad determinante.

China también ha dado pasos de gigante en las últimas décadas para constituir las bases de un sistema nacional de innovación tecnológica de defensa robusto. No ha necesitado perfeccionarse más que otras potencias, ni gastar más recursos en I+D respecto al PIB, ni formar más investigadores por millón de habitantes para lograr encabezar algunos de los índices de innovación. A China le ha bastado con acompañar su crecimiento económico con un desarrollo de algunos índices básicos de I+D, en ocasiones hasta posiciones ligeramente inferiores a las del resto de potencias, como es el caso del gasto porcentual del PIB en I+D, para alcanzar resultados sorprendentes como son los datos de artículos en revistas de investigación o los de patentes.

A estos factores se suman el cuantioso EPL, el formidable potencial de reposición de tropas y la enorme población china, que sugieren que las bajas en combate podrían ser asumidas a un coste menor que en otras potencias.

En *De la guerra*, el estratega militar prusiano Carl von Clausewitz sostuvo que la guerra tiende a expandirse en formas nuevas y complejas que van más allá de la capacidad de los líderes militares o políticos para preverlas y que, por tanto, los líderes deben proceder con cautela en cualquier campaña militar, ya que el caso de no hacerlo conduce al desastre.

Un escenario de conflicto bélico por Taiwán podría alcanzar unas consecuencias destructivas inconmensurables y, además, es un escenario de resolución incierta. Si en tiempos anteriores la establecida superioridad militar, industrial y tecnológica norteamericana parecía desincentivar cualquier tipo de escalada bélica, el actual retorno al empleo masivo de medios y tropas ofrece una perspectiva en el que la posición de China gana fuerza, de acuerdo con la hipótesis planteada en esta investigación.

Pese a las diferencias marcadas que presentan a nivel estratégico, operacional y táctico el escenario de la guerra de Ucrania y el enfrentamiento por Taiwán, es el cambio en la apreciación de fuerzas en favor de China lo que puede resultar determinante. Este acontecimiento recomienda actuar con gran cautela, evitando dar pie a la retórica belicista y no basándose en la disuasión de la superioridad militar norteamericana como garante del *statu quo*.

Por otro lado, España, especialmente en el marco de la Unión Europea, debe priorizar el incentivo a la industria de defensa, agrupando esfuerzos con sus aliados y promoviendo el continuo desarrollo de las capacidades de innovación tecnológica. Como consecuencia de la guerra de Ucrania, la Unión Europea ha redoblado esfuerzos para impulsar de forma común la industria de defensa y el desarrollo de tecnología

militar, como se evidencia en el refuerzo al Fondo Europeo de Defensa (FED) de marzo de 2023 (Comisión Europea, 2024a) o en la Primera Estrategia Industrial Europea de Defensa de marzo de 2024 (Comisión Europea, 2024b), entre otras iniciativas. Estos instrumentos y otros que trabajen en esta dirección serán esenciales para garantizar que sus fuerzas armadas no presenten vulnerabilidades y mantengan el paso a la evolución del arte de la guerra, con el objetivo de seguir siendo eficaces.

Bibliografía

- Armstrong, K. (2024). Ukraine war: Zelensky says 31,000 troops killed since Russia's full-scale invasion [en línea]. *BBC*. [Consulta: 28 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68397525>
- Barnett, T. P. M. (2005). *The Pentagon's new map: war and peace in the twenty-first century*. Nueva York, Berkley Books.
- Biddle, S. (2023). Back in the Trenches: Why New Technology Hasn't Revolutionized Warfare in Ukraine [en línea]. *Foreign affairs*. Nueva York. 102, pp. 153-164. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/back-trenches-technology-warfare>
- Bitzinger, R. A. (2021). China's Shift from Civil-Military Integration to Military-Civil Fusion [en línea]. *Asia policy*. 16, pp. 5-24. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27023952>
- Bolton, J. Q. (2023). The More Things Change... Russia's War in Ukraine Mirrors the Past as Much as It Shows the Future [en línea]. *Military Review*. 1, pp. 1-14. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Online-Exclusive/2023-OLE/The-More-Things-Change/>
- Bran, A. (2023). A Brutal Examination: The Efficiency of Defense Policies on Military Expenditure, in the Context of Ukraine War [en línea]. *Proceedings of the International Conference on Business Excellence*. 17, pp. 169-177. [Consulta: 2025]. Disponible en: <http://www.degruyter.com/doi/10.2478/picbe-2023-0019>
- Brussels, B. W. (2024). Chinese fleet of militarised ships 'a threat to trade' [en línea]. *The Times*. [Consulta: 5 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.thetimes.com/world/asia/article/chinese-fleet-militarised-ships-threat-trade-taiwan-386v5oq3g>
- Cancian, M. F. (2023). *Rebuilding US inventories: Six critical systems*[en línea]. Center for Strategic and International Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-us-inventories-six-critical-systems>
- Cancian, M. F., Cancian, M. y Heginbotham, E. (2023). *The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan* [en línea]. Center for Strategic and International Studies. Policy File. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan>

- Chávez, S. *et al.* (2023). How arming Ukraine is stretching the US defence industry [en línea]. *Financial Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ig.ft.com/us-defence-industry/>
- Cheung, T. M. (2018). *Critical Factors in Enabling Defense Innovation: A Systems Perspective* [en línea]. Institute on Global Conflict and Cooperation. SITC Research Briefs. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://escholarship.org/uc/item/170219mp>
- Comisión Europea. (2024a). *Una defensa europea más fuerte* [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 11 de noviembre 2024]. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/stronger-european-defence_es
- . (2024b). *Primera estrategia industrial europea de defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa* [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 11 de noviembre 2024]. Disponible en: https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_es
- Cooper, H. *et al.* (2023). Troop Deaths and Injuries in Ukraine War Near 500,000, U.S. Officials Say [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/08/18/us/politics/ukraine-russia-war-casualties.html>
- Dalsjö, R., Jonsson, M. y Norberg, J. (2022). A Brutal Examination: Russian Military Capability in Light of the Ukraine War [en línea]. *Survival*. Londres. 64, pp. 7-28. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2022.2078044>
- Darling, D. (2019). *China's Decades-Long Defense Spending Climb Continues* [en línea]. Defense and Security Monitor. [Consulta: 5 de julio 2022]. Disponible en: <https://dsm.forecastinternational.com/wordpress/2019/03/05/chinas-decades-long-defense-spending-climb-continues/>
- Fravel, M. T., Gilboy, G. J. y Heginbotham, E. (2024). Estimating China's Defense Spending: How to Get It Wrong (and Right) [en línea]. *Texas National Security Review*. 7, pp. 40-54. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.26153/tsw/54043>
- Freedberg, S. J. (2018). US Defense Budget Not That Much Bigger Than China, Russia: Gen. Milley [en línea]. *Breaking Defense*. [Consulta: 18 de agosto 2022]. Disponible en: <https://breakingdefense.sites.breakingmedia.com/2018/05/us-defense-budget-not-that-much-bigger-than-china-russia-gen-milley/>
- Funaiole, M. P. *et al.* (2021). *Understanding China's 2021 Defense Budget* [en línea]. Center for Strategic and International Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/understanding-chinas-2021-defense-budget>

- Goldstein, L. y Waechter, N. (2024). *China Evaluates Russia's Use of Hypersonic 'Daggers' in the Ukraine War* [en línea]. RAND. [Consulta: 27 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/01/china-evaluates-russias-use-of-hypersonic-daggers-in.html>
- Hall, B. y Olearchyk, R. (2023). Military briefing: Russian hypersonic missiles bring new menace to Ukraine [en línea]. *Financial Times*. [Consulta: 27 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/e85762ec-ccc5-43e4-896c-074a451dad30>
- Hanlon, M. O. (2000). Why China Cannot Conquer Taiwan [en línea]. *International security*. 25(2), pp. 51-86. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2626753>
- He, A. (2021). *What Do China's High Patent Numbers Really Mean?* [en línea]. Centre for International Governance Innovation. [Consulta: 20 de agosto 2022]. Disponible en: <https://www.cigionline.org/articles/what-do-chinas-high-patent-numbers-really-mean/>
- Kanno-Youngs, Z. y Baker, P. (2022). Biden Pledges to Defend Taiwan if It Faces a Chinese Attack [en línea]. *New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/05/23/world/asia/biden-taiwan-china.html>
- Krakhmalyov, O. *et al.* (2023). Key aspects of the production of modern armaments and military equipment systems [en línea]. *Novum jus*. 17, pp. 117-135. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/download/4841/4600>
- Kyzym, M. O., Khaustova, V. Y. y Shlykova, V. O. (2022). War in Ukraine: Analysis of the Prerequisites, Lessons of the Infighting, and Conclusions for the Future [en línea]. *Problemi ekonomiki*. 2, pp. 47-57. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/363107246_War_in_Ukraine_Analysis_of_the_Prerequisites_Lessons_of_the_Infighting_and_Conclusions_for_the_Future
- León Serrano, G. (2020). *Repercusión estratégica del desarrollo tecnológico* [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia, pp. 23-76. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7724458>
- Liff, A. P. (2022). The US-Japan Alliance and Taiwan [en línea]. *Asia Policy*. 17, pp. 125-160. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nbr.org/publication/the-u-s-japan-alliance-and-taiwan/>
- Lin, C. (2001). National Identity and Taiwan Security [en línea]. En: Tan, A. C., Chan, S. y Jillson, C. (eds.). *Revival: Taiwan's National Security: Dilemmas and Opportunities*, pp. 60-83. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781315190662/chapters/10.4324/9781315190662-3>

- Lubold, G., Cameron, D. y Youssef, N. A. (2022). US effort to arm Taiwan faces new challenge with Ukraine conflict [en línea]. *Wall Street Journal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/u-s-effort-to-arm-taiwan-faces-new-challenge-with-ukraine-conflict-11669559116>
- Marsh, N. (2023). Responding to needs: military aid to Ukraine during the first year after the 2022 invasion [en línea]. *Defense & security analysis*. 39, pp. 329-352. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14751798.2023.2235121>
- Matsuzoe, R. (2022). China tops U.S. in quantity and quality of scientific papers [en línea]. *Nikkei Asia*. [Consulta: 20 de agosto 2022]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Business/Science/China-tops-U.S.-in-quantity-and-quality-of-scientific-papers>
- Office of the Secretary of Defense. (2022). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2022* [en línea]. Department of Defense. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3230516/2022-report-on-military-and-security-developments-involving-the-peoples-republi/>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. (2024). *Washington Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington* [en línea]. NATO. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm
- Palczewska, M. (2016). Demographic aspects of war and armed conflicts [en línea]. *Zeszyty Naukowe AON*. 105(4), pp. 208-226. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331170064_Demographic_aspects_of_war_and_armed_conflict
- Pardo de Santayana, J. (2023). *De nuevo guerra en Europa* [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA39_2023_JOSPAR_Guerra.pdf
- Qi, N., Shiping, L. y Jing, H. (2022). An Evolutionary Game Simulation of a Composite Subsidy Policy to Promote Military-Civilian Integration: A National System of Innovation With Chinese Characteristics [en línea]. *IEEE access*. 10, pp. 88276-88294. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ieeexplore.ieee.org/document/9863775>
- Qin, A., Chien, A. C. y Fei, L. Y. (2022). As China Rattles Sabers, Taiwan Asks: Are We Ready for War? [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/06/13/world/asia/china-taiwan-ukraine-military.html>
- Schaus, J. (2022). *Saint Javelin of Limited Supply* [en línea]. Center for Strategic and International Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/saint-javelin-limited-supply>

- Shuster, S. (2024). How Ukraine Beat Russia in the Black Sea [en línea]. *Time*. [Consulta: 27 de agosto 2024]. Disponible en: <https://time.com/7013531/sea-drones-how-ukraine-beat-russia-in-the-black-sea/>
- Smith, S. A. (2022). The United States, Japan, and Taiwan [en línea]. *Asia policy*. 17(2), pp. 69-97. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27227202>
- Soare, S. R. y Pothier, F. (2021). *Leading edge: key drivers of defence innovation and the future of operational advantage* [en línea]. International Institute for Strategic Studies. Policy Files. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.iiss.org/research-paper/2021/11/key-drivers-of-defence--innovation-and-the-future--of-operational-advantage/>
- Tian, N. y Su, F. (2021). *A New Estimate of China's Military Expenditure* [en línea]. Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute. Policy File. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.sipri.org/publications/2021/research-reports/new-estimate-chinas-military-expenditure>
- Trevithick, J. (2023). Alarming Navy Intel Slide Warns Of China's 200 Times Greater Shipbuilding Capacity [en línea]. *TWZ*. [Consulta: 5 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.twz.com/alarming-navy-intel-slide-warns-of-chinas-200-times-greater-shipbuilding-capacity>.
- Tu, W., Zeng, X. y Liu, Q. (2022). Aging tsunami coming: the main finding from China's seventh national population census [en línea]. *Aging clinical and experimental research*. 34, pp. 1159-1163. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34727357/>
- Weinbaum, C. et al. (2022). *Assessing Systemic Strengths and Vulnerabilities of China's Defense Industrial Base: With a Repeatable Methodology for Other Countries* [en línea]. RAND. Policy Files. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR930-1.html
- Xi, J. (2022). *Hold high the great banner of socialism with Chinese characteristics and strive in unity to build a modern socialist country in all respects* [en línea]. The State Council of the People's Republic of China. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://english.www.gov.cn/news/topnews/202210/25/content_WS6357df20c6doa757729e1bfc.html
- Zegart, A. (2024). The Crumbling Foundations of American Strength [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 29 de agosto 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/crumbling-foundations-american-strength-amy-zegart>

Artículo recibido: 5 de septiembre de 2024

Artículo aceptado: 29 de noviembre de 2024

Luis V. Pérez Gil

*Teniente reservista voluntario del Ejército de Tierra. Doctor en Derecho con Premio Extraordinario.
Analista del IEEE.*

Correo: lvperezg@ull.es

Daniel Saurín Martínez

Historiador. Máster en Historia Militar de España por el IUGM.

Correo: danito_u2@hotmail.com

Tecnología y economía de guerra en el conflicto ucraniano: análisis del esfuerzo bélico ruso

Technology and the economics of war in the Ukrainian conflict: analysis of the Russian war effort

Resumen

En el contexto de la guerra en Ucrania, ambos contendientes necesitan movilizar los recursos de sus respectivos países para el sostenimiento de un conflicto a gran escala. Hoy en día, tras casi tres años de desgaste, Rusia se está mostrando como una potencia resiliente y decidida frente al desafío militar planteado por Ucrania y el apoyo de Occidente. A nivel operacional y orgánico se activaron una serie de cambios para preparar a las fuerzas terrestres rusas para un conflicto prolongado. Por otro lado, Rusia ha adaptado sus recursos e industria para superar las

restricciones provocadas por las sanciones económicas occidentales y avanzar en su esfuerzo de guerra. Existe una clara correlación entre las adaptaciones operacionales, la tecnología y la economía de guerra rusas. En este artículo se analiza el impacto que han tenido los cambios militares y económicos que Rusia está aplicando en el campo de batalla.

Palabras clave

Guerra acorazada, Movilización, Economía de guerra, Guerra en Ucrania, Rusia.

Abstract

Within the context of the war in Ukraine, both sides must mobilise their countries' resources to sustain a full-scale conflict. Today, after almost three years of attrition, Russia is proving to be a resilient and determined power in the face of the military challenge posed by Ukraine and Western support. At the operational and organisational level, a number of changes were activated to prepare Russian ground forces for a protracted conflict. Russia has also adapted its resources and industries to overcome the restrictions caused by Western economic sanctions and to advance its war effort. There is a clear correlation between Russian operational adaptations, technology and war economy. This article analyses the impact of Russia's military and economic changes on the battlefield.

Keywords

Armoured warfare, Mobilisation, War economy, War in Ukraine, Russia.

Citar este artículo:

Pérez Gil, L. V. y Saurín Martínez, D. (2024). Tecnología y economía de guerra en el conflicto ucraniano: análisis del esfuerzo bélico ruso. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 161-181.

I Introducción

La guerra en Ucrania ha traído a la actualidad temas que parecían desfasados en el análisis de los conflictos en la Posguerra Fría como son el estallido de una guerra convencional a gran escala entre países importantes (en cuanto a tamaño y capacidad de influencia internacional), el empleo masivo de fuerzas aerotransportadas y unidades mecanizadas para tratar de alcanzar un éxito estratégico decisivo inicial, la movilización a gran escala de reservas (cientos de miles de efectivos), el uso masivo de la artillería en todas sus modalidades desde tubo hasta cohete, pasando por los misiles balísticos de corto alcance y el uso indiscriminado de municiones termobáricas y de racimo.

Además, se han incorporado nuevas formas de hacer la guerra con el uso masivo de municiones guiadas de artillería, vehículos no tripulados en sus diferentes versiones y modalidades (aéreos, navales y terrestres), comunicaciones por satélite de alta velocidad y el empleo masivo de la guerra electrónica para contrarrestarlos. Finalmente, en el ámbito estratégico, la guerra en Ucrania ha devuelto la vigencia de las armas nucleares como mecanismo de presión para alcanzar fines políticos por parte de las grandes potencias nucleares (Cimbala y Korb, 202; D'Agostino y Díaz-Maurin, 2024; Pardo de Santayana, 2023; Trenin, 2023).

En consecuencia, se ha generado un gigantesco caudal de información y datos extremadamente importante y se han identificado nuevas tácticas, técnicas y procedimientos que precisan ser analizados y estudiados más allá de la propaganda de guerra de ambos bandos para valorar su impacto en el conflicto y obtener valoraciones que puedan ser sistematizadas y aplicadas como lecciones aprendidas en la doctrina y el planeamiento de cara a conflictos futuros. Desde la teoría del conflicto, se configuran como variables que requieren ser estudiadas para establecer las causas que determinan su uso, su impacto en otros conflictos y si alguna de ellas supone una revolución tecnológica o doctrinal que pueda cambiar la manera de hacer la guerra. Incluso, en algunos momentos históricos, estos avances han sido capaces de cambiar la naturaleza misma de la guerra como es el caso, por ejemplo, de la aplicación de la bomba atómica en 1945 (Freedman, 1983).

En este ensayo se pretende analizar uno de aquellos aspectos identificados en la guerra en Ucrania como es el uso de las fuerzas acorazadas y mecanizadas rusas que, a la luz de los análisis más inmediatos sobre el conflicto, se estima que se han extraído conclusiones demasiado precipitadas que pueden afectar a la visión a largo plazo del papel del arma acorazada y de las fuerzas mecanizadas en conflictos futuros. Para ello se examinará el desarrollo del arte operacional y la doctrina soviética de la batalla profunda, los cambios implementados en Rusia después de la guerra de Georgia a partir de 2010, los desafíos que plantean los nuevos escenarios de guerra multidominio a la maniobra como se observa en el frente ruso-ucraniano, así como la capacidad de movilización rusa para suministrar los medios y recursos necesarios para sostener el esfuerzo de guerra a largo plazo. Identificar estas variables es fundamental para poder estimar sus capacidades futuras, tanto en el ámbito operacional como en el estratégico.

Se plantea de esta manera la hipótesis de que la forma del combate, la economía y la tecnología se interconectan en un complejo escenario multidominio en el que todas las variaciones afectan en mayor o menor medida al desarrollo del conflicto.

2 Fundamentos históricos de la doctrina rusa

La base elemental de la estrategia y táctica rusas se encuentra en los trabajos elaborados en los años veinte y treinta del siglo pasado por teóricos soviéticos como Vladímir Triandafillov, Alexander Svechin, Gueorgui Isserson y Mijaíl Tujachevski. En su vertiente estratégica, el denominado arte operacional supuso una nueva corriente de pensamiento militar orientada a transformar los fundamentos de la estrategia militar decimonónica, empleando para ello los nuevos medios que la tecnología estaba brindando al ámbito castrense, entre ellos el carro de combate. En paralelo, a nivel táctico, surgió el concepto de batalla profunda (*Gluboki boi* en ruso), consistente en el escalonamiento de un asalto coordinado compuesto por aviación, vehículos acorazados e infantería. La comprensión de ambos conceptos es indispensable para entender el desarrollo contemporáneo de la doctrina militar rusa.

A principios de los años veinte, Svechin estableció los principios del arte operacional, entre los cuales se encontraban la necesidad de una economía sólida, la importancia del desgaste y la destrucción del enemigo y la menor importancia de las batallas decisivas, entre otros. Svechin, al igual que Triandafillov, consideraba el arte operacional como una sucesión de operaciones vinculadas entre sí, cuyo éxito afectaba a la estrategia general (Kipp, 1994: 15). Al contrario que la tradicional disposición de frentes anchos y lineales de la entonces reciente Primera Guerra Mundial (1914-1918), el arte operacional debía desarrollarse en profundidad. En este sentido, Isserson (1936) explicó que el verdadero reto del arte operacional consistía en realizar la transición entre maniobra lineal y penetración frontal, aspecto que deriva naturalmente de cambiar de un método operacional a otro.

El concepto de la profundidad del frente también fue desarrollado en Occidente por pensadores militares como John Fuller y Basil Liddell-Hart. Fuller (1927: 457), en su denominado «Plan 1919», ya hablaba de la penetración en profundidad de fuerzas acorazadas con el objetivo de destruir los nodos principales del enemigo. Además, consideraba que el principal elemento de la maniobra era «el desarrollo de la movilidad a través de poder ofensivo». En la misma línea, Liddell-Hart (1924: 49-50) declaró que la potencia de fuego multiplicada por la velocidad era la fuerza en la guerra, lo que sustituyó la concepción tradicional de la concentración masiva de fuerzas de infantería.

En este sentido, los teóricos militares occidentales apostaron por la especialización de los ejércitos y, consecuentemente, por la reducción de sus efectivos. Pero los pensadores soviéticos mostraron un rotundo rechazo, ya que entendían que solo una gran masa de fuerzas era capaz de tener éxito en las operaciones modernas. Triandafillov (1929: 27) no aceptaba que «pequeñas fuerzas, aunque motorizadas», pudieran conquistar Estados

modernos, mientras que Isserson (1936) consideraba que era una contradicción respecto al desarrollo de sistemas militares en los países capitalistas.

Empleando como base estratégica el arte operacional, Tujachevski desarrolló los principios de la batalla profunda, que se convirtieron en la doctrina táctica oficial soviética hasta mediados de 1937. Tujachevski ideó un sistema escalonado de oleadas ofensivas que cumplían una función específica en la batalla: el primer escalón lo formaba la aviación, encargada de prestar apoyo aéreo cercano y ganar la superioridad aérea; el segundo estaba destinado a conseguir una brecha en el frente enemigo, empleando carros de apoyo a la infantería y carros más pesados para brindar apoyo desde distancias más remotas; una vez lograda la brecha, carros rápidos y unidades motorizadas o mecanizadas del tercer escalón debían explotar el éxito de la ruptura, asegurando la continuidad de la operación; finalmente, el escalón de reserva, compuesto en esencia por infantería, se encargaba de asegurar el terreno adquirido.

El objetivo primordial era la profundidad del territorio enemigo, empleando para ello carros de combate, artillería, bombardeos de aviación e incluso fuerzas de paracaidistas, junto con operaciones de confusión y engaño (*maskirovka* en ruso) para distraer a las fuerzas enemigas (McPadden, 2006: 16). Por tanto, los carros jugaban un papel decisivo en la doctrina y se especializaban en cumplir determinadas tareas, entre ellas apoyar a la infantería en el asalto, penetrar en la retaguardia, desorganizar al enemigo y aislar sus tropas de la reserva (creando bolsas, similar al concepto alemán de *Kessel*). De esta manera, los carros debían forzar al enemigo a retroceder y eventualmente destruirlo, en un continuo de explotación del éxito y retirada. Al mismo tiempo, la artillería, los puestos de mando y sus nodos de comunicación debían ser neutralizados (McPadden, 2006: 17). Este ciclo de explotación del éxito se enmarca dentro de la estrategia operacional de batallas interrelacionadas, cuyos éxitos acumulativos moldean el teatro de operaciones y contribuyen al éxito general.

A pesar de estos desarrollos teóricos y doctrinales, Tujachevski fue ejecutado en las purgas estalinistas en el verano de 1937 y junto con él sucumbió la doctrina de la batalla profunda. De este modo, durante la Segunda Guerra Mundial, las brigadas de carros soviéticas se emplearon eminentemente dispersas y en el papel de apoyo a la infantería, por lo que quedaron a disposición de las necesidades del frente o del comandante de división. En esta época, solo el mariscal Yakov Fedorenko logró inculcar las ideas de la batalla profunda, pero sin mencionar a Tujachevski de forma directa (Vlakancic, 1992: 8).

El inicio de la desestalinización supuso cambios doctrinales relevantes en la Unión Soviética. Entre ellos se produjo una revisión de los fundamentos teóricos de la batalla profunda, abandonados durante más de veinte años. Pero es que, además, la introducción del arma nuclear provocó una revisión del enfoque estratégico soviético (Vlakancic, 1992: 29-30). En este aspecto, el armamento nuclear pasó a cumplir la función de penetrar en la profundidad del territorio enemigo, mientras que las fuerzas terrestres solo se encargarían de concentraciones enemigas con escasa profundidad (Vlakancic, 1992: 30).

El exitoso mariscal Gueorgui Zhukov emprendió una serie de reformas destinadas a lograr una reducción gradual de las grandes divisiones mecanizadas soviéticas heredadas de la Segunda Guerra Mundial para convertirlas en unidades más móviles, motorizadas y acorazadas (Noorman, 2023). Precisamente esa modificación orgánica de las unidades militares soviéticas, junto con la revisión de sus conceptos estratégico y táctico, originó en los años ochenta y noventa del siglo pasado el surgimiento de nuevos paradigmas militares, como fueron la guerra no lineal y la guerra sin contacto (Noorman, 2023), enmarcados en la nueva estrategia rusa conocida como guerra de nueva generación (Grau y Bartles, 2016: 40). De este modo, la doctrina de la batalla profunda adquirió una dimensión estratégica más allá de la concebida por Tujachevski a nivel táctico y operacional.

Algunos autores defienden que el Estado Mayor General ruso empleó los fundamentos básicos de la batalla profunda a nivel estratégico en las guerras de Georgia en agosto de 2008 y en Ucrania en 2014-2015 (Sinclair, 2016; Morris, 2020). En este enfoque, el concepto tradicional de escalones ofensivos se mantiene, pero contemplando el empleo de otros agentes en sustitución de las unidades militares. En los casos mencionados previamente, Rusia empleó como primer escalón a la población prorrusa de Georgia y también de Ucrania con un enfoque justificativo, además de ejecutar operaciones de obtención de información y sabotaje con grupos paramilitares (Morris, 2020: 8). Esto se enmarca dentro del concepto de empleo de fuerzas híbridas, por el cual tanto población civil como elementos paramilitares y militares se integran en la estrategia general para alcanzar los objetivos establecidos.

En el caso de Georgia, por ejemplo, las bajas en las fuerzas de interposición rusas (de mantenimiento de la paz) ante un ataque georgiano sirvieron de justificación para iniciar una operación masiva con fuerzas convencionales, que puede enmarcarse dentro del tercer escalón de la batalla profunda, destinado a aprovechar la brecha. En este caso, se logró mediante la desestabilización interna de Georgia, provocada de manera indirecta por Rusia. En este sentido, Sinclair (2016: 10-11) explica que el Kremlin empleó la justificación de proteger a población rusófona para ejecutar su plan de invasión, un antecedente de lo que ocurrió después en Crimea y en los territorios del sur de Ucrania (Colom Piella, 2023).

3 Los cambios introducidos con la reforma militar rusa de 2010

Aunque existe consenso en que se produjo un importante cambio doctrinal en las Fuerzas Armadas rusas, se plantea la cuestión de si realmente hubo una revolución en asuntos militares según la terminología occidental. En el marco de la reforma militar iniciada en 2010 por el entonces ministro de Defensa, Anatoly Serdyukov, las fuerzas rusas no solo redujeron de forma significativa el número de unidades terrestres, sino que además sustituyeron las divisiones por brigadas como fuerza de maniobra principal. Si se observa el modelo de brigada mecanizada rusa de 2010 respecto a las proyectadas por Tujachevski en 1936, se aprecia que, en esencia, se trata de una

organización similar, aunque la contemporánea cuenta con menos batallones de carros en favor de más batallones mecanizados (dotados de vehículos blindados de ruedas tipo BTR-82 y de combate de infantería tipo BMP-2 y 3), tiene una mayor potencia de fuego debido a los medios y amenazas actuales.

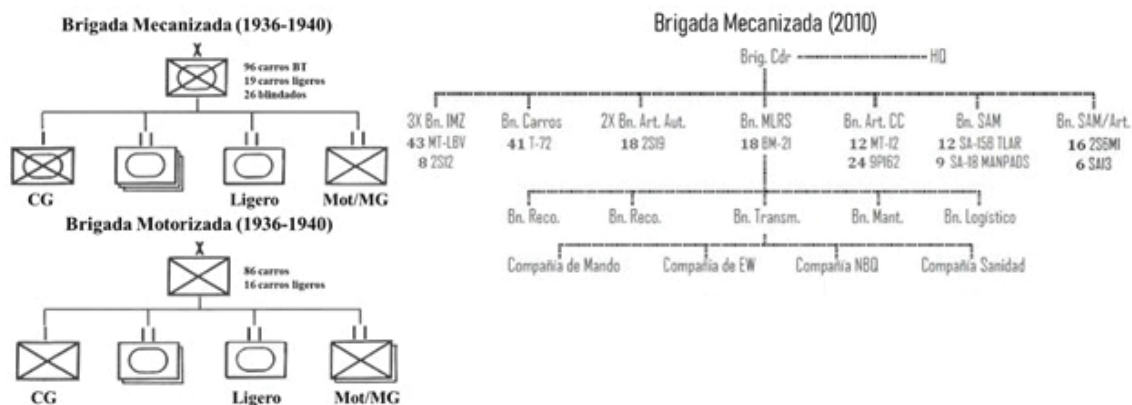


Figura 1: Brigadas mecanizadas soviética (izquierda) y rusa (derecha). Fuente: Grau y Bartles, 2016: 31, y Defense Intelligence Agency, 2017: 53

La reducción en el número de batallones acorazados en favor de los mecanizados responde a la necesidad de brindar movilidad y agilidad al frente de batalla. Teniendo en cuenta las vastas fronteras que debe proteger, el Estado Mayor General ruso consideró la brigada como la unidad ideal en términos de despliegue rápido (Grau y Bartles, 2016: 33), junto con la capacidad para generar agrupaciones tácticas tipo batallón (*Battalion Tactical Group* o BTG en inglés), empleados con éxito en 2014-2015, pero totalmente incapaces de sostener esfuerzos prolongados o frentes extensos por su propia configuración (Saurín Martínez, 2023a), como se puso de manifiesto durante las primeras semanas y meses de la invasión de Ucrania después del fracaso de la operación de asalto inicial (Dacoba Cevíño, 2022).

La reducción generalizada en las grandes unidades de maniobra rusas se tradujo de forma inevitable en una menor concentración de fuerzas en la línea del frente. Tradicionalmente, los teóricos del arte operacional defienden una gran masa ofensiva como elemento indispensable para tener éxito (Isserson, 1936; Triandafillov, 1929), entre ellos también el general alemán Heinz Guderian (2008, original publicado en 1937). Los cambios doctrinales, orgánicos y operacionales de 2010 tienden a emplear elementos más reducidos y fáciles de desplegar para compensar la falta numérica. Esta reducción se vio favorecida por la aparición de sistemas de vigilancia avanzada, vehículos aéreos no tripulados (RPAS en inglés), municiones merodeadoras y una eficaz guerra electrónica.

Asimismo, el empleo de armas de largo alcance contribuyó a configurar un nuevo concepto de frente de batalla. El teniente general retirado Serguéi Bogdanov y el coronel en reserva Serguéi Chekinov explicaron, dentro del concepto de guerra de nueva generación, que las líneas del frente se difuminan y las áreas de impacto se extienden más allá del frente convencional (Noorman, 2023). Estos autores, prolíficos entre 2010 y 2017, no han vuelto a realizar publicaciones y se desconoce su situación

actual. Entre otros aspectos, advirtieron de que una futura guerra comenzaría con operaciones electrónicas y con sistemas no tripulados (Thomas, 2020). Por su parte, el actual jefe del Estado Mayor General ruso, el general Valery Gerasimov, justifica que la dispersión de las unidades, vinculadas a un único espacio de inteligencia e información, está sustituyendo de manera progresiva a la concepción tradicional (Noorman, 2023). La guerra de Nagorno-Karabaj entre septiembre y noviembre de 2020 es un ejemplo del giro doctrinal en curso, en el que la mayor parte de las bajas armenias se produjeron como resultado del empleo intensivo de municiones merodeadoras azeríes, cuya acción bloqueó la maniobra e impidió la concentración de fuerzas armenias con capacidad para montar contrataques o acciones ofensivas de cierta entidad. Esta es otra situación que también caracteriza el frente terrestre en Ucrania.

4 Desafíos actuales del frente ruso-ucraniano

La guerra en Ucrania se encuentra en una situación de estancamiento y desgaste, especialmente en el dominio terrestre, como consecuencia del uso masivo de la artillería, el empleo intensivo de municiones merodeadoras de todos los tipos y configuraciones y la vigilancia permanente del campo de batalla (frente transparente) por parte de ambos bandos. Como explica Frías Sánchez (2024), esto ha llevado a la pérdida de la sorpresa y a la detección de tropas con facilidad, que favorece a la defensa y hace la ofensiva cada vez más compleja. Es una situación caracterizada por la aparente superioridad de la defensa frente a la ofensiva similar a la vivida hace poco más un siglo durante la Primera Guerra Mundial. Precisamente en ese momento surgió el carro de combate (en sus orígenes también se acuña el término *tank* en inglés) como alternativa para penetrar en las líneas enemigas y devolver la maniobra a la batalla. Sin embargo, en Ucrania, el carro se muestra incapaz de brindar movilidad, por lo que su utilidad actual está siendo cuestionada (Fox, 2022; Zabrodsky, 2022). Pérez Franco (2024) explica que los nuevos medios de combate, en especial los RPAS, han configurado de nuevo una tierra de nadie en un contexto en el que asegurar unos kilómetros de frente se ha convertido en una tarea ardua y costosa.

Para tratar de contrarrestar la eficacia de los fuegos y el uso intensivo de municiones merodeadoras han surgido iniciativas improvisadas, especialmente en el bando ruso, aplicadas a carros de combate de los modelos T-72, T-80 y T-90, además de BTR-82 y BMP para mejorar su protección: aumento de blindaje reactivo, techos de malla, enrejados laterales, cadenas con bolas en las torres y, más recientemente, el denominado «carro tortuga» (*Turtle tank* en inglés), que consiste en la instalación de estructuras metálicas completas, ya sea con mallas metálicas o paneles sólidos, que, junto con sistemas de guerra electrónica activa, permiten repeler las municiones guiadas y contrarrestar los ataques de las municiones merodeadoras. Algunas de estas aplicaciones han pasado a montarse de serie en los vehículos nuevos o usados que salen de fábrica. Aunque suponen un aumento significativo de peso del vehículo y reducen la conciencia situacional de sus tripulaciones, han mejorado su capacidad de

supervivencia en el campo de batalla. No obstante, son soluciones que, como se ha dicho, no han logrado brindar movilidad al frente.

Esto es así porque existen errores fundamentales que provocan la incapacidad de los medios acorazados para cumplir su misión. Uno de ellos, según Amos Fox (2023), es el empleo de las unidades de manera dispersa. Este experto considera que las fuerzas ligeras carecen de poder tanto para golpear al enemigo como para defenderse de él debido a su gran dispersión. En su opinión, las pequeñas unidades rusas y ucranianas no son capaces de otorgar decisión a las operaciones, lo que se traduce en acciones ofensivas de reducidísima entidad y de avances mínimos que no cambian de modo significativo la línea del frente y no generan siquiera éxitos operacionales.

Esta realidad ha obligado al Estado Mayor General ruso a modificar la orgánica principal de sus fuerzas terrestres, aunque desde mediados de la década pasada ya había comenzado a planearse la vuelta a la división como unidad de maniobra primordial (Grau y Bartles, 2016: 33). Como se verá un poco más adelante, el desarrollo y prolongación del conflicto han llevado a la reintroducción de la división con capacidades potenciadas, pasando de una estructura de fuerza básica basada en brigadas a una mezcla de brigadas y divisiones, estas últimas similares en composición a las antiguas divisiones motorizadas y acorazadas soviéticas (Clark y Hird, 2023).

Pero es que, además, las actuales demandas de la guerra moderna plantearon un debate doctrinal parecido en Estados Unidos. En relación con los desafíos de los medios de observación avanzada y los fuegos de largo alcance que provocan una paralización casi total del frente, algunos pensadores estadounidenses comenzaron a desarrollar la noción de guerra multidominio (Jensen, 2016; Perkins, 2017). Esta doctrina considera

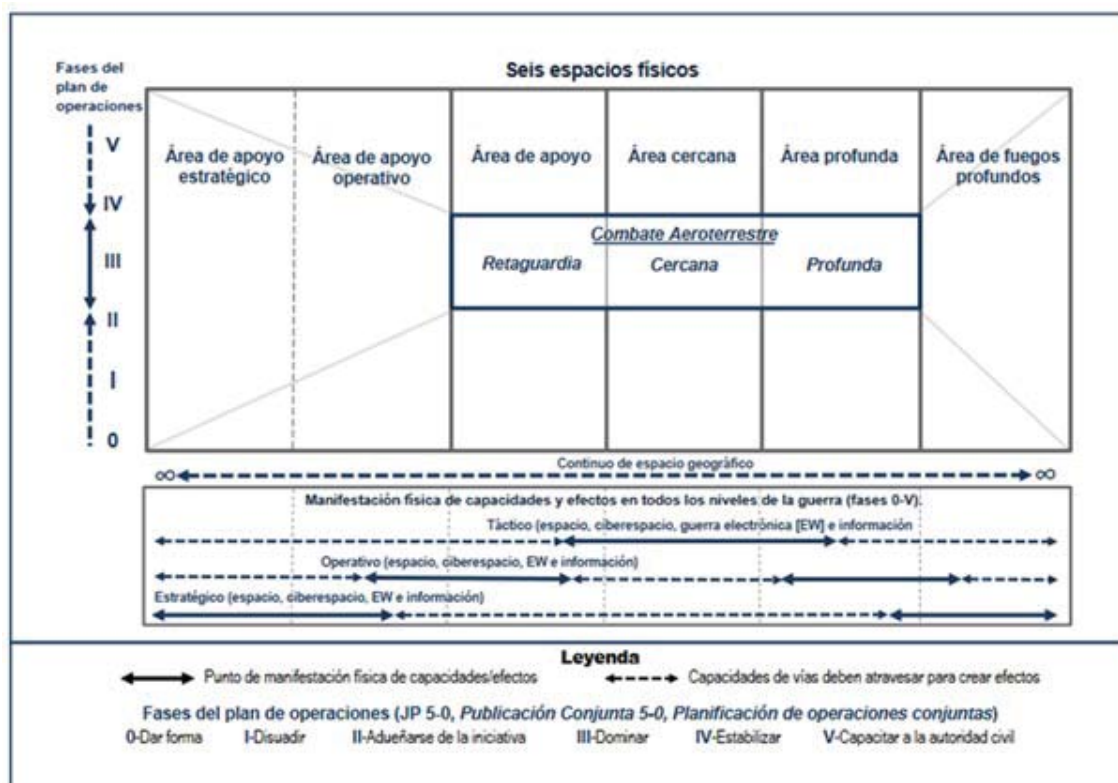


Figura 2: Comparativa entre batallas multidominio y aeroterrestre. Fuente: Perkins, 2018: 47

que el espacio de batalla se ha expandido hasta el punto de involucrar el ciberespacio, el espacio exterior, la guerra electrónica y la información como parte intrínseca del campo de batalla. Por tanto, el frente o teatro de operaciones se expande de manera exponencial hasta la propia retaguardia del país enemigo (Army Capabilities Integration Center, 2017).

Este último se corresponde con la doctrina aplicada en conflictos como la Segunda Guerra Mundial o la guerra del Golfo de 1992. Se trata de la evolución de las doctrinas desarrolladas en los años treinta, como la ya mencionada batalla profunda o *Gluboki boi*; la guerra mecanizada alemana, conocida popularmente como guerra relámpago o *Blitzkrieg*, o los postulados de Fuller y Liddell-Hart expuestos más arriba. En líneas generales, la penetración en profundidad mediante uso de fuerzas mecanizadas ágiles y el empleo de coraza, artillería, infantería y aviación de forma conjunta eran los elementos esenciales para lograr el éxito, así como la supresión de bolsas de resistencia enemigas en su avance hacia el núcleo del adversario (Cranston, 1995). En Francia, ideas similares aparecieron en teóricos como Charles de Gaulle, Emile Allehaut o Jean-Baptiste Estienne (Fenby, 2012; Doughty, 1985; Chaix, 1996). Para su aplicación, todas tienen en común la compartimentación del espacio de batalla en tres grandes áreas: retaguardia, área cercana y profundidad y es en la cercana donde se debe producir la brecha para penetrar en la profundidad del territorio enemigo, bien mediante ataques frontales o envolvimientos. El origen más primigenio de esta doctrina se remonta al concepto prusiano de *Schwerpunkt*, consistente en lograr superioridad de fuerzas en puntos decisivos del frente lo más rápido posible para evitar un estancamiento (Vego, 2007: 103).

Por tanto, para lograr el éxito en el nuevo teatro operativo es necesario recuperar la movilidad. Sin embargo, la ejecución de la maniobra y el envolvimiento como eran conocidos varía en su aplicación en el campo de batalla multidominio. Las unidades tendrán que maniobrar de manera ágil y en ejes dispersos, siempre con la superioridad de los diferentes dominios que regulan el campo de batalla, que son la ciberguerra, guerra electrónica y espacio aéreo (incluye aparatos tripulados y no tripulados), entre otros. El fin es crear una situación ventajosa o impredecible (la sorpresa) para el adversario que permita desorganizarlo al mismo tiempo que las unidades propias maniobran sin ser vistas, conservando siempre la iniciativa (Army Capabilities Integration Center, 2017: 37-42).

Por tanto, en este punto se plantea la cuestión fundamental: ¿qué papel juegan los medios acorazados actualmente en la guerra de Ucrania? ¿Cómo se integran en la doctrina actual? La comprensión de la batalla multidominio y la evolución de la doctrina de la batalla profunda son claves para analizar la situación actual. Los medios acorazados han sido (y continúan siéndolo) de los más castigados en la guerra como consecuencia de una generalizada carencia de protección tanto a nivel activo como integración con otras armas (superioridad aérea o infantería mecanizada). Pero, además, la guerra en Ucrania demuestra que, en la actualidad, resulta muy barato destruir medios blindados, mucho más costosos, que las municiones de artillería, municiones merodeadoras o misiles contracarro que se emplean contra ellos. En la

doctrina de la batalla aeroterrestre, la solución a la debilidad de los medios acorazados se solventaba con la colaboración de la infantería y los medios aéreos. Sin embargo, la proliferación de armamento no tripulado y la extensión de la profundidad del frente han provocado la inseguridad generalizada de aquellos (Losacco, 2023). El apoyo de la infantería ya no es la única solución a la guerra mecanizada, sino que para un empleo eficaz de los medios acorazados se necesita tener un control multidominio del campo de batalla cada vez más transparente, donde la superioridad en todos los dominios es absolutamente necesaria para lograr el éxito.

Entre estos cambios impuestos una vez más por la tecnología y su empleo en el combate, los carros tienen la capacidad de devolver la movilidad al frente, pero se requiere un nuevo enfoque para ello. Asimismo, los estándares acorazados están cambiando de forma acelerada y un nuevo concepto de carro de combate principal (*Main Battle Tank* o *MBT* en inglés) surge de ello, concebido como plataforma de armas (dotado de sistemas de protección activa, vehículos no tripulados y guerra electrónica, y conectado a una extensa red operacional) con una dotación mínima (Saurín Martínez, 2023a). En consecuencia, el desarrollo de grandes unidades de maniobra debe ir acompañado de innovación tecnológica que permita que puedan desenvolverse con seguridad en el frente de batalla (Fox, 2024: 4).

5 Movilización y ampliación de las Fuerzas Armadas rusas

El mayor o menor éxito de los medios acorazados rusos en Ucrania no solo se debe al factor doctrinal, sino también a la capacidad de la economía y Estado ruso para sostener un esfuerzo de guerra prolongado. Paul Kennedy (1987) ya explicó que la manera en la que un Estado emplea sus recursos económicos en tiempos de guerra, así como el tiempo que sus fuerzas armadas combatían en un conflicto, condicionaban el triunfo o fracaso del mismo. Además, también explicó que la mejora o empeoramiento de la economía de una potencia debe considerarse también respecto a la de sus potencias vecinas (Kennedy, 1987). Estos preceptos aplicados al conflicto de Ucrania son muy importantes, pues la capacidad industrial y económica de Rusia es mucho mayor que la de Ucrania y, consecuentemente, influye en el desarrollo de los acontecimientos. A continuación, se verá cómo Rusia movilizó su economía y recursos al comienzo de la guerra.

El mismo día de la invasión de Ucrania, el 24 de febrero de 2022, las Fuerzas Armadas rusas incorporaron a todas las unidades militares de las milicias populares de las repúblicas de Donetsk y Lugansk (1.º y 2.º Cuerpo de Ejército), que sumaban un total de cincuenta mil efectivos. Sin embargo, como consecuencia de las abultadas pérdidas que estaban sufriendo, en julio de 2022, las autoridades rusas activaron las primeras medidas de movilización para recuperar la capacidad de combate de las unidades más desgastadas. El primer paso fue la constitución de un nuevo cuerpo de ejército (3.º CE), dos divisiones de infantería mecanizada (de fusileros motorizados en la terminología rusa), una división acorazada, tres brigadas de infantería mecanizada y una brigada de artillería. Al mismo

tiempo, se inició una campaña de reclutamiento encubierta que permitió formar hasta treinta y cinco batallones de infantería bajo el paraguas de la Reserva de Combate de las Fuerzas Armadas rusas (*Boevoi Armeiski Rezerv Strani* o BARS en ruso) con personal de toda procedencia. Además, se recurrió a la creación de unidades de asalto con personal de compañías militares privadas (se ha generalizado el empleo del acrónimo PMC por sus siglas en inglés), siguiendo *el modus operandi* que se había aplicado inicialmente durante la intervención en el Dombás en 2014.

Pero el desgaste de personal y material de las unidades rusas era tan acusado que fue necesario decretar una movilización de la reserva de las fuerzas armadas, que antes de la guerra se estimaba que contaba con unos dos millones de hombres (*The Military Balance*, 2022). De este modo, el 21 de septiembre de 2022 el presidente ruso, Vladímir Putin, firmó un decreto sobre movilización parcial, que incluyó la llamada al servicio de personal reservista¹. Inmediatamente, el Ministerio de Defensa activó la incorporación de trescientos mil reservistas poniendo énfasis en los que habían servido en determinadas especialidades durante su servicio militar (conductores, artilleros, carristas, ingenieros) y en aquellos con experiencia en combate para poder reconstituir las unidades disminuidas en el frente ruso-ucraniano. En paralelo, continuó la campaña de captación de voluntarios iniciada en julio y que dura hasta hoy gracias a la oferta de fuertes sumas económicas por alistamiento y permanencia en el servicio².

Tres meses después (21 de diciembre de 2022), durante una importantísima reunión anual de la junta del Ministerio de Defensa ruso en Moscú, Putin anunció que se había constituido una reserva operativa de 150 000 efectivos que se encontraba en la retaguardia en tareas de adiestramiento. En este momento las fuerzas rusas ya se habían tenido que replegar primero de Járkov y después de la parte occidental del río Dniéper, aunque sin sufrir bajas o pérdidas de material significativas. También declaró que la industria de defensa estaba aumentando el ritmo de producción para satisfacer las necesidades de las fuerzas, especialmente en cuanto a municiones de artillería y aviación, y se habían adoptado medidas para fomentar la incorporación de RPAS de forma masiva. Además, afirmó que no había restricciones presupuestarias para la financiación de las fuerzas armadas mientras durara la guerra.

A continuación, el entonces ministro de Defensa, general Sergey Shoigú, anunció un ambicioso programa de ampliación de las Fuerzas Armadas rusas. Los efectivos militares pasarían de 950 000 a 1,5 millones (aumento de más de un 30 %) mediante la incorporación de más tropa profesional (marcó un objetivo de 695 000 contratados) y la ampliación de la edad de reclutamiento de los militares de reemplazo hasta los treinta años, medida que desde su aplicación supone contar con más personal disponible para el servicio militar y también en la reserva. Además, anunció la creación de los

1 Decreto n.º 647/2022, de 21 de septiembre de 2022, en el sitio web del Kremlin: <http://www.kremlin.ru/acts/news/69391>. El contenido del discurso televisado del presidente Putin donde justifica la medida de movilización parcial está disponible en: <http://www.kremlin.ru/acts/news/69391>.

2 Se estima que la tasa de alistamiento mensual está entre 24 500 efectivos mensuales frente a una media de 29 000 al mes en 2023.

distritos militares de Moscú y Leningrado y de un Grupo de Fuerzas del Noroeste estacionado en Karelia, en la frontera con Finlandia. Asimismo, señaló los planes para la formación de doce nuevas divisiones terrestres: cinco mecanizadas, dos de las Fuerzas Aerotransportadas (VDV) y cinco de Infantería Naval a partir de las cinco brigadas preexistentes.

Aunque el Gobierno ruso justificó estas medidas como parte de la respuesta a la amenaza de la OTAN (tanto por su presencia cerca de las fronteras rusas como por el sostenimiento bélico ucraniano), en realidad ponían de manifiesto la debilidad de las Fuerzas Armadas rusas para combatir y ganar una guerra a gran escala en Ucrania con los recursos que habían puesto sobre el terreno en febrero de 2022.

De este modo, en mayo de 2023 comenzó la constitución del 40.º CE con la creación de cuatro nuevos regimientos de infantería mecanizada y uno de artillería. En junio siguiente, el Estado Mayor General ruso anunció la formación de cinco divisiones y veintiséis brigadas. Cabe destacar que para ese momento las fuerzas rusas habían comenzado a mostrar una creciente habilidad para aprender y adaptarse a los desafíos del campo de batalla ucraniano, tanto a nivel táctico como tecnológico.

Durante el verano de 2023 se aceleró la creación de nuevas unidades terrestres con la constitución de los núcleos orgánicos de dos nuevos ejércitos mecanizados (denominados de armas combinadas en las Fuerzas Armadas rusas), una división de infantería mecanizada, una división aerotransportada y la activación del núcleo de la primera división de Infantería Naval en la Flota del Pacífico. Asimismo, comenzó la formación de tres nuevas brigadas mecanizadas, otras tres a partir de otros tantos regimientos preexistentes y dos nuevas brigadas de artillería. Esta masa de maniobra comenzó a llegar al sur de Ucrania a finales de septiembre de 2023, donde participaron en el bloqueo y posterior derrota de la ofensiva de verano ucraniana (Saurín Martínez, 2023b).

A principios de 2024 se activaron los cuarteles generales de los nuevos distritos militares de Leningrado y Moscú, resultado de la división del Distrito Militar Occidental y la extinción del Distrito Militar de la Flota del Norte, que ejercía la responsabilidad sobre todos los territorios árticos. El 20 de marzo de 2024, el ministro de Defensa ruso anunció otros dos ejércitos mecanizados, un total de catorce divisiones y dieciséis brigadas. En abril se formaron el núcleo de tropas del 44.º CE del Noroeste (de Karelia) y dos divisiones mecanizadas en el Distrito Militar de Leningrado. Además, se inició la constitución de otras dos divisiones mecanizadas y una brigada de artillería en Leningrado, sendas divisiones mecanizadas en los distritos de Moscú y Central (considerado la reserva operativa de las Fuerzas Armadas rusas), más dos brigadas mecanizadas en el Distrito Militar Este y una otra división aerotransportada. Es preciso destacar que las nuevas divisiones mecanizadas cuentan con tres regimientos de infantería mecanizada y uno acorazado, lo que debería tener un impacto operacional gracias al aumento de la coraza y la movilidad.

En julio de 2024, el Grupo Conjunto de Fuerzas Rusas en Ucrania contaba con 625 000 efectivos, incluida una reserva en retaguardia de 200 000 efectivos en tareas de

adiestramiento (cinco veces más que en febrero de 2022) y una masa acorazada de 2800 carros y vehículos blindados (más del doble que en el momento de la invasión) extraídos de los depósitos de almacenamiento a largo plazo, actualizados con los equipos señalados más arriba y enviados a la zona de operaciones³. Sin embargo, esta masa de fuerzas carece de impacto estratégico debido a la imposibilidad actual (se insiste en este punto) de realizar una concentración de medios en un punto del frente para lograr una ruptura decisiva.

6 Capacidad para sostener una guerra a gran escala

El sostenimiento de la guerra en Ucrania, la formación de una enorme masa de unidades militares y su equipamiento completo están demandando la adopción de un conjunto de medidas económicas, financieras e industriales que permitan acometer ese esfuerzo, hacerlo con garantías de éxito y en un periodo prolongado, que solo comienza a dar resultados a medio plazo (Pérez Gil, 2024). En definitiva, se trata de poner al país en economía de guerra (Karaganov, 2024).

En concreto, el presupuesto de defensa ruso pasó de 66 000 millones de dólares en 2021 a 87 900 millones en 2022 en un contexto de contracción de la economía rusa con una caída del producto interior bruto (PIB) del 2,9 %, aunque las estimaciones iniciales eran mucho más negativas (del 10-15 %) (Sonin, 2022). Además, la mayoría de los analistas señalaban que la economía rusa se enfrentaba a una situación extremadamente compleja provocada por la imposición masiva de sanciones occidentales, el bloqueo de los activos estatales rusos depositados en países occidentales y la ruptura de los flujos financieros y energéticos tradicionales también con Occidente (Pardo de Santayana, 2024).

Con este escenario dado, el Gobierno ruso, así como las principales agencias y departamentos estatales, comenzaron a aplicar medidas de movilización de los recursos nacionales, aprobaron una fuerte expansión del gasto militar y dieron un apoyo decidido a las industrias de defensa, financiándolas con un aumento de los ingresos estatales, la reducción de partidas públicas no directamente relacionadas con el esfuerzo de guerra y el recurso extraordinario al Fondo de Bienestar Nacional (fondo soberano ruso).

El 5 de agosto de 2023, el Gobierno ruso publicó que los gastos militares durante el primer semestre del año habían alcanzado los 54 000 millones de dólares y anunció una previsión total para final de año cercana a los 100 000 millones. Según las estimaciones del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), el gasto total en 2023 fue de 109 000 millones de dólares (5,9 % del PIB), un aumento del 24 % respecto a 2022⁴. Es decir, en tres años el presupuesto de defensa ruso casi se duplicó.

3 En el momento de inicio de la invasión de Ucrania, las Fuerzas Armadas rusas contaban con unos 3400 carros en servicio y 12 000 en reserva (Institute for Strategic Studies, 2022: 194).

4 Comparativamente, el gasto de Ucrania subió hasta el 37 % de su PIB, hasta 64 800 millones de dólares, con un incremento del 51 %. Esto representa un 59 % de los de Rusia, pero, si se suma la asistencia militar extranjera (estimada en 35 000 millones de dólares), la relación se dispara hasta el 91 % (Stockholm International Peace Research Institute, 2024).

Un mes después (9 de septiembre de 2023) el Ministerio de Hacienda ruso informó de que el déficit fiscal durante los ocho primeros meses del año había sido del 1,5 % del PIB (con previsiones iniciales del 2-2,5 %) y, el 18 de septiembre, el presidente ruso adelantó una estimación de crecimiento del PIB del 2,8 %. Diez días después, el Gobierno anunció un aumento del gasto en defensa del 68 % para el ejercicio de 2024. El plan financiero se basaba en un fuerte aumento de los ingresos (22 %) y de los gastos (16 %), donde las partidas de defensa alcanzaban el 29 % del presupuesto nacional.

El 27 de noviembre de 2023, el presidente Putin firmó la ley sobre el presupuesto federal para 2024 y la planificación del periodo 2025-2026, caracterizada por un alto nivel de gasto, déficit fiscal y la existencia de importantes partidas declaradas secretas. Para 2024, los ingresos se estimaron en 393 800 millones de dólares, los gastos en 411 700 millones y un déficit de 17 900 millones. Esto significa que, entre 2021 y 2024, el presupuesto de defensa ruso pasó de 66 000 millones de dólares a 111 340 millones, equivalente a un 6 % del PIB, aunque la existencia de aquellas partidas presupuestarias secretas podría elevarlo hasta el 10-12 % del PIB.

La reforma del sistema fiscal iniciada en julio de 2024 significa que el Gobierno ruso continuará sacando recursos del sector productivo privado, fundamentalmente de las gigantescas corporaciones energéticas rusas, para financiar la guerra y poder contar, a largo plazo, con unas fuerzas armadas mucho más numerosas, más capaces, mejor equipadas y más preparadas para enfrentar las nuevas guerras. Por consiguiente, toda esta planificación no tendría solo como objetivo superar la actual situación de estancamiento en Ucrania, sino también prepararse para futuros enfrentamientos con otros actores de igual o mayor entidad.

No obstante, para lograrlo es preciso que la producción bélica se mantenga estable en los próximos años, suministrando a las fuerzas combatientes los medios necesarios y, al mismo tiempo, continuar equipando a las unidades de nueva creación. En este punto, el apoyo de sus principales socios comerciales y estratégicos, como son China, Irán y Corea del Norte, se considera fundamental para aumentar esas capacidades. Además, la mayoría de los analistas (rusos y no rusos) estiman que un nivel de gasto militar de esa magnitud es insostenible para la economía rusa, pone en tensión las cuentas públicas y, si se mantiene durante un periodo prolongado de tiempo, podría generar escenarios de descontento social que hasta ahora han sido evitados a toda costa por los dirigentes rusos.

7 Conclusiones

La tecnología está generando de nuevo un cambio en la forma de hacer la guerra en un escenario en el que parece imponerse la defensiva sobre la ofensiva, como ocurrió en varias ocasiones a lo largo del siglo xx.

En la guerra en Ucrania se lucha preferentemente con medios acorazados y mecanizados creados durante la Guerra Fría, que son adaptados a las exigencias tácticas y operacionales del nuevo escenario bélico multidominio, pero sin que puedan desempeñar un factor de ruptura definitivo para superar la situación de bloqueo.

En la paralización del frente ruso-ucraniano intervienen tanto factores operacionales como tácticos como son la transformación de las ciudades en bastiones defensivos, el acceso en tiempo real a la información de todos los espacios de la batalla, la proliferación de sistemas no tripulados de todo tipo, el uso intensivo de municiones guiadas de artillería, comunicaciones satelitales avanzadas hasta nivel táctico, aplicación intensiva de tecnologías de la información y el empleo de una guerra electrónica verdaderamente eficaz.

Ante esta situación de estancamiento, parece que los dirigentes rusos han tomado las decisiones necesarias para plantear una guerra a largo plazo en la que tratarían de imponer el peso de sus inmensos recursos materiales, unas fuerzas armadas en crecimiento y unas reservas mucho mayores que las de su oponente, así como probar su capacidad para superar las políticas de contención de Occidente.

Este escenario favorecería a Rusia debido a que Ucrania se enfrenta actualmente a los mismos problemas de ausencia de movilidad del campo de batalla, en el que tampoco la doctrina occidental basada en la guerra aeroterrestre ha sabido otorgar una solución viable. Sumado a esto se deben tener en cuenta las menores reservas ucranianas, el desgaste que ha supuesto la operación limitada en Kursk sin los resultados esperados y el impacto del cambio presidencial en los Estados Unidos, su principal sostenedor en el esfuerzo de guerra.

En consecuencia, las Fuerzas Armadas rusas han iniciado un programa de cambios destinados a aumentar y mejorar las capacidades de combate de sus unidades terrestres con la vuelta a la división mecanizada como unidad de maniobra principal. A medio plazo no disponen ni del personal ni de los medios para equipar a toda la masa de maniobra planeada, por lo que el proceso de formación tardará de cuatro a cinco años. Los dirigentes rusos consideran que este periodo de tiempo les permitiría completar su plan de ampliación de las fuerzas terrestres, alcanzar sus objetivos estratégicos en Ucrania y estar en condiciones para contener al bloque occidental.

No obstante, aun disponiendo de unas unidades completamente equipadas gracias a la economía de guerra y a su industria bélica produciendo a pleno rendimiento, se mostrarán incapaces de generar un cambio operacional a menos que planteen soluciones tácticas nuevas que permitan romper la ausencia de movilidad del frente.

Por tanto, economía, tecnología y la forma de combatir se interrelacionan de forma estrecha en una solución que puede tener unos resultados diversos en función de los cambios que se produzcan en cualquiera de esas variables.

Bibliografía

- Army Capabilities Integration Center. (2017). *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century 2025-2040* [en línea]. Fort Eustis, US Army. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.tradoc.army.mil/wp-content/uploads/2020/10/MDB_Evolutionfor21st.pdf
- Chaix, B. (1996). Le général Allehaut. Un théoricien militaire ignoré de l'entre-deux-guerres. *Guerres mondiales et conflits contemporains*. 184, pp. 69-83.
- Cimbala, S. y Korb, L. (2023). Putin's "bluff": a cautionary note about underestimating the possibility of nuclear escalation in Ukraine [en línea]. *Bulletin of the Atomic Scientists*. [Consulta: 31 de julio 2024]. Disponible en: <https://thebulletin.org/2023/10/putins-bluff-a-cautionary-note-about-underestimating-the-possibility-of-nuclear-escalation-in-ukraine/>
- Clark, M. y Hird, K. (2023). *Russian regular ground forces. Order of battle* [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/backgrounders/russian-regular-ground-forces-order-battle-russian-military-101>
- Colom Piella, G. (2023). Pensamiento militar ruso y suposiciones sobre la zona gris y la guerra en Ucrania [en línea]. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*. 8, pp. 91-103. [Consulta: 2025]. Disponible en: <http://www.uaajournals.com/cisdejournal/journal/16/6.pdf>
- Cranston, J. (1995). J. F. C. Fuller and Liddell Hart: Contrasting Theories of Armor Development. *Army History*. 33.
- Dacoba Cerviño, F. J. (2022). Ucrania: ni guerra relámpago ni paz duradera [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Análisis IEEE. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA51_2022_FRADAC_Ucrania.pdf
- D'Agostino, S. y Diaz-Maurin, F. (2024). Putin threatens again: An updated timeline on potential nuclear escalation of the Russia-Ukraine war [en línea]. *Bulletin of the Atomic Scientists*. [Consulta: 31 de julio 2024]. Disponible en: <https://thebulletin.org/2024/02/putin-threatens-again-an-updated-timeline-of-commentary-on-potential-nuclear-escalation-of-the-russia-ukraine-war/>
- Defense Intelligence Agency. (2017). *Russia Military Power. Building a military to support Great Power aspirations* [en línea]. Washington, Defense Intelligence Agency. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dia.mil/News-Features/Articles/Article-View/Article/1232488/defense-intelligence-agency-releases-russia-military-power-assessment/>
- Doughty, R. A. (1985). *The Seeds of Disaster. The Development of French Army Doctrine 1919-1939*. Hamden, Archon Books.

- Fenby, J. (2012). *The general Charles de Gaulle and the France He saved*. Nueva York, Skyhorse Publishing.
- Fox, A. (2022). *Reflections on Russia's 2022 invasion of Ukraine: combined arms warfare, the battalion tactical group and wars in a fishbowl* [en línea]. Association of The United States Army. Land Warfare Papers. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ausa.org/publications/reflections-russias-2022-invasion-ukraine-combined-arms-warfare-battalion-tactical>
- . (2023). *Myths and principles in the challenges of future war* [en línea]. Association of The United States Army. Land Warfare Papers. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ausa.org/publications/myths-and-principles-challenges-future-war>
- . (2024). *The Principles for the Future of Warfare & Stand-Off Warfare* [en línea]. Association of The United States Army. Landpower Essays. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ausa.org/publications/principles-future-warfare-and-stand-warfare>
- Freedman, L. (1983). *The evolution of nuclear strategy*. Oxford, The International Institute for Strategy Studies.
- Frías Sánchez, C. J. (2024). *Rusia, Ucrania y el campo de batalla transparente* [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Opinión. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEOI8_2024_CARFRI_Rusia.pdf
- Fuller, J. (1927). Tactics and Mechanization. *Infantry Journal*. 5.
- Grau, L. W. y Bartles, C. K. (2016). *The Russian Way of War. Force Structure, Tactics, and Modernization of the Russian Ground Forces* [en línea]. Fort Leavenworth, Foreign Military Studies Office. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://fmso.tradoc.army.mil/2016/the-russian-way-of-war-force-structure-tactics-and-modernization-of-the-russian-ground-forces-dr-lester-w-grau-and-charles-k-bartles/>
- Guderian, H. (2008). *Achtung-Panzer! El desarrollo de los blindados. Su táctica de combate y posibilidades operativas*. Barcelona, Editorial Los Libros del Lince (original en alemán, primera edición en 1937).
- Isserson, G. (1936). *The Evolution of Operational*. Moscú.
- Jensen, B. M. (2016). *Forging the Sword-Doctrinal Change in the U.S. Army*. Stanford, Stanford University Press y Werkheiser.
- Karaganov, S. (2024). *Россия может себе позволить и пушки, и масло* [Rusia puede permitirse armas y mantequilla]. *Россия в глобальной политике* [Rusia en los Asuntos Globales]. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://globalaffairs.ru/articles/rossiya-mozhet-karaganov/>
- Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Nueva York, Random House.

Kipp, J. (1994). Foreword. En: Triandafillov, V. *The Nature of the Operations of Modern Armies*. Oxford, Routledge.

Liddell-Hart, B. (1924). The Development of the New Model Army. Suggestions on a Progressive, but Gradual Mechanicalization. *The Army Quarterly*. 1.

Losacco, M. P. (2023). *An unerring sense of locality: Ukraine and the future of armoured warfare* [en línea]. West Point, Modern War Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://mwi.westpoint.edu/an-unerring-sense-of-locality-ukraine-and-the-future-of-armored-warfare/>

McPadden, C. P. (2006). *Mikhail Nikolayevich Tukhachevsky (1893-1937): Practitioner and Theorist of War* [en línea]. Association of the United States Army. The Land Warfare Papers. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ausa.org/sites/default/files/LWP-56-Mikhail-Nikolayevich-Tukhachevsky-1893-1937-Practitioner-and-Theorist-of-War.pdf>

Morris, P. (2020). *Russian Deep Operations. A contemporary application*. Montgomery, Air War College.

Noorman, R. (2023). *The Russian way of war in Ukraine: A military approach nine decades in the making* [en línea]. West Point, Modern War Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://mwi.westpoint.edu/the-russian-way-of-war-in-ukraine-a-military-approach-nine-decades-in-the-making/>

Pardo de Santayana, J. (2023). La ruleta nuclear rusa [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Análisis. [Consulta: 31 de julio 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA30_2023_JOSPAR_Ruleta.pdf

—. (2024). Rusia enrocada [en línea]. *Política Exterior*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/rusia-enrocada/>

Pérez Franco, M. A. (2024). *La prevalencia de la guerra defensiva, su estancamiento y su carácter limitado* [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Opinión. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO31_2024_MIGPER_Guerra.pdf

Pérez Gil, L. (2024). Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Análisis. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf

Perkins, D. G. (2017). Multi-Domain Battle. The Advent of Twenty-First Century War [en línea]. *The Military Review*, pp. 8-13. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/Multi-Domain-Battle-The-Advent-of-Twenty-First-Century-War.pdf?ver=2017-10-26-160929-763>

—. (2018). La batalla multidominio. Impulsando el cambio para ganar en el futuro [en línea]. *The Military Review*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.armyupress.>

army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Primer-Trimestre-2018/La-batalla-por-el-multidominio-Impulsando-el-cambio-para-ganar-en-el-futuro/

Saurín Martínez, D. (2023a). La guerra de Ucrania y su impacto en el desarrollo y tácticas de medios blindados [en línea]. En: *Nuevos conflictos, nuevos paradigmas. Actas XV Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid, IUGM. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.uned.es/universidad/facultades/dam/jcr:2812fc54-5d5c-4b38-98bf-70c0945c8df3/1.actas-XV-JES.pdf>

—. (2023b). *Medios blindados en la ofensiva ucraniana de verano: nuevas tácticas, nuevos modelos y nuevas amenazas* [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Opinión. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEEO83_2023_DANSAU_Blindados.pdf

Sinclair, N. (2016). Old Generation Warfare. The Evolution -Not Revolution- of the Russian Way of Warfare [en línea]. *The Military Review*, pp. 8-16. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://usacac.army.mil/sites/default/files/documents/cace/LREC/MilitaryReview_20160630_Russian_Old_Generation_Warfare.pdf

Sonin, K. (2022). Russia's Road to Economic Ruin: The Long-Term Costs of the Ukraine War Will Be Staggering [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/russias-road-economic-ruin>

Stockholm International Peace Research Institute. (2024). *SIPRI Military Expenditure Database* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>

The Military Balance [en línea]. (2022). 122(1). Londres, Institute for Strategic Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/04597222.2022.2022930>

Thomas, T. (2020). *The Chekinov-Bogdanov commentaries of 2010-2017: What did they teach us about Russia's new way of war?* [en línea]. MITRE. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://fmso.tradoc.army.mil/2021/2021-03-18-the-chekinov-bogdanov-commentaries-of-2010-2017-what-did-they-teach-us-about-russias-new-way-of-war-timothy-thomas/>

Trenin, D. (2023). Conflict in Ukraine and Nuclear Weapons [en línea]. *Russia in Global Affairs*. [Consulta: 31 de julio 2024]. Disponible en: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/ukraine-and-nuclear-weapons/>

Triandafillov, V. K. (1929). *Nature of the Operations of Modern Armies*. Moscú, Editorial del Estado.

U.S. Army Training and Doctrine Command. (2017). *United States Army-Marine Corps White Paper. Multi-Domain Battle: Combined Arms for the 21st Century* [en línea]. Fort Eustis, US Army. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://imlive.s3.amazonaws.com/Federal%20Government/ID198310261211587525823940011804061108474/Multi-Domain_Battle_White_Paper_Final_18_Jan_2017.pdf

Vego, M. (2007). Clausewitz's Schwerpunkt. Mistranslated from German-Misunderstood in English [en línea]. *The Military Review*, pp. 101-109. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20070228_art014.pdf

Vlakancic, P. J. (1992). Marshal Tukhachevsky and the Deep Battle: An Analysis of Operational Level Soviet Tank and Mechanized Doctrine, 1935-1945. *The Land Warfare Papers*. 14, pp. 1-34.

Zabrodsky, M. (2022). *Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine* [en línea]. Royal United Services Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/preliminary-lessons-conventional-warfighting-russias-invasion-ukraine-february-july-2022>

Artículo recibido: 22 de agosto de 2024

Artículo aceptado: 5 de diciembre de 2024

Daniel Terrón Santos

Director de la Cátedra Almirante Martín Granizo USAL-CESEDEN

Correo: datersa@usal.es

Inteligencia artificial y sistemas biométricos de uso militar: redefinir la inteligencia artificial desde la ética y el derecho

Artificial intelligence and biometric systems for military use: redefining artificial intelligence from an ethical and legal perspective

Resumen

Se aborda en este artículo la necesidad de prevenir, sin limitar o haciéndolo lo justo, en aras de la que inteligencia artificial, como herramienta casi plenipotenciaria, aporte su inmenso grano de arena en las aplicaciones de seguridad y defensa. En particular, el uso de sistemas biométricos supone todo un mundo de oportunidades en el sector de la seguridad, pero que, al mismo tiempo, confronta con derecho y garantías irrenunciables. Esta situación de confrontación es preciso resolverla desde la ética y el derecho, sin que en ningún caso suponga determinar un límite absoluto al uso de una herramienta decisiva, con aplicaciones militares básicas e imprescindibles.

Palabras clave

Tecnología, Aplicaciones militares, Biometría, Ética, Control.

Abstract

This article addresses the need for prevention, without limiting or doing it just enough, so that artificial intelligence, as an almost plenipotentiary tool, may make a major contribution to security and defence applications. More specifically, the use of biometric systems opens up a whole world of opportunities in the security sector, but at the same time it clashes with inalienable rights and guarantees. This confrontation must be resolved on the basis of ethics and law, without in any case setting an absolute limit to the use of a decisive tool, with basic and essential military applications.

Keywords

Technology, Military applications, Biometrics, Ethics, Control, Standards.

Citar este artículo:

Terrón Santos, D. (2024). Inteligencia artificial y sistemas biométricos de uso militar: redefinir la inteligencia artificial desde la ética y el derecho. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 183-205.

I Presentando la inteligencia artificial predictiva

Predecir equivale a poder anticiparse con la finalidad de prevenir aquello que no es deseado o, por el contrario, aprovechar las oportunidades que el conocimiento previo puede suponer obteniendo unos resultados óptimos. A la predicción, siguiendo la definición que del término facilita el DRAE, se puede llegar por revelación, conocimiento fundado, intuición o conjetura. Esto supone, tras eliminar la opción de la intuición, que se parte de indicios u observaciones, que la predicción, en definitiva, es un análisis de datos que se han obtenido de distintas formas. En cierto modo, todo depende del significado, dentro de los que están aceptados, que se le quiera dar al concepto inteligencia. Este concepto es coincidente con el de predicción, por cuanto ambos suponen el análisis de datos para llegar a procurar conocimiento que, toda vez aplicado, puede servir para resolver problemas, para la toma de decisiones, etc.

A estas alturas, casi para nadie es extraño el término inteligencia artificial (en adelante, IA), por lo que todo lo dicho acerca de ese concepto es perfectamente transponible en este momento. Sin embargo, se debe abordar el mismo poniéndolo en relación con el análisis predictivo. Ahora bien, al acercarse al concepto de inteligencia artificial, en particular a ese carácter ajeno al comportamiento humano, se deberán utilizar algoritmos que sean capaces de predecir un comportamiento, sobre todo cuando las variables no permitan, por volumen, la decisión humana o hagan esta ineficaz por el tiempo preciso para lograr una predicción.

Así se podrá hablar de inteligencia artificial predictiva, cuando sea precisamente ese, no otro, el objetivo que perseguir: predecir. En general, la inteligencia artificial implica que sea la máquina la que piense, incluso que esta pueda aprender a pensar, *machine learning*, pero la inteligencia artificial predictiva va más allá. El *machine learning* supone que una máquina pueda aprender a clasificar, agrupar y en especial calcular desarrollando algoritmos formados a partir de un conjunto de datos otorgado antes. Pero el análisis predictivo interpreta y, sobre todo, lleva a la práctica todos los resultados obtenidos —información— a partir de los datos facilitados y ese es el momento preciso donde la predicción se transforma en inteligencia.

La inteligencia artificial predictiva (en adelante, IAP) es un método de análisis de datos que, a diferencia de la IA, permite predecir y anticipar, en la medida en que se ha simulado todo el conjunto de escenarios posibles, a partir de toda la información actual y pasada, recopilada dentro de un determinado ámbito. Esto supone que sin esos datos sería imposible modelar predicciones útiles y efectivas. En ningún caso es posible reducirla a un mero proceso de pronóstico, por cuanto los volúmenes de datos incorporados a la ecuación de pronóstico que permite la generación de predicciones más precisas emplean incluso datos obtenidos en tiempo real. También aquí se puede diferenciar la IA de *software* tradicional, donde se procesan datos con un programa previamente escrito —algoritmo— que genera resultados de los procesos de *machine learning* en los que se genera el programa a partir de los datos y de resultados históricos de esos mismos datos, en una aprendizaje automático y continuo de la máquina. Con ello se logra que lo aprendido se reutilice, proyectando hacia futuro lo que sucederá a

continuación, lo que permite plantear actuaciones concretas y adecuadas para lograr optimizar resultados o lograr objetivos.

El volumen y variedad de datos, como la automatización del aprendizaje, incrementan el grado la precisión, lo que genera un sistema robusto. Entra en juego en este punto un factor, no abordado hasta este momento, pero que tiene un protagonismo innegable en todo este sistema: la calidad del dato. De todo punto es legítimo pensar en la existencia de factores adyacentes que distorsionen los datos, incluso de forma intencionada, por ejemplo, recurriendo a la contrainteligencia. Si bien es cierto que cuantos más datos —internos o externos— se empleen, más precisas serán las predicciones de IAP, la calidad del dato puede distorsionar los resultados, aunque se hayan tomado en consideración y generado escenarios específicos en función de los mismos.

Hasta aquí poco se ha avanzado en el estado de la cuestión primigenia de este trabajo, o al menos así puede parecerlo. Sin embargo, quizá no se está tan lejos como pudiera parecer. De sobra es conocido que, hoy en día, casi cualquier aplicación de seguridad usa sistemas biométricos en la protección de personas e instalaciones. Las fuerzas armadas de todo el mundo emplean la biometría para llevar a cabo controles de acceso seguro a instalaciones, equipos y sistemas de tecnología de la información principalmente. Más avanzada es la tecnología biométrica utilizada para identificar adversarios en el campo de batalla o en terrenos operativos. Incluso la tecnología biométrica de vanguardia excede el ámbito más tradicional de la defensa e interactúa en la esfera de la inteligencia. Luego está claro que la biometría va mucho más allá del que ha sido su objetivo principal: reconocer la identidad de una persona al efecto de prohibir o restringir el acceso de un individuo, dependiendo de si está autorizado, su nivel de autorización o, si no estuviera autorizado, la prohibición en relación con los espacios físicos dentro del área física o de un entorno virtual que esté confinada (Illanas, 2024).

Estos sistemas de biometría se definen por la toma de datos de personas con el objetivo de llevar a cabo un reconocimiento inequívoco, aplicando de manera automática una serie de técnicas sobre los rasgos físicos o de conducta propios de cada persona. Pero, ¿acompaña la legislación al avance de la técnica de los sistemas de biometría? Claramente, la respuesta, como ya viene siendo habitual cuando se trata de tecnología y datos personales, es negativa.

La situación actual podría decirse que es de total inseguridad jurídica y las razones no son otras que la peculiaridad de la materia por tratar, la diversidad de autoridades y «voces» que emiten su opinión y doctrina sobre dicha materia y el imparable avance de la tecnología cada vez más sofisticada e intrusiva con la privacidad de las personas.

La ciencia y la tecnología han puesto sobre la mesa la cuestión de la posibilidad y viabilidad científico-técnica para que, en tiempos de metaverso y avatares¹, no

¹ Según la Real Academia Española (RAE 4. m. Inform.), RAE en adelante, un avatar sería la representación gráfica de la identidad virtual de un usuario en entornos digitales. Por su parte, el diccionario Oxford English Dictionary (abreviado OED), 1.1992–Computing (originally Science Fiction), reconoce al metaverso como un término coloquial utilizado para

extraña, incluso puede parecer hasta obsoleta, la irrupción definitiva de los robots. Pero, más allá de la automatización que supone su recurso a las tareas de carácter físico o mecánico², interesa particularmente referirse a la vertiente no mecanizada de estos, la que supone su capacidad de tomar decisiones en lugar de tenerlo que hacer quienes recurren a estos. Luego interesan los robots inteligentes.

Después de tanto tiempo con ellos, casi de repente se ha dado cuenta el ser humano de que el hecho de que un robot pueda «pensar», aunque sea de forma artificial, es responsabilidad del algoritmo, en ningún caso recae esta tarea en la máquina que meramente sirve de soporte, con independencia de su configuración. La historia contempla al algoritmo desde hace tres mil años, lo que precisamente deja claro que no puede haber ausencia de intervención humana en su origen. Es obvio que, en el momento en que un ser humano establece un conjunto de reglas que, aplicadas sistemáticamente a unos datos adecuados, resuelven un problema cierto, se está ante el nacimiento del algoritmo. Así ha transcurrido su devenir por los siglos hasta fechas recientes. Ahora, además, ese algoritmo se incorpora a una herramienta informatizada capaz de asumir un volumen de gestión de la información y tratamiento de datos inasumible para un ser humano.

El desarrollo de la ciencia informática junto con la variable que supone el algoritmo ha terminado por generar la denominada IA. Una vez formulado, el desarrollo tecnológico permite que este algoritmo, cada vez más complejo —consecuencia de la propia circunstancia técnica—, sea capaz por sí mismo, siempre en función de su configuración inicial, incluso de crear otros algoritmos. Si uno se detiene en este estado inicial de la cuestión, está claro que no se está ante un comportamiento ajeno al ser humano y, por tanto, sujeto a reglas determinadas por este. Incluso la posibilidad avanzada implica que el factor humano ha previsto la posibilidad, se ha mostrado conforme, por lo que su voluntad de «transferir» la decisión a la máquina está patente. Lo que se verá más adelante determinará incluso la posibilidad de atribución de responsabilidad al autor material del algoritmo primigenio, por cuanto si bien fue capaz, no evitó la contingencia, lo que deja en manos del algoritmo de manera deliberada decisiones que a él correspondían.

2 Aproximación a la biometría desde la IA

No sería muy arriesgado afirmar que la IA existe por cuanto hay máquinas capaces de percibir su entorno y, en consecuencia, llevar a cabo acciones que maximizan sus

describir una representación de la realidad llevada a cabo mediante programas de realidad virtual, acepción que ha sido validada por la RAE, sin incorporar todavía al DRAE, aceptando que es comprensiva de universos basados en entornos virtuales.

2. Con automatización se hace referencia a aquellos procesos por los que se pueden controlar de manera externa diferentes procesos de producción, gestión de datos, instrumentación, construcción, etc. En definitiva, se trata de la implementación de máquinas, sistemas informáticos, robots o programas de inteligencia a los diferentes campos de producción anteriormente citados.

posibilidades de éxito en algún objetivo o tarea. Sin detenernos en la exhaustividad de un análisis desde la perspectiva del lenguaje, el término «inteligencia artificial» se emplea para referirse a una máquina que imita las funciones cognitivas propias de los humanos, quienes, a su vez, las asocian con otras mentes humanas, como puedan ser percibir o razonar, pero, sobre todo, la capacidad para aprender y resolver problemas. Un concepto más elaborado la contemplaría como aquella capacidad reconocida a un sistema que le permite interpretar de forma correcta datos externos, aprendiendo de dichos datos y empleando esos conocimientos adquiridos para realizar tareas y alcanzar metas concretas a través de la adaptación flexible. Es esta última la nota característica de la IA (Kaplan y Haenlein, 2018).

Que las máquinas se vuelvan cada vez más capaces supone que tecnología que alguna vez se pensó que requería de inteligencia quedaría fuera de la definición, de igual modo que existen distintos tipos de percepciones y acciones que pueden ser obtenidas y producidas, respectivamente, por sensores físicos y sensores mecánicos en máquinas, pulsos eléctricos u ópticos en computadoras, tanto como por entradas y salidas de bits de un *software* y su entorno que, por haber entrado a formar parte de la rutina humana, pudiera parecer que se alejan de la consideración de IA pero, sin embargo, son perfectos ejemplos de la misma. El control de sistemas, la planificación automática, la habilidad de responder a diagnósticos y a consultas de los consumidores y el reconocimiento de escritura, del habla y de patrones están integrados en la realidad del día a día. Campos como la economía, la medicina, la ingeniería, el transporte, las comunicaciones y la defensa, entre otros, no se entienden sin la presencia de la IA. Incluso el ocio se ha visto imbuido de esta a través de distintas aplicaciones de *software* presentes en juegos de estrategia o incluso el propio ajedrez³.

Luego de la IA no se puede negar su carácter inteligente, pero no hay que errar en compararla con la inteligencia humana, simplemente porque son en esencia distintas, al menos por el momento. Sin ir más lejos, la IA no tiene unos valores fijos ni es unidimensional, lo que supone que no pueda ser objeto de comparación⁴. Sin

3 Es necesario plantearse que los avances hacia modelos de aprendizaje basados en patrones no humanos aleja a la IA del comportamiento que sería propio de un humano. Esto sin duda es una ventaja, pero no carente de problemas éticos por cuanto puede generar resultados que sean inaceptables para el hombre cuando, sin embargo, son óptimos para la máquina. Conocido es el caso del robot AlphaGo Zero, que en 2016 adquirió conocimiento mediante un método conocido como *Reinforcement learning*, donde no se necesita aprender a partir de comportamiento humanos, sino que es capaz de generar conocimiento desde cero. Estos patrones de aprendizaje permiten a las máquinas acumular el equivalente a miles de años de conocimiento en cuestión de horas, lo que al caso supuso que AlphaGo Zero fuera capaz de vencer, por cien partidas a cero, al campeón mundial del juego Go. Si se habla de otros de los grandes retos de la IA, como es la conducción autónoma, evitar tomar en consideración el factor humano supondrá que decisiones de IA puedan llegar a ser incompatibles con el pensamiento humano y, por tanto, no ser aceptado por este. Conviene no olvidar que ni la ética ni la moral están en la esencia de la IA, sino que se incorporan a través del aprendizaje basado en comportamiento humano.

4 Resulta curioso que, al hablar de inteligencia, no sea posible aplicar el cociente intelectual (en adelante, CI) a la IA. El CI compara las capacidades de aprendizaje, de comprensión, de formación de conceptos, de análisis de información, de aplicación de lógica y razonamiento de un sujeto en relación con el resto. Tiene carácter informativo, por lo que refleja la influencia de características no comunes que solo en sociedad se pueden determinar. Así, desde la perspectiva de las relaciones se puede conocer la existencia de aislamiento, rechazo o distanciamiento e incluso ponderarlos al tiempo que se pueden apreciar las facilidades o dificultades encontradas en las actividades intelectuales. Esto llevaría a entender que unos logros adquiridos por individuos exigen menor esfuerzo cognitivo que otros, o que los mismos logros no requieren el mismo nivel de esfuerzo para todos los sujetos. Es de todo punto correcto afirmar que el CI en el fondo es una fórmula para estimar

embargo, en el contexto de la IA, por tratarse de sistemas de IA distintos, no cabe comparación entre ellos, como no cabe comparar desde perspectivas o ejes únicos objetos sustancialmente distintos. De igual modo carece de sentido alguno inquirir qué algoritmo es más inteligente ni tampoco lo tiene preguntarse si un objeto es mejor que otro cuando ambos son distintos. El carácter estrecho que se propugna de la IA desvirtúa ese cuestionamiento⁵.

El uso del término IA adolece del rigor propio del que es profano en una materia cierta. Su empleo en términos de generalidad no es posible, precisamente porque no hay una sola IA, por lo que solo será correcto expresar la presencia cierta de IA, pero de forma parcializada, en lugar de refrendar que la IA ha realizado esto o aquello.

En este sentido, el uso de la IA en el ámbito militar permite la creación de herramientas capaces de recoger, procesar y almacenar indicadores biométricos, huellas dactilares, escaneos oculares y parámetros faciales, de manera que puede establecer, con la ayuda de bancos de datos y de la IA, indicadores de coincidencia a la hora de identificar a un individuo hostil en potencia. Sin embargo, el sistema debería estar sujeto a supervisión y depender del factor humano (este decidirá qué criterios va a seguir el sistema para identificar sujetos, en qué aspectos centrar su búsqueda y podrá, además, controlar y desactivar el sistema en caso de error).

Si bien los sistemas de IA han convertido aparatos como drones y vehículos no tripulados en unidades autónomas (usadas en especial en el ámbito militar), desde Naciones Unidas y la Unión Europea se recomienda que estén siempre condicionados al factor humano, de manera que no cuenten con el total de la autonomía en la actuación⁶. Además, los sistemas de identificación biométricos actuales incluyen sistemas de IA en conjunto con satélites que albergan sistemas de defensa o preparados para la recogida y almacenamiento de dichos datos biométricos, gracias al uso del *big*

la inteligencia que mayoritariamente no responde a un único factor. De hecho, se utilizan distintos test estandarizados para su determinación, por lo que la medición de la inteligencia es de por sí cuestionable, aunque en todo caso se le debe reconocer un valor predictivo aplicado a determinadas funciones o comportamientos.

5 En términos comprensibles, no es posible comparar un coche con una casa. Se pueden valorar por separado y siempre en comparación con objetos similares, pero entre sí no admiten comparación. De forma individual (ajena a comparación alguna) solo se podría decir si el objeto gusta o no, si se entiende que satisface su empleo, etc. No es que se pretenda huir de la eterna pregunta ¿coche o casa?, simplemente la inteligencia no puede comparar ambos objetos por las diferencias entre ellos. Obviamente, en función de la información acerca de una determinada situación, sí se podría dilucidar si para el caso concreto interesa más adquirir un coche o comprar una casa, incluso se podría determinar el sistema de compra idóneo y, solo desde esa perspectiva, se determinaría cuál es idóneo, no mejor. Esto se acentúa más en el caso de la IA, ya que su carácter estrecho deriva de la propia capacidad para resolver un problema por parte de esta. Esto lleva a afirmar que una determinada IA sea capaz de hallar la solución a un problema no presupone que tenga capacidad para resolver otro problema diferente. Solo sometiendo el nuevo problema a su consideración se podría averiguar esta capacidad, sin que el resultado —positivo o negativo—, en términos de reconocer la capacidad, permitiera a su vez predicar la misma respecto de un nuevo problema.

6 En el ámbito de la UE puede verse el documento 2018/2752(RSP) *Resolución sobre sistemas de armas autónomos*. De igual manera, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 31 de mayo de 2017, preconiza un enfoque de la inteligencia artificial basado en el control humano y la prohibición de los sistemas armamentísticos autónomos letales. Este ideario se puede resumir en las últimas declaraciones del secretario general de la ONU quien ha manifestado que «lo más grave es que la inteligencia artificial está erosionando el principio fundamental del control humano sobre el uso de la fuerza», mencionando la selección de objetivos a través de algoritmos para tomar decisiones de vida o muerte. Ver: <https://news.un.org/es/story/2024/12/1535261>

data; actividades todas ellas en las que debe intervenir el factor humano, tanto en la programación como en el posterior control de su ejecución⁷.

Ya el Acta final de Helsinki de 1975 establece «la necesidad de contribuir a la reducción de los peligros de conflicto armado y de errores de interpretación o cálculo sobre actividades militares que puedan suscitar temores, particularmente en una situación en la que los Estados participantes carezcan de información clara y oportuna sobre la naturaleza de tales actividades». Sin hacer mención expresa a una realidad en ese momento inexistente, es perfectamente extrapolable esta reflexión de la Organization for Security and Cooperation in Europe (en adelante OSCE) a la situación actual si lo que se pretende es la reducción de los riesgos inherentes a los conflictos, incluso la mejora de la transparencia en el ámbito de la planificación y las actividades militares⁸. Obviamente no es una referencia expresa al empleo de IA en el ámbito armamentístico, pero la referencia continua a la existencia de controles, la necesidad de confianza y previsibilidad aleja la idea de una opción autónoma de toma de decisiones por parte de sistema armamentístico sin un último control humano.

Aquí se entraría en el ámbito de la discusión surgido en torno a los conocidos como sistemas de armas letales autónomos (conocidos por las siglas en inglés Lethal Autonomous Weapons Systems, LAWS), sistemas de armas autónomos (AWS), armas robóticas o incluso como robots asesinos. De nuevo, la cuestión estriba en si es necesario, conveniente o irrenunciable la determinación de límites y controles a la autonomía de estos sistemas dados los efectos colaterales que dichos ingenios tecnológicos pueden provocar, aun cuando se encuentren bajo el control de operadores o controladores, incluso si se cumplen las normas del derecho internacional humanitario (Queirolo Pellerano, 2019).

Procede entrar en este momento a hacer una referencia, aún somera, a la diferencia entre IA fuerte y débil. Esta última está diseñada para realizar tareas específicas y fácilmente predecibles, mientras que la IA fuerte tiene la capacidad de aprender y adaptarse a nuevas situaciones. Expresado en otros términos, se puede considerar a la IA fuerte como aquella que es capaz de razonar y tomar decisiones por sí misma —autoaprendizaje—, mientras que la IA débil solo sigue instrucciones, por lo que el factor humano en esta última es determinante, tanto a la hora de realizar las indicaciones como, sobre todo, por la capacidad de control que no desaparece en ningún momento.

7 Recientemente, la Agencia Española de Protección de Datos ha propuesto una sanción económica (aún no es firme) por importe de 200 000 euros a GSMA LIMITED, organizadora del Mobile World Congress de Barcelona (principal congreso mundial de tecnología), por no informar con claridad a la ciudadana que asistió al evento en calidad de ponente de qué haría con esos datos biométricos que había obtenido de esta en el propio congreso. La resolución puede consultarse en: <https://www.aepd.es/es/documento/ps-00553-2021.pdf>

8 En el seno de la OSCE es fundamental el *Documento de Viena sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*, que promueve la confianza y la previsibilidad a través de medidas de verificación y en pro de la transparencia que abarcan las fuerzas armadas y los sistemas principales de equipos. El Marco para el Control de Armamentos, acordado en 1996, vino a reconocer que el control de armamentos, que incluye el desarme y el fomento de la confianza y la seguridad, forma parte del concepto de seguridad integral y cooperativo de la OSCE. Por su parte el Documento de Viena, el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) y el Tratado de Cielos Abiertos constituyen una red de obligaciones y compromisos en materia de control de armamento, que se vinculan entre sí porque todos ellos que tienen como fin fomentar la previsibilidad, la transparencia y la estabilidad militar y reducen el riesgo de que se produzca un conflicto importante en Europa.

Un sistema armamentístico con una IA débil sería asumible por cuanto tanto la decisión como el control tienen su origen e implementación en un humano. Sin embargo, no sucederá lo mismo con un sistema de armas que emplee IA fuerte.

2.1 Máquinas inteligentes

En puridad, ni tan siquiera un algoritmo —por cuanto que es una fórmula, un método, incluso un procedimiento— en sí mismo tiene necesariamente que ser IA. Siempre que el resultado de su aplicación sea producto exclusivo de esa fórmula especificada por el usuario, no se estaría ante una manifestación de IA. Cuando en 1956 John McCarthy la definió, lo hizo como la «ciencia e ingenio de hacer máquinas inteligentes», esto es, una combinación de algoritmos planteados con el propósito de crear máquinas que presenten las mismas capacidades que el ser humano. Si no se completa esta combinación y el algoritmo se limita a la fórmula que procura resultados conforme su programación, se trata de una automatización, no de una IA⁹.

En definitiva, la característica que define a la IA es que esta habilita la posibilidad de que las máquinas aprendan de su propia experiencia al tiempo que se ajustan a contribuciones nuevas y, al igual que los humanos, lleven a cabo tareas. Para ello tienen que concurrir tres procesos: el aprendizaje (consistente en la adquisición de información y aplicación de las reglas para el uso de la información)¹⁰, el razonamiento (empleo de las reglas para llegar a conclusiones aproximadas o definitivas) y la autocorrección.

Estos procesos concurren en todos los tipos de inteligencia artificial que, como cada vez que se pretende categorizar algo, siempre hay que hacerlo teniendo en cuenta el criterio clasificador, cuando no el prisma con el que se observe o, lo que es lo mismo, la subjetivización del experto. Sin ánimo pretencioso alguno, solo con mero afán clarificador, se puede decir, con relativamente pocas probabilidades de equivocación, que en esencia se puede dividir en dos grupos las manifestaciones de IA. Por un lado, estarían aquellas que únicamente emplean la lógica, en contraposición de las que además de esta recurren a la intuición.

Las primeras, las más recurrentes, son las que aplican los algoritmos (principios racionales de pensamiento humano). Por su parte, el segundo tipo, al incorporar la intuición, recibe el nombre de «redes neuronales artificiales», cuyo precursor es Hinton. Al igual que las primeras, funcionan con algoritmos, pero estos están diseñados como si

⁹ No se puede dejar de referir a quien es considerado como el padre de la inteligencia artificial. En 1947, Alan Turing (2012), al responder a la pregunta «¿puede pensar una máquina?», sentó las bases de la IA. La publicación de esta respuesta en 1950 es la primera manifestación bibliográfica de la IA. Si bien la respuesta no es irrefutable ni absoluta, traza las líneas generales por las que debería discurrir una respuesta que aunara cierta precisión al tiempo que fuera fácil de usar. En estas líneas, el test de Turing conduce a concluir que una máquina piensa si un ser humano, que se comunica con la máquina y con otros seres humanos, no es capaz de diferenciar cuando su interlocutor es una máquina y cuando un humano.

¹⁰ Aquí, en el proceso de aprendizaje, es donde cobra trascendencia la cuestión relativa al uso de los datos y se manifiesta toda la normativa de protección de los mismos, en cuanto sea de naturaleza personal, lo que es una manifestación máxima de la interrelación existente entre la IA y el derecho.

se tratara de neuronas humanas para que la máquina aprenda por sí sola. Probablemente este grupo sea más conocido por su nombre coloquial *deep learning* —«aprendizaje profundo»¹¹—. En definitiva, en el primer caso, el algoritmo, por así decirlo, opera de forma individual, donde el resultado que arroja es consecuencia directa de aquel. En cambio, la opción del *deep learning* contempla algoritmos múltiples, de tal forma que un algoritmo puede, porque está diseñado para ello, a su vez crear otros algoritmos, lo que contribuye a que, de este modo, se produzcan procesos de aprendizaje a partir de los resultados que obtienen unos y otros, en lo que es todo un proceso de entrenamiento¹².

En un limbo legal en cuanto al marco regulatorio completo que se aplica al uso de los sistemas biométricos en materia de privacidad, la utilización de aplicaciones de IA para la identificación biométrica viene siendo cada vez más frecuente. Solo desde la perspectiva de los datos se ha ido abordando la cuestión regulatoria de la «custodia» de los datos biométricos y los distintos tratamientos de los que pueden ser objeto que tienen un objeto variopinto. Desde aplicaciones para detectar comportamientos corporales que hagan prever la comisión de un tipo legalmente no admitido (comportamientos criminales o cuando menos ilícitos) al análisis de voz para sustituir al tradicional polígrafo en entrevistas de trabajo, sobre todo en puestos de alta dirección o con cualificación determinada, que exigen minimizar los riesgos inherentes a la persona que va a ocupar el puesto de trabajo al que aspira.

Lo cierto es que se está ante una cierta situación de legalidad reducida, por la única viabilidad cierta de poder aplicar la normativa de protección de datos (a nivel europeo, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados como la RPC, EE. UU., Japón, etc.).

Esta situación ciertamente próxima a la alegalidad mantiene en vilo a las autoridades de control de toda Europa, que en ocasiones, lejos de mantener criterios comunes, abruman a la ciudadanía con discrecionales resoluciones bajo el lema de «en caso de duda la interpretación más favorable», y debe superar los juicios de «idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto», «una norma con rango de ley no es suficiente», «no se justifica la necesidad del tratamiento», «no cabe confundir necesidad con conveniencia», «la regulación actual es insuficiente» o el uso de esta tecnología debe considerarse «el último recurso»¹³.

¹¹ También conocidas como sistemas conexionistas, se caracterizan por que las neuronas, al conformar una red neuronal, están conectadas a su vez con otras a través de unos enlaces que determinan los efectos sobre las neuronas adyacentes. Así, estos sistemas aprenden y se forman a sí mismos, en lugar de ser programados de forma explícita, y sobresalen en áreas donde la detección de soluciones o características es difícil de expresar con la programación convencional (Hinton, 1912).

¹² Uno de los ejemplos más conocido es el de los algoritmos de prueba y error. Entre ellos se puede encontrar el método de Newton-Raphson. Es un tipo de algoritmo recursivo de búsqueda «hacia delante y hacia atrás», que se basa en aplicar de nuevo al resultado de haberlo aplicado previamente, lo que se puede hacer un número infinito de veces. Por ejemplo, es un sistema empleado en juegos como el ajedrez para aprender a jugar al mismo. De esta forma, se plantea un esquema (recursivo de prueba y error) donde las pruebas que realiza el ordenador construyen una serie de caminos de búsqueda de soluciones. Estos caminos de búsqueda generarán como resultado un árbol de subtareas, donde algunos caminos no llegan a la solución mientras que otros sí. En definitiva, es un ejercicio de tareas repetitivas que procura la mejora gradual del resultado a través de *deep layers* (capas profundas). Este es el funcionamiento de redes neuronales que son capaces de operar a través de capas de información cada vez más profundas para realizar predicciones, solucionar problemas o detectar características en objetos o situaciones.

¹³ Entre otros, ver COM (2021), 205-final, y COM (2024), 28-final.

Pero, si con la protección de datos todavía no se han solucionado los problemas legales que la globalización y la tecnología plantea, con los sistemas biométricos y la IA Europa no va a caminar mejor.

El *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial –un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza* (2020)¹⁴ explica que la recopilación y el uso de datos biométricos para la identificación remota entraña riesgos específicos para los derechos fundamentales y concluye que, a fin de abordar las posibles preocupaciones sociales con relación al uso de la IA y con el objetivo de evitar la fragmentación del mercado interior, la Comisión abrirá un debate europeo sobre las circunstancias específicas, si las hubiera, que puedan justificar dicho uso, así como sobre las garantías comunes.

2.2 Respuesta jurídica

Como ya se ha expuesto anteriormente, el derecho no puede conformarse con ir detrás de la realidad, reflejando el contexto, sino que debe poder responder de manera adecuada a los retos que implican los nuevos escenarios. El derecho debe comprender sus implicaciones, funcionamiento y utilidades. Pero, por la naturaleza de la nueva realidad, se tienen que anticipar y aventurar aplicaciones futuras derivadas de la capacidad de computación, cálculo y uso de la IA en todo aquello que suponga una ayuda para la toma de decisiones, cuanto más si se decide delegar en la IA la propia toma de decisiones, a medida que la misma vaya evolucionando y aproximándose a la *ratio decidendi* humana (Hoffmann, 2018).

Luego lo anterior, la mera ejecución de tareas que se desarrollan de forma sistemática, reproduciendo mecanismos, donde la capacidad de decisión está coartada por la especificidad de los límites que rigen su funcionamiento, es lo que se conoce como automatización, en ningún caso IA. Ciertamente, ejemplos como el Centro de Denuncias Automatizado de la Dirección General de Tráfico (ESTRADA), que gestiona de forma automática e inmediata las infracciones captadas por los radares o cámaras instaladas en las carreteras españolas, donde el sistema selecciona las imágenes captadas por los radares, desechando aquellas que «a su juicio» no reúnen los requisitos para incoar con garantías el procedimiento sancionador¹⁵, suponen manifestaciones muy simples de IA. La parte más interesante de estas, desde la perspectiva del presente

14 COM (2020), 65-final.

15 Según la propia Dirección General de Tráfico informa en su web (<https://www.dgt.es/menusecundario/dgt-en-cifras/dgt-en-cifras-resultados/dgt-en-cifras-detalle/Evolucion-de-Denuncias-e-Ingresos.-Denuncias-en-funcion-de-la-provincia-y-el-precepto/>), el Centro Nacional de Tratamiento de Denuncias Automatizadas gestiona anualmente una cifra aproximada de 1,5 millones de denuncias por infracciones de tráfico, de la cuales se suelen descartar en torno al 40 % debido a que la imagen captada puede provocar dudas o no cumplen con los requisitos exigidos. El sistema funciona a partir de las imágenes tomadas por el radar o la cámara, que detecta un exceso de velocidad u otra infracción de la normativa de tráfico (como la ausencia de cinturón de seguridad o no respetar la señalización como «saltarse el semáforo», *stop*, etc.). A continuación, la información se envía vía satélite al centro de tratamiento, donde se procede a identificar al infractor mediante consulta al registro general de vehículos; el propio sistema genera la notificación de la denuncia y, también de manera automática, se procede a la notificación al titular del vehículo.

trabajo, es aquella que plantea la posibilidad de que un robot fuera capaz de adoptar sus propias decisiones o incluso, yendo un paso más allá, sus propias ideas hasta el punto de que cabría preguntarse qué titularidad tendrían estas ideas, si se pueden entender las mismas como consecuencia directa de la programación inicial, que depende de personas o si, por el contrario, al menos en parte, es fruto de su propio aprendizaje mediante el procesamiento de información.

Siguiendo con el ejemplo mencionado con anterioridad sobre los sistemas de IA usados en el ámbito militar, cuando se usan para la defensa activa, pueden coordinar y llevar a cabo ciertos ataques preventivos de manera prácticamente autónoma y reconocer dispositivos, elementos militares e individuos.

Habría que determinar hasta qué punto los avances tecnológicos y la creciente autonomía de estos sistemas, en detrimento del factor humano (en la recogida y procesado de datos, toma de decisiones), afectan ahora al control del armamento por parte de los Estados. La capacidad de monitorizar y procesar datos mediante sistemas de IA facilita la supervisión y verificación de los límites que establece el derecho internacional o los acuerdos entre Estados a la vez que aumenta y mejora la calidad de los datos almacenados.

El factor humano se reduciría a la supervisión y toma de decisiones en los últimos niveles del sistema, así como a controlar el flujo de información derivado de los sistemas implementados.

3 La ética en la IA. El ser y el deber ser

Es irrefutable que la inteligencia artificial compone unas de las tecnologías más avanzadas pero, al mismo tiempo, comprometedoras de los últimos tiempos. Las numerosas aplicaciones que ayudan a mejorar el sistema social, económico, automovilístico, sanitario y educativo entre otros muchos no deben ocultar la cantidad de riesgos que entrañan por cuanto la máquina, que no deja de ser eso, tiene un carácter automático, sobre todo a la hora de aplicar los derechos propios de la intimidad y relativos protección de datos, tan protegidos por la normativa en los últimos años¹⁶.

¹⁶ La propia Comisión Europea, en conjunto con los Estados miembros, llevó a cabo un plan para una correcta regulación de este tema en concreto, lo que desembocó en la publicación de las *Directrices éticas no vinculantes para una IA fiable* (Comisión Europea, Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías), *Directrices éticas para una IA fiable* (Oficina de Publicaciones, 2019, ver: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/14078>). Por su parte, el Parlamento también ha aprobado algunas resoluciones dentro del ámbito de la inteligencia artificial, la más reciente *Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2022, sobre la inteligencia artificial en la era digital (2020/2266(INI))*. Pero, sin duda, destaca la propuesta de un reglamento que establecería tanto los principios éticos como las obligaciones de carácter legal, tanto para el desarrollo como la implementación y uso de la inteligencia artificial, la robótica u otro tipo de tecnologías de carácter similar, propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2021, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM(2021)0206). Está claro que existe la pretensión de regular las tecnologías que se consideran de alto riesgo, aquellas que se considera que tienen un riesgo significativo a la hora de causar algún tipo de daño a las personas o a la sociedad, sobre todo mediante la vulneración de los derechos fundamentales o las normas establecidas por la UE, entre las que indudablemente se incluye la IA.

La existencia cierta de algoritmos no conocidos, «*opacos, desregulados e irrefutables*» (O'Neil, 2016), está causando un importante retroceso de las libertades y de la igualdad real de los ciudadanos.

No se sabe cómo operan; en ocasiones ni siquiera se conoce su existencia, pero lo más llamativo es que también se ignora qué es lo que pueden llegar a hacer: la maximización del resultado que se le pide puede llegar a sorprendernos. Descubriendo en el ingente caudal de datos del que se alimentan conexiones y patrones que el humano no capta, coincidencias y regularidades de las que se prescindiría son ahora elevados a resultados que aciertan a predecir que aquellas coincidencias se darán en el futuro. Sirven entonces, no solo para explicar, sino también para «predecir» y orientar la decisión humana, cuando no la adoptan por sí mismos. Pero lo hacen con base en correlaciones y reglas de conducta humanas que se conocen como derecho y que se asientan en la causalidad y responsabilidad.

Por otra parte, los datos con que se alimentan tales sistemas están trasladando información real que por tanto corresponde a los sesgos que presenta la sociedad en su estado actual, en el momento presente. Si se deja que el sistema de IA interprete tales datos como los únicos que debe considerar, ¿no se forzará aún más la reproducción de las desigualdades, de los sesgos de injusticia que ofrecen los datos actuales?¹⁷

La tecnología se ha ocupado de ofrecer buenas y eficientes soluciones mediante análisis de datos masivos, computación y algoritmos, pero ¿se ha ocupado el ser humano de la adecuación a sus propios valores de dignidad de la persona, libertad y responsabilidad, igualdad y solidaridad que debieran ser los principios de toda *ius algoritmia*? Y, aún más, ¿se ha ocupado de que tales soluciones respondan a *reglas humanas*? Porque, finalmente, de esto se trata: las soluciones técnicas, que producen excelentes resultados, se asientan en una consideración no causal (*no responsable*) de la conducta humana. El derecho y las reglas de este en el momento presente estaban construidas sobre el presupuesto de la responsabilidad y la causalidad. ¿Va el ser humano hacia un derecho algorítmico de la simple *correlación*?

Como mínimo, será posible generalizar algunos principios jurídicos generales de la *ius algoritmia*. Los humanos tienen derecho a conocer la existencia de sistemas de IA que influyen sobre su posición jurídica. No importa ahora que funcionen o no estableciendo «perfiles» en sentido estrictamente normativo. Toda decisión que se fundamente en esencia o de forma exclusiva en el uso de sistemas de IA debe tener como presupuesto de su admisibilidad jurídica la posibilidad de que pueda ser discutida la lógica humana en que se fundamenta. Por ello, es requisito imprescindible que la existencia de aquel sea pública. Ni tan siquiera sería suficiente con la posibilidad de

¹⁷ El filósofo Daniel Innerarity (2022) no ha dudado en señalar que «los algoritmos son conservadores y nuestra libertad depende de que nos dejen ser imprevisibles». No se trata de renegar del resultado de aquello que, en definitiva, es obra nuestra, simplemente hay que adaptarse a las nuevas realidades al tiempo que se debe hacer lo propio con procedimientos e instituciones. Todo ello sin renunciar a la esencia humana, por lo que la tecnología facilitará las tareas y también la determinación de los fines de estas.

conocer la existencia; en tanto no se positive, no hará posible que pueda ser objeto de examen¹⁸.

Tras la transparencia se revela el principio de cautela (evaluación previa) totalmente consolidado por el derecho comunitario, que lo declaró, con carácter general, como un principio general de este (sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 26/II/2002, *Artegoda y otros/Comisión*)¹⁹. En su virtud, no todo algoritmo será admisible en derecho por que, por ejemplo, su empleo puede terminar por dar lugar a prácticas restrictivas de la competencia. Así, este principio operaría de una manera muy sencilla, que gráficamente se podría resumir con un algoritmo básico: incertidumbre científica + sospecha de daño = acción precautoria. No es desconocida la cuestión para Cotino Hueso (2019a) ni para Fernando Pablo y Terrón Santos (2019), que consideran la ética como una herramienta definitiva para afrontar los riesgos de la IA con un argumentario parecido.

Este principio exige su aplicación atendiendo a las particularidades propias de esta realidad, donde la tecnología sin el derecho se encontrará con serios problemas para su implementación por el riesgo inherente a su uso del que cada vez se es más consciente.

18 Incidiendo en la transparencia, la *Resolución 200/2017, de 21 de junio, de la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la información pública de Cataluña, en relación con el derecho de acceso a un software utilizado para designar a los miembros de los comités encargados de evaluar los exámenes de admisión a las universidades públicas*, vino a reconocer el derecho de la persona reclamante para acceder al código fuente del programa informático empleado por el Consejo Interuniversitario en la designación de los miembros de los tribunales correctores de las PAU, por razones similares a las que llevaron a la resolución de esta Comisión de 21 de septiembre de 2016 a estimar la Reclamación 124/2016 y declarar el derecho a conocer el algoritmo matemático implementado por dicho programa informático.

En esos términos, manifiesta que:

«[...] el código fuente de un programa informático utilizado por la Administración en la designación de los miembros de tribunales evaluadores constituye información pública a los efectos del artículo 2.b de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG). Según este precepto, se entiende por información pública “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los otros sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley”. Esta definición incluye toda la información que la Administración elabore o tenga en su poder en ejercicio de sus funciones, con independencia del lenguaje o forma en que se exprese. La información pública incluye así, no sólo aquella que se expresa en lenguaje natural (en palabras, que es la más habitual), sino también la expresada mediante fotografías, vídeos, planos, señales, etc. o mediante otros lenguajes, como el matemático o, en este caso, el informático. El artículo 19.1 LTAIPBG confirma esta noción amplia de información pública cuando dispone que “el derecho de acceso a la información pública incluye cualquier forma o soporte en que esta información haya sido elaborada o en que se conserve”. El mismo se desprende del artículo 13 de la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando establece que “se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que estén en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”».

19 STPI de 26 de noviembre de 2002 *Artegoda y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-74/00, T-76/00, T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00 y T-141/00. La controversia se suscitaba por la retirada de la autorización de un medicamento de uso humano con efecto antianoréxico. El apartado 184 de la sentencia establece:

«De lo anterior resulta que cabe definir el principio de cautela como un principio general del Derecho comunitario que impone a las autoridades competentes la obligación de adoptar las medidas apropiadas con vistas a prevenir ciertos riesgos potenciales para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, otorgando a las exigencias ligadas a la protección de estos intereses primacía sobre los intereses económicos. En efecto, en la medida en que las instituciones comunitarias son responsables de la protección de la salud pública, de la seguridad y del medio ambiente en todos sus ámbitos de actuación, cabe considerar el principio de cautela como un principio autónomo que se desprende de las mencionadas disposiciones del Tratado».

La progresiva toma de conciencia sobre los problemas vinculados a la IA produce sombras que llevan a replantearse no la utilidad —indiscutida—, pero sí la necesidad, que terminará siendo insoslayable de comprender el funcionamiento de esta realidad, para poder controlar en la medida de lo posible a los algoritmos y, cuando esto no sea posible, acotar el recurso a los mismos (Bostron, 2014). Si no se llega a comprender el funcionamiento de los mecanismos tecnológicos en que basan su funcionamiento los algoritmos, difícilmente se podrán justificar sus resultados. Esto lleva a observar que igualmente importante es identificar los objetivos que se quieren alcanzar recurriendo a los mismos porque solo así se comprenderá qué papel debe desempeñar la regulación. De otro modo, cualquier intento de limitar a través de la normativa el uso de la IA será un fracaso desde cualquier prisma con que se mire²⁰.

Sin ir más lejos, ¿qué pasaría si un robot —algoritmo de aprendizaje profundo— fuera diseñado para una determinada labor pero, consecuencia de esta, llevara a cabo una invención? El resultado de su labor ¿sería propiedad de quien adquiere el robot o del programador inicial? Está claro que el *software* permite que se produzcan dos titulares de derechos, los del fabricante o programador inicial, que lleva a cabo una programación inicial, y los del usuario, que obtiene esta inteligencia que puede llevar a cabo una programación más profunda. Está claro que, desde una perspectiva jurídica, la respuesta sale a la luz casi de forma inmediata: dependerá de lo acordado en el contrato de venta o cesión de uso. Así, se pueden dar situaciones que amparan tanto que el usuario solo obtiene una licencia de uso y no la propiedad del mismo algoritmo, como todo lo contrario. Pero también daría lugar a la problemática si se considerara que el robot tiene una capacidad jurídica propia. En tal caso, ¿quién tendría la titularidad del descubrimiento? A la respuesta solo es posible aproximarse desde una cuestión distinta, que es la de considerar si la IA goza de la titularidad de la persona jurídica. En este caso, la disputa será entre el fabricante, el usuario o el propio robot (Eidenmüller, 2017). Hasta que la legislación no clarifique de forma clara esta materia no se puede aseverar con rotundidad quién sería el verdadero titular del descubrimiento.

4 Límites a la inteligencia artificial

Esta cuestión ya tiene cierto recorrido, como demuestra que, a mediados de la primera década del siglo XXI —esto es, hace más de quince años—, ya se planteaba la necesidad de controlar la IA desde una perspectiva legal²¹. La evolución de esta materia se ha ido apartando

20 Opinión que es compartida por Boix Palop (2007: 145), que aboga por la correcta, además de consensuada, identificación de los que han de ser objetivos finales de la regulación, sin olvidar los valores a los que esta debe atender. Este razonamiento implica que solo a través del conocimiento de las implicaciones se podrá llevar a cabo una regulación que programe a las IA en función de lograr unos objetivos u otros. Por ello, ante esta nueva tercera revolución tecnológica y productiva, el papel de la ley ha de ser totalmente consecuente con esta necesidad de establecer objetivos y finalidades y tratar de, a partir de ahí, reorientar el funcionamiento de estos instrumentos.

21 Diversos medios de la época recogían la noticia de que, en países como Japón o Corea del Sur, la cuestión había sido objeto de un análisis más detallado, hasta el punto de que, primero en Japón y después en Corea del sur, se llegaron a redactar documentos que, recogiendo los principios básicos de Asimov, abogan por el claro propósito de que las máquinas

de esos pronunciamientos iniciales conforme los cuales la responsabilidad deriva del control férreo humano. Pero las circunstancias mandan y hoy en día se hace complicado pretender establecer una «responsabilidad algorítmica» en los desarrolladores de determinados programas, sobre todo en aquellos que emplean aprendizaje automático —*machine learning*— (ver: <https://www.abogacia.es/2018/05/14/ese-algoritmo-el-discriminador/> - _ftn2). La ausencia de ese control pretendido empuja a buscar metodologías preventivas para evitar sesgos en la toma de decisiones automáticas que puedan afectar derechos fundamentales²² y evitar que exista discriminación preprogramada y autoejecutada²³. En definitiva, a evitar una responsabilidad «no deseada».

Ciertamente, las máquinas de aprendizaje plantean desafíos más desconcertantes que los sistemas expertos de la primera ola para los valores incrustados en el derecho administrativo. La transparencia, la responsabilidad, la previsibilidad, la igualdad ante la ley incluso la coherencia se cumplen en tanto imperen ciertas reglas, de modo que sería válida la tecnología específica implementada a su tenor. Pero la rápida evolución de la IA produce, obsérvese que se habla en términos de presente, que los algoritmos se integren cada vez más en procesos opacos de toma de decisiones, sin intervención humana, lo que hará que sea extremadamente difícil desafiarlos, con la evidente pérdida de garantías que ello supone. Esto lleva a que la decisión con respecto al grado de sofisticación de la automatización por implementar debe considerarse con cuidado entre los elementos a través de los cuales se diseña una regla específica que confiere poder de decisión²⁴.

Los sistemas de IA, ya sean usados por el poder público para la seguridad ciudadana o por el militar para garantizar la efectividad de sus actuaciones, han sido objeto de regulación internacional y de exigencia de límites a su capacidad de actuación. En

estén siempre bajo control humano, sin que exista posibilidad de atribuir de titularidad jurídica o de cualquier otro tipo a los robots. Entre otros, destaca el artículo de T. Delclos (2007).

Asimov (1942) fijó las tres leyes que deben regir la existencia de los robots: «Un robot no puede hacer daño a un ser humano o, por inacción, permitir que un ser humano sufra daño; un robot debe obedecer las órdenes de los seres humanos, excepto si estas órdenes entran en conflicto con la Primera Ley; un robot debe proteger su propia existencia en la medida en que esta protección no entre en conflicto con la Primera o la Segunda Ley». En conclusión, un robot hará lo que se le dice, pero no lo que se desea o necesita.

La propia resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de derecho civil sobre robótica (2015/2103(INL)), reconoce la existencia de precedentes previos conducentes a adoptar medidas normativas en el ámbito de la robótica y la inteligencia artificial, incluso con resultados positivos ciertos, hasta el punto de que determinados Estados miembros se habían aproximado, en modo de tentativa, a la elaboración o modificación de normas jurídicas al objeto de incluir las nuevas aplicaciones tecnológicas.

22 Crear sistemas que aprenden automáticamente —es decir, identificar patrones complejos en millones de datos— lleva a que el algoritmo revise esos datos y sea capaz de predecir comportamientos futuros, lo que los transforma de reactivos a proactivos. Automáticamente, también en este contexto, implica que estos sistemas se mejoran de forma autónoma con el tiempo, sin intervención humana.

23 Un buen parámetro para el legislador sería tratar de revisar las exposiciones y materias abordadas en la Neural Information Processing Systems, una de las grandes reuniones internacionales sobre algoritmos y procesamiento de información. El establecimiento de límites en las solicitudes que realice el sistema, algo similar a lo que hace Amazon M. L. (ver: <https://amzn.to/2TDQQPF>), sería otra posibilidad para tomar en consideración.

24 A mayor abundamiento, ver: Pasquale, 2015: 147. Por su parte, el informe del año 2004 del Consejo Australiano de Revisión Administrativa (Australian Administrative Review Council) en particular subraya que, ya mucho antes del año 2000, los órganos administrativos solían recurrir a procesos automatizados de toma de decisiones relevantes, a menudo sin siquiera mencionarlo en la propia decisión.

2017, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitió la Resolución 2396/2017, de obligado cumplimiento para todos los Estados parte, que obliga a implementar sistemas de recogida de datos biométricos con el fin de implantar mejoras en las medidas de seguridad preventivas de ataques terroristas. Estos sistemas implican una mejor identificación de ciudadanos (escáneres faciales, huellas dactilares), así como el uso de sistemas de datos cruzados entre agencias y organizaciones de gobierno y seguridad, a nivel nacional y supranacional.

También en el ámbito europeo, la Unión Europea (en adelante, UE) se manifestó en 2021 a favor de una regulación estricta acerca de la captación de datos biométricos en espacios públicos, por considerarse una amenaza para la seguridad²⁵.

En Europa, las técnicas biométricas se evalúan por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (en adelante, CEDH). Este tipo de tecnología presenta ciertas vulnerabilidades, como la duda razonable que surge en relación con sus posibles fallos, ya sean provocados o fortuitos. Además, se muestran las preocupaciones éticas inherentes al empleo de un sistema totalmente autónomo y las implicaciones que puede tener la identificación errónea de una persona (civil o militar). Por ejemplo, son habituales los fallos de IA a la hora de identificar determinados patrones raciales o sexuales o la relativa facilidad con la que se puede «engañar» a la IA a la hora de identificar los datos biométricos obtenidos²⁶.

4.1 *La responsabilidad*

Partiendo de la premisa cierta de que derecho y sociedad no son rivales —al contrario, son elementos simbióticos, inseparables—, se ha de señalar que el derecho es el medio necesario para el desarrollo y la evolución social. Luego no puede limitarse a dar respuestas, también ha de remover obstáculos y facilitar el avance científico y tecnológico, lo que solo desde la anticipación normativa es posible. Lograr esto es cuestión de flexibilidad más que de adaptación²⁷.

25 C(2021) 32 Decisión de Ejecución (UE) 2021/27 de la Comisión de 7 de enero de 2021, sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Iniciativa de la sociedad civil para la prohibición de las prácticas de vigilancia biométrica masiva».

26 Basta realizar una simple prueba para tomar razón de esto. Si en cualquier buscador se solicita la búsqueda de una imagen de un hombre con éxito o de una mujer hermosa, los resultados generados muestran con mucha mayor profusión imágenes de personas de raza caucásica, excluyendo así la diversidad racial. Sin ir más lejos, es un mero ejemplo, pero significativo, de cómo los algoritmos muestran preferencias hacia ciertos grupos raciales y discriminan o minusvaloran a otros.

27 «El Derecho ha de desarrollarse en mayor proporción al progreso de la técnica, aumentando su cometido y su responsabilidad. Pues el dilema derecho-técnica puede aportar factores de amenaza a la divergencia —ya actual— entre desarrollo técnico-económico y jurídico. Mostrar esto ha sido uno de los fines de este trabajo que concluyo con la conciencia de ser sólo una advertencia y no una solución». Con estas palabras, Villar Palasí (1975) hace referencia a la necesidad de que el derecho recurra a la lógica para ser capaz de no quedar fuera de la relación que le une al desarrollo, dando por sentado que el mismo se va a producir, incluso con un marco jurídico que no sea el idóneo para ello, si bien se puede ver ralentizado, con el evidente perjuicio social que ello supondría. Luego, muy al contrario de lo que opinan quienes solo ven el derecho como el perseguidor, la ciencia jurídica ha de ser el promotor del desarrollo científico-técnico, por extensión económico, en beneficio de la sociedad.

Normas laxas, basadas en la lógica, en principios generales actualizados ofrecerán este resguardo a la sociedad para que esta, en su avance, no pierda las garantías jurídicas que necesita para su normal desenvolvimiento.

Entre estas garantías jurídicas se encuentra obviamente la sujeción al principio de legalidad, que no deja de ser la base de los prominentes del derecho, al igual que la equidad, la transparencia, la racionalidad y la responsabilidad.

Este artículo ya se ha centrado en la cuestión ética, acompañada de la transparencia y la racionalidad desde la perspectiva de la ética. Luego toca detenerse en la cuestión de la responsabilidad aplicada a la IA. Conviene recordar que los algoritmos sirven no solo para explicar, sino también para «predecir» y orientar la decisión humana, cuando no la adoptan por sí mismos. Pero lo hacen a base de correlaciones y las reglas de conducta humanas que, habiéndolas llamado derecho, se asientan en la causalidad y responsabilidad.

Tradicionalmente, la tecnología se ha ocupado de ofrecer soluciones que en términos generales son válidas y positivas, a través del análisis de datos masivos, computación y algoritmos. Sucede que, al hacerlo, se ha aparcado la adecuación de estas soluciones a los valores de dignidad de la persona: libertad e igualdad, solidaridad y, por supuesto, responsabilidad, que debieran ser los principios de toda *ius algoritmia* (Terrón, 2022). Yendo más allá, es posible afirmar con poco margen de error que el ser humano se ha despreocupado de que tales soluciones respondan a sus propias reglas, que debería haber sido el argumento principal que esgrimir. Porque, finalmente, de esto se trata cuando las soluciones técnicas, que producen excelentes resultados, se asientan en una consideración no causal (no responsable) de la conducta humana. El derecho, las reglas del momento presente, estaban contruidos sobre el presupuesto de la responsabilidad y la causalidad, pero se ha avanzado (¿sin ser conscientes?) hacia un derecho algorítmico de la simple correlación.

Aunque se esté hablando de IA, no se debe perder de vista que no se está ante un comportamiento extraño al ser humano, tal y como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente. Esto supone que es este quien fija las reglas —diseña el código fuente— y, por tanto, el algoritmo motor de la IA desde un primer momento se encuentra sujeto a las determinaciones del hombre. Es cierto que existe la posibilidad de «transferir» la decisión a la máquina, pero siempre dependerá de la voluntad que se tenga de hacerlo. Cuestión que guarda relación directa con la posibilidad de atribuir la responsabilidad al autor material del algoritmo primigenio, puesto que será este el responsable de la contingencia, que con su decisión no evitó pudiendo hacerlo. La deliberación implica la atribución de responsabilidad, que incluso puede entenderse como una manifestación de mala fe al intentar disolver la responsabilidad conocida a través de la atribución de la decisión a terceros, el algoritmo en este caso. No sería un supuesto de dejación de funciones, ni tampoco en puridad se estaría ante una delegación competencial; más bien se trata de un recurso particularmente dirigido a evitar que el decisor será responsable aun debiendo serlo.

Si se estuviera ante meras manifestaciones de automatización, sin duda la cuestión es mucho más sencilla, por cuanto en ese caso se determina una continuidad en la

responsabilidad del órgano sobre sus actos, incluyendo los automatizados, que además deben sustentarse en un procedimiento concreto y conocido. Pero, dado que no es posible —tampoco inteligente— equiparar automatización a discrecionalidad, toda vez que el recurso tecnológico que supone la automatización queda restringido tan solo a supuestos claramente reglados y muy limitados en cuanto a posibles variaciones, la IA supone todo un reto desde la perspectiva de la responsabilidad.

No corresponde en este momento analizar toda la manifestación de responsabilidad que es posible en cuanto a la IA se refiere. Pero sí es posible avanzar que, en aras de la neutralidad tecnológica, conviene despejar, siquiera a grandes rasgos, la cuestión por cuanto es clara la afectación que la IA tiene sobre la sociedad. En ese sentido, es prioritario reforzar los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas al tiempo que se garantiza la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, sean personas físicas o jurídicas en sus distintas manifestaciones²⁸. Esto se puede alcanzar en una única forma, que no es otra que el establecimiento de limitaciones a la configuración de los algoritmos. A la hora de la elaboración de códigos algorítmicos, fórmulas como la auditoría algorítmica, la concienciación de los desarrolladores tecnológicos —humanismo digital— y la evaluación pública pueden servir como mecanismos para lograr la explicabilidad del algoritmo, sin necesidad de acudir al extremo de la liberalización del código algorítmico para descanso de la propiedad intelectual del mismo.

Entender el código algorítmico es determinante de la atribución de responsabilidad, ya que solo cuando quede claro que no ha existido una dejación de funciones, por cuanto no hubo voluntad alguna de transferir la adopción de la decisión que genera la circunstancia, se podrá eludir la responsabilidad sobre la misma, de modo que esta recaerá en el algoritmo en sí, lo que se podría equiparar a una causa de fuerza mayor elusiva de la misma. Es decir, la determinación del fin es algo que debe ser inherente y exclusivo de la esencia humana. El fin podrá ser más o menos ambicioso y, si en él se encuentra «utilizar» al algoritmo mediante la no determinación de fines, que deberían haber sido determinados por el programador, la responsabilidad seguirá siendo de este último, por lo que no serviría aquello de «echémosle la culpa al algoritmo» (Innerarity, 2022).

5 Conclusiones

Lo aquí aportado no es fruto de la casualidad ni de la inventiva. No son pocos los organismos internacionales (Naciones Unidas, OSCE, etc.) que han mostrado su preocupación por el uso de sistemas biométricos y su aplicación militar, incluso sin desconocer intentos, de momento vanos, de regular este recurso. La principal preocupación se encuentra en cuanto se acercan los aspectos derivados de sistemas de IA autónomos, basados en la recogida de indicadores biométricos, como el

.....

²⁸ A estos efectos puede verse la *Guía de auditoría algorítmica*, elaborada por Eticas Research and Consulting S. L., disponible en: <https://bit.ly/3hBvtX9>

reconocimiento facial. Los conocidas como LAWS centran la mira de la sociedad civil y las organizaciones políticas vinculantes, que, como la UE, están a la procura de una legislación que regule el uso de las LAWS y de cualquier otro tipo de armamento autónomo basado en la coordinación multinivel por medio de la IA. En todos ellos, el uso de datos biométricos como medio de identificación de objetivos es un elemento imprescindible a la par que no exento de polémica.

Europa y la UE representan un espacio en el global, sin duda, pero no es uno de los principales actores del teatro geopolítico mundial. Por más que pueda ser arriesgado hacer esta afirmación para quien suscribe, lo cierto es en tanto que Estados Unidos, China, Rusia, incluso siendo atrevidos, se puede añadir a Corea del Norte, Irán o el propio Israel, no muestren interés —parecen todos ellos lejos de hacerlo, más allá de algún brindis al sol— en desarrollar una verdadera legislación con respecto a las LAWS o drones autónomos, el problema no va a desaparecer²⁹.

Tampoco es lícito negar que existen iniciativas en el Congreso de Estados Unidos destinadas a evaluar los riesgos que comporta el desarrollo de este tipo de sistemas autónomos, pero no van más allá de un análisis de riesgo, que distan mucho de ser una norma de aplicación y regulación del uso de estos sistemas³⁰.

Las técnicas biométricas en Europa están recogidas bajo el paraguas genérico que supone el CEDH, que aun con eficacia limitada por el ámbito de su cobertura y aplicación relativa, dado que el convenio no recoge, mucho menos regula, el uso de armas que impliquen biometría para la toma de decisiones autónoma, pero es el texto que ampararía, a fecha de hoy, su uso. Los miembros del Consejo de Europa, incluidos los 27 Estados de la UE, Reino Unido y Turquía, son parte del CEDH, por lo que el nivel de protección pudiera parecer mayor, sobre todo por la presencia de Rusia hasta septiembre de 2022, pero realmente ni es, ni ha sido así.

Si fuera infalible, el problema sería menor o directamente no existiría, pero lo cierto es que la tecnología biométrica no está exenta de vulnerabilidades. En el mejor de los supuestos, cuando menos habrá de afrontar una duda razonable sobre la indemnidad de los sistemas. La posibilidad de un fallo es inherente a cualquier elemento tecnológico. Con independencia del origen, la consecuencia podría ser la misma, tanto si el fallo en los sistemas estuviera provocado por un mal funcionamiento o si se estuviera ante una manipulación malintencionada. Luego, si algo falla, mejor que sea el decisor humano. Incluso cuando a este se le pueda controlar estableciendo mecanismos tecnológicos como sistemas de doble control, necesidad de confirmación, etc., que como mínimo alejen el fallo no intencionado. Al humano, la ética se le puede exigir; de la IA solo se

29 En la sede que supone la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y el Grupo de Expertos Gubernamentales (CCW y GGE, por sus siglas en inglés) sobre sistemas de armas autónomas letales se presentó la ponencia *Principles and Good Practices on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons System*, suscrita por Australia, Canadá, Japón, Corea, Reino Unido y Estados Unidos, sin que en la misma se abogue por una prohibición total de las LAWS, donde se limita el uso de las mismas al derecho humanitario internacional.

30 Congressional Research Service Report R44466, *Lethal Autonomous Weapon Systems: Issues for Congress*.

puede esperar que la herede a partir de los datos que la alimentan. Por consiguiente, tienen que existir preocupaciones éticas inherentes al empleo de un sistema totalmente autónomo. Es más, se entraría en otra cuestión como es la responsabilidad derivada del error autónomo de la IA. ¿Quién es el responsable: el algoritmo; su autor, que quebraría en el caso del *deep learning*; el usuario del sistema? Muchas posibilidades para una respuesta que puede parecer sencilla, pero comporta implicaciones muy delicadas en el momento en que se recurre a herramientas donde se sabe que la ética no impera y se espera impunidad moral.

Además, los fallos de la IA no son excepciones a la regla general. Patrones sexuales, raciales, étnicos, etc., no son extraños a los sistemas biométricos automáticos, que pueden ser engañados tanto en la captación de indicadores biométricos como en la propia identificación de estos. ¿Aceptaría la sociedad un sistema de cuya capacidad de discriminación entre militares y civiles no tuviera certeza absoluta?

Todas estas cuestiones están más allá del dilema ético, o quizá no. Los continuos avances tecnológicos no pueden dejarse en su desarrollo al libre albedrío, confiando en un sistema que emplea datos, máxime cuando estos datos deben controlarse para garantizar la viabilidad del resultado precisamente por la calidad de la información que se ha suministrado. Quienes abogan por la intervención, la regulación, la ética, etc., difícilmente van a acercar posiciones con aquellos sujetos más laxos, de moral distraída, que no ven, o no quieren, el riesgo en la forma de control de armamento.

En un futuro ya presente, es una realidad que la tecnología emergente va a determinar la relación entre Estados, lo que hará preciso mecanismos y acuerdos sobre el control de armamento. Nuevas armas, mayor riesgo y, cuanto mayor sea el riesgo, más necesaria es la prevención y anticipación para lograr la alerta temprana frente a ataques, que cada vez tienen más capacidad de desestabilizar a un Estado. Una solución pasaría por la limitación, cuando fuera posible, a usuarios no idóneos de este tipo de armas o de otros sistemas no convencionales. Esto se sabe que no funciona así. Cosas de la tecnología, que antes o después termina por ser accesible, quizá no la última, pero sí la inmediatamente anterior. Incluso los propios datos biométricos serán objeto de transformación. La recogida de estos datos afinará su precisión, de modo que incrementará la fiabilidad de la propia IA, siempre que no desaparezca la transparencia, que, en el fondo, es lo que garantiza la seguridad.

Bibliografía

- Asimov, I. (1942). *Runaround*. EE. UU., Astounding Science-Fiction.
- Boyd, A. (2020). Intel Agencies Seek to perfect biometric recognition from drones. *Netxgov*.
- Bostron, N. (2014). *Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies*. Oxford, Oxford University Press.

- Boix Palop, A. (2007). De McDonald's a Google: la ley ante la tercera revolución productiva. *Teoría y Derecho: revista de pensamiento jurídico*. 1, pp. 124-147.
- Comisión Europea. (2019). *Directrices éticas para una IA fiable* [en línea]. Bruselas, Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/14078>
- Consejo De Seguridad De Naciones Unidas. (2017). *Resolución 2396/2017*.
- Cotino Hueso, L. (2019a). Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica y *big data* confiables y su utilidad desde el Derecho. *Revista catalana de dret públic*. 58.
- . (2019b). Riesgos e impactos del *Big data*, la inteligencia artificial y la robótica: enfoques, modelos y principios de la respuesta del derecho. *Revista general de Derecho administrativo*. 50.
- Delclos, T. (2007). Japón y Corea del Sur preparan leyes para regular la conducta de los robots [en línea]. *El País*. [Consulta: 4 de mayo 2022]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2007/04/19/ciberpais/1176950126_850215.html
- Eidenmüller, H. (2017). *The Rise of Robots and the Law of Humans* [en línea]. Oxford, University of Oxford. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/04/rise-robots-and-law-humans>
- Fernando Pablo, M. M. y Terrón Santos, D. (2019). Sobre la gobernanza de la inteligencia artificial. En: Guayo Castiella del, I. y Fernández Carballal, A, (coords.). *Los desafíos del derecho público en el siglo XXI: libro conmemorativo del XXV aniversario del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*. Insitituto Nacional de Administración Pública.
- Gil, A. (2021). Bruselas quiere prohibir sistemas de identificación biométrica remota en espacios públicos` en su regulación de la inteligencia artificial. *El Diario*.
- Hinton, C. H. (1912). *The fourth dimension* [en línea]. Kessinger Press. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://archive.org/details/fourthdimensionoohintarch/page/n5/mode/2up>
- Hoffmann-Riem, W. (2018). *Big Data. Regulative Herausforderungen*. Nomos, Baden-Baden.
- Illanas García, L. (2024). Fundamentos históricos de la biometría aplicada a la defensa y sus planteamientos éticos. *Historia Actual Online*. 63(1), pp. 199-212.
- Innerarity, D. (2022). Igualdad algorítmica. *El País*.
- Kaplan, A. y Haenlein, M. (2018). Siri, Siri in my Hand, who's the Fairest in the Land? On the Interpretations, Illustrations and Implications of Artificial Intelligence. *Business Horizons*. Bloomington, Indiana University. 62(1), pp. 15-25.

- Sayle, K. (2021). *Biometric technologies and global security*. Congressional Research Service.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction, Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Nueva York, Broadway Books.
- Parlamento Europeo. (2021a). *Report on artificial intelligence: questions of interpretation and application of international law in so far as the Eu is affected in the areas of civil and military uses and of state authority outside the scope of criminal justice*.
- . (2021b). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2021, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM(2021)0206)*.
- . (2022). *Resolución de 3 de mayo de 2022, sobre la inteligencia artificial en la era digital (2020/2266(INI))*.
- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge, Harvard University Press.
- Queirolo Pellerano, F. (2019). Sistemas de armas autónomos letales (LAWS). Reflexiones para un debate [en línea]. *Revista Política y Estrategia*. 134, pp. 147-170. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.26797/rpye.voi134.790>
- Terrón Santos, D. (2022). *Administración inteligente y automática. Una visión más allá del algoritmo*. A Coruña, Colex.
- Turing, A. M. (2012). *¿Puede pensar una máquina?*. Oviedo, KRK.

Artículo recibido: 10 de octubre de 2024

Artículo aceptado: 14 de enero de 2025

Gabriela Thomázy

Doctora en Ciencias Militares, área de seguridad Senior Lecturer, Universidad de Servicio Público, Hungría.

Correo: gabriella.thomazy@gmail.com

Aplicación de análisis de contenido en la formulación de estrategias migratorias: un estudio comparativo

Applying content analysis to the formulation of migration strategies: a comparative study

Resumen

Los documentos estratégicos de políticas migratorias han cobrado relevancia en la agenda de seguridad de numerosos países, tanto de Europa como de Sudamérica. El tema es de plena actualidad debido a la migración sur-sur impulsada principalmente por la crisis económica y política en Venezuela. Estos nuevos flujos migratorios han convertido a países tradicionalmente emisores de migrantes en países de tránsito o destino. Este estudio pretende examinar y comparar documentos estratégicos de cuatro países de América del Sur (Colombia, Chile, Ecuador y Perú), además de dos países europeos (Portugal y España) como puntos de referencia. Para ello se utiliza una metodología cualitativa de análisis de contenido y se examinan las tendencias actuales y sus desafíos. Los resultados apuntan a la preparación de los países para una crisis migratoria, resaltando similitudes y diferencias en sus documentos.

Palabras clave

Estrategias, Migración, América del Sur, Análisis de contenido cualitativo.

Abstract

Migration policy strategy papers have risen to the top of the security agenda in many countries, both in Europe and South America. The issue is highly relevant today due to the south-south migration, driven mainly by the economic and political crisis in Venezuela. These new migration flows have turned traditional countries of origin of migrants into transit or destination countries. This study aims to examine and compare strategy documents from four South American countries (Colombia, Chile, Ecuador, and Peru), plus two European countries (Portugal and Spain) as benchmarks. It uses a qualitative content analysis methodology and examines current trends and challenges. The results point to the countries' readiness for a migration crisis, highlighting similarities and differences in their documents.

Keywords

Strategies, Migration, South America, Qualitative content analysis.

Citar este artículo:

Thomázy, G. (2024). Aplicación de análisis de contenido en la formulación de estrategias migratorias: Un estudio comparativo. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 207-231.

I Introducción

El objetivo de este artículo es realizar un análisis comparativo de los documentos estratégicos de países de América del Sur (Colombia, Chile, Ecuador, Perú) y, como referencia, de dos países del sur de Europa (Portugal y España), utilizando una metodología cualitativa de análisis de contenido. Al analizar dichos documentos se busca demostrar el nivel de preparación de los países para hacer frente a una crisis migratoria, destacando también similitudes y diferencias entre los documentos. Es importante identificar las buenas prácticas y las limitaciones de las estrategias con el objetivo de determinar la preparación de los países investigados frente a la migración. La presentación de una estrategia adecuada puede servir de ejemplo a otros países y constituir una base para comparar otras estrategias con el fin de identificar los criterios fundamentales para su elaboración y la de las políticas migratorias.

Varios estudios han utilizado el análisis de contenido para comparar estrategias. El objetivo del método puede ser multidimensional y tener diversos enfoques. A modo de ejemplo, el estudio de João Stevens (2018) se centra en los países europeos, examinando las estrategias de migración y seguridad de los 27 Estados miembros de la UE desde tres perspectivas. Entre las investigaciones relevantes sobre la región sudamericana cabe destacar el análisis de Daniela Briones Riverosa (2014), que evaluó las estrategias de seguridad de España y de algunos países sudamericanos, así como el estudio de Anna Urbanovics y Rodrigo Guajardo (2022), que analiza las estrategias de ciberseguridad de seis países latinoamericanos. La novedad de la presente investigación es que el análisis de contenido se apoya en el *software* Maxqda Analytics Pro e incluye países sudamericanos y europeos.

Este artículo plantea tres preguntas de investigación fundamentales: 1. ¿Las estrategias de los países analizados cumplen, en general, los requisitos básicos para la formulación de estrategias? 2. ¿Qué países implementan estrategias que pueden considerarse adecuadas? 3. ¿Existen diferencias entre las estrategias de los países europeos y sudamericanos en relación con la migración? Además, el estudio busca verificar la siguiente hipótesis relacionada con los países sudamericanos: Las estrategias de los países sudamericanos presentan un nivel de desarrollo inferior en comparación con las europeas; además, falta abordar la crisis migratoria venezolana desde una perspectiva de seguridad. Después de una breve presentación de los flujos migratorios de los países analizados y de la metodología utilizada, el estudio presenta un análisis detallado de los documentos estratégicos.

2 Flujos migratorios de los países investigados

La migración en América del Sur está aumentando y los migrantes buscan nuevos destinos dentro de la región como alternativa a Estados Unidos y Europa. Este nuevo flujo migratorio ha convertido a los antiguos países emisores en países de tránsito o de destino. La migración intrarregional es extensa, con aproximadamente 11 millones

de personas consideradas migrantes en América del Sur, de las cuales 6,59 millones son venezolanos que han huido de la devastación política y económica de su país (Organización Internacional para las Migraciones, 2022; R4V, 2024). Colombia ha sido el principal país receptor migrantes venezolanos (2,86 millones), seguido de Perú (1,54 millones), Chile (532,7 mil) y Ecuador (444,8 mil) (R4V, 2024). Por otra parte, tras la crisis migratoria y de refugiados en 2015, un importante número de refugiados llegó a la Unión Europea como consecuencia de la guerra entre Ucrania y Rusia. Se han registrado cerca de siete millones de refugiados ucranianos en Europa. En España, aproximadamente trescientos mil ucranianos viven con documentación de residencia vigente (Observatorio Permanente de la Inmigración, 2024; Statista, 2024).

Para obtener un panorama más exacto de los flujos migratorios es fundamental tener en cuenta la tasa neta de migración. Por ejemplo, esta tasa (gráfico 1), que comenzó a incrementarse en Chile desde el inicio del siglo XXI con la llegada de inmigrantes peruanos (Stefoni, 2002), alcanzó un valor de 6,02 en 2020. En la actualidad, este indicador es ligeramente superior en países como Austria y Alemania, con una tasa de 7,35 y 6,57, respectivamente.

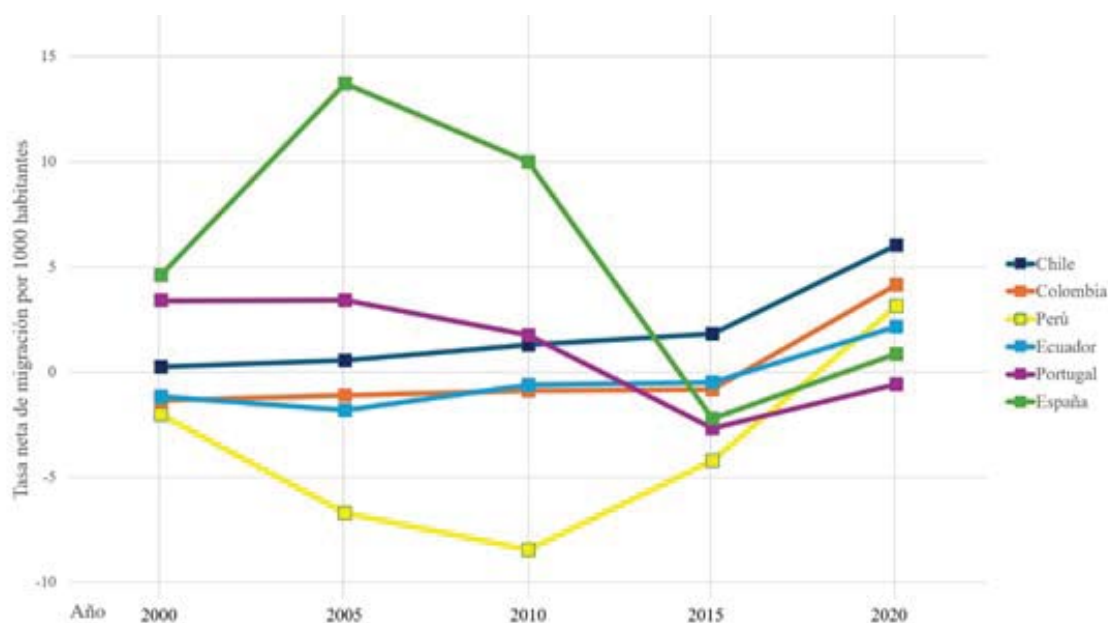


Gráfico 1: Tasa neta de migración por mil habitantes (2020) de los países investigados. *Fuente:* elaboración propia con base en Our World in Data - Net migration rate

Los otros países sudamericanos analizados (Colombia, Ecuador y Perú) han sido sobre todo emisores de migrantes y se han convertido en países de tránsito o destino debido al «éxodo venezolano» desde 2015, como muestra el gráfico 1. El cambio más notable entre estos tres países analizados se observa en Perú. En 2010, la tasa neta de migración era negativa (-8,46), mientras que en 2020 alcanzó el 3,12.

En el caso de los países europeos analizados, en España la tasa neta de migración ha ido bajando desde 2005 y ha llegado a ser negativa en 2015 (-2,22) como consecuencia de la crisis económica de 2008. A pesar de ello, la población migrante todavía es notable (seis millones). Por su parte, Portugal es principalmente un país emisor de

migrantes con una tasa neta de migración negativa (-0,58), aunque cerca de un millón de migrantes viven en el país, sobre todo procedentes de Angola, Brasil, Cabo Verde y Francia. (Migration Data Portal, 2025; Our World in Data, 2024; Pires, Vidigal y Pereira, 2022).

3 Metodología

La metodología de esta investigación consiste en un análisis transversal comparativo de los documentos estratégicos de seis países. El análisis cualitativo se realizó con el apoyo de un *software* (Maxqda Analytics Pro) que permite procesar los documentos, construir el sistema de categorías, diseñar el sistema de códigos y luego visualizar los resultados en la herramienta de visualizador de la matriz de códigos.

El análisis de contenido se clasifica como una metodología «sin intervención» (Babbie, 2008: 351) y cuenta con una amplia literatura (Guix, 2008; Krippendorff, 2004; Gheyle y Jacobs, 2017). Se trata de una técnica de investigación que permite «extraer conclusiones replicables y válidas de los textos» (Krippendorff, 2004: 18). El análisis puede ser manual, pero cada vez es más común el análisis de contenido asistido por *software*, como NVivo y Maxqda Analytics Pro.

El sistema de códigos se diseñó mediante un procedimiento deductivo y, durante el control de los documentos, los códigos se fusionaron de forma inductiva y se determinó un nuevo código si era necesario. Al analizar las estrategias se eligió la unidad de contexto; es decir, el objeto de análisis se centró en el significado del texto, no en la frecuencia de una palabra (Gheyle y Jacobs, 2017: 8; Krippendorff, 2004: 101). Los códigos son mutuamente excluyentes y se usaron una sola vez para una unidad de análisis, lo que aseguró la ausencia de duplicación.

Los países seleccionados fueron cuatro sudamericanos (Colombia, Chile, Ecuador y Perú), que son los más afectados por la crisis migratoria venezolana en la región, y dos europeos (Portugal y España). Tanto Portugal como España tienen fuertes vínculos (históricos, culturales, económicos, diplomáticos, etc.) con América del Sur y también son destinos tradicionales para los sudamericanos. Ambos países europeos deben hacer frente a la migración y han desarrollado documentos estratégicos que podrían influir en la formulación de estos documentos en los países sudamericanos. Por las razones mencionadas anteriormente fue importante seleccionar a los dos países europeos como puntos de referencia para el análisis. Comparar la formulación de documentos estratégicos de estos seis países permitirá obtener una visión más completa, destacando tanto las diferencias regionales como las similitudes.

Los principales criterios de selección de los documentos estratégicos fueron los siguientes:

- Para los países sudamericanos, las estrategias se elaboraron después del éxodo venezolano (2015).

- La última estrategia migratoria, vigente a principios de 2023, coincidiendo con el final de la pandemia de covid-19, debido a que varios países iniciaron nuevos procesos estratégicos después de la pandemia. De este modo, se pueden analizar las estrategias elaboradas en un mismo periodo (análisis transversal), mientras que los cambios recientes se analizan en el capítulo de «Cambios importantes».
- Si el país no dispone de una estrategia de migración, se analiza la estrategia de seguridad o defensa.

Con base en estos criterios, se analizaron las estrategias migratorias de tres países y las estrategias de seguridad o defensa de otros tres países. La descripción detallada de los documentos seleccionados para el análisis se muestra en la tabla I.

PAÍS	ESTRATEGIA	PUBLICACIÓN	PÁGINAS	GRÁFICOS/IMÁGENES
Colombia	Ministerio de Defensa Nacional – Colombia. Política de defensa y seguridad PDS	2019	84	SÍ
Chile	Política de Defensa Nacional de Chile	2020	110	SÍ
Ecuador	Plan Nacional de Movilidad Humana. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	2018	54	SÍ
Perú	Política Nacional Migratoria	2017	23	SÍ
España	Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional	2021	36	NO
Portugal	Plano Estratégico para as Migrações	2015	74	SÍ

Tabla I: Los seis documentos seleccionados. Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta el objetivo de la investigación, el sistema de codificación se dividió en dos temas principales:

- Códigos relacionados con el tema de la migración, centrándose en la representación de la migración en conceptos estratégicos.
- Códigos relacionados con la evaluación de la estrategia, que examinan y evalúan la estructura de la estrategia y su conformidad con los requisitos básicos.

El gráfico 2 muestra las siete dimensiones principales y las cuatro subdimensiones relacionadas con la migración¹:

Artículo 8 Grafico 2

1 1. Migración: como desafío para la seguridad, 2. Migración: ilegal/irregular, 3. Migración: legal, 4. Migración: asilo/refugiado, 5. Migración: integración/reintegración, 6. Migración: discriminación, 7. Migración: dirección (inmigración, emigración, tránsito, retorno). Los siete códigos en rojo están al mismo nivel y los que están en amarillo están bajo el código 7.

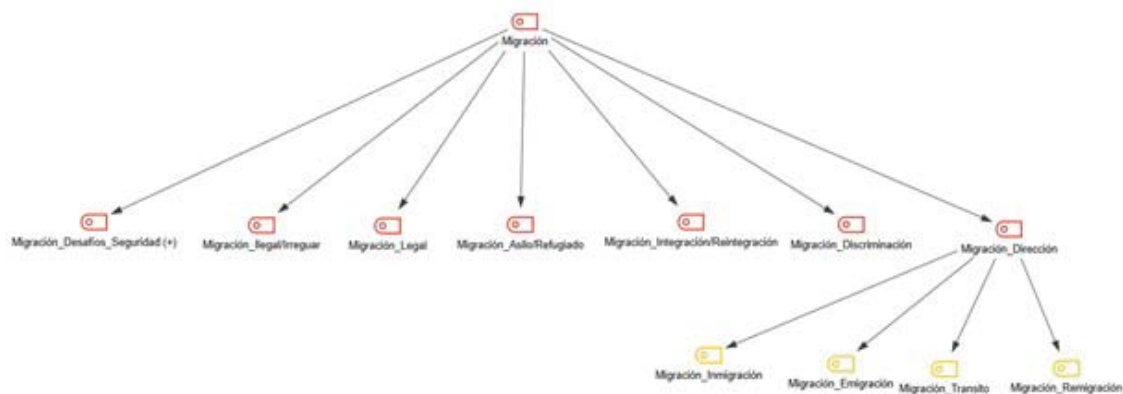


Gráfico 2: Sistema de códigos utilizado para el análisis de contenido de los seis documentos estratégicos nacionales: códigos relacionados con la migración. *Fuente:* elaboración propia con el programa Maxqda Analytics Pro

El gráfico 3 muestra los cinco códigos relacionados con el enfoque estratégico, cuyo objetivo es evaluar los documentos estratégicos².

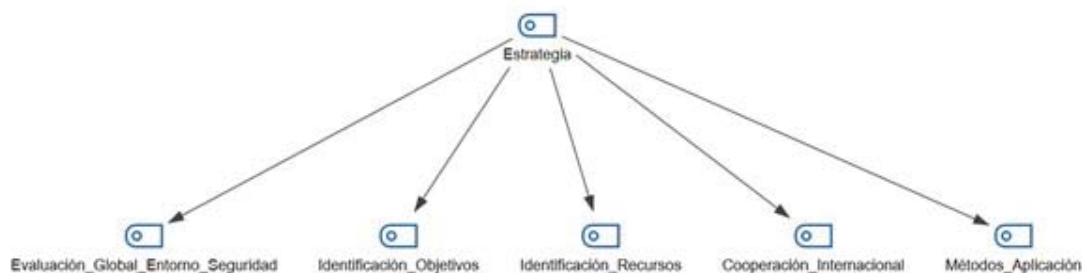


Gráfico 3. Sistema de códigos utilizado para el análisis de contenido de los documentos estratégicos de los seis países: códigos relacionados con las estrategias. *Fuente:* elaboración propia con el programa Maxqda Analytics Pro

En la codificación de los seis documentos estratégicos analizados se asignaron más de dos mil códigos (la codificación fue elaborada de forma manual). El *software* ayuda a la visualización, facilitando la comparación de documentos. La desventaja de la metodología es que no se pueden excluir los errores durante el proceso de codificación y, por otra parte, un libro de códigos detallado es esencial para que la investigación sea confiable, válida y replicable. El procedimiento de esta investigación y los resultados fueron revisados por dos investigadores independientes.

4 Los documentos estratégicos: teoría vs. práctica

La estrategia, según Bryson (2004: 46), se define como «un patrón de propósitos, políticas, programas, acciones, decisiones o asignaciones de recursos que determinan lo

2 1. Evaluación global del entorno de seguridad, 2. Identificación de objetivos, 3. Identificación de recursos, 4. Cooperación internacional, 5. Métodos de aplicación. Las cinco categorías están al mismo nivel.

que una organización es, lo que hace y por qué lo hace». Por su parte, Nickols (2016: 3) plantea que «la estrategia se refiere a un plan general de acción diseñado para alcanzar metas y objetivos específicos». Las estrategias pueden surgir de revisiones políticas, estudios de alcance o planificación específica; sin embargo, los enfoques globales no son frecuentes (Organización Internacional para las Migraciones, s. f.).

Los documentos estratégicos, así como el proceso mismo de formulación estratégica, no son uniformes. Dependiendo del objetivo y del contenido de la estrategia, se puede distinguir entre estrategias declarativas que formulan directrices, descriptivas, normativas y prescriptivas que se concentran en las tareas (Csiki, 2013: 29-30). Al mismo tiempo, los documentos de estrategia se elaboran de acuerdo con directrices y expectativas específicas. De acuerdo con Csiki (2013: 31), una estrategia fundamentada y adecuada para su aplicación debe contener los siguientes elementos:

Una evaluación integral del entorno de seguridad, que incluya tanto los desafíos, riesgos y amenazas como las oportunidades.

- El enfoque prescriptivo necesario para alcanzar el futuro estado final esperado.
- Coherencia entre los objetivos, medios, ejecutores y métodos de aplicación.
- La identificación de objetivos específicos.
- La identificación precisa y programación de los recursos del periodo de planificación.

Por su parte, Palacios Rodríguez (2020) propone un enfoque temático para la elaboración de un documento estratégico, con ideas similares, pero con un énfasis específico en la identificación de los responsables de cada objetivo determinado, la programación financiera y la importancia del seguimiento de los resultados.

En muchos países, los límites entre las estrategias de seguridad, defensa u otras son difusos en cuanto a su finalidad, por lo que se redactan como una especie de combinación (Csiki, 2013: 32; González Guyer, 2017: 18-19). No todos los países disponen de una estrategia de migración específica, sino que se centran en la migración y los riesgos asociados dentro de las estrategias de seguridad o defensa (Estevens, 2018: 3-5). Según Caudle (2009: 1), existe una tendencia creciente hacia un enfoque integral de la seguridad. Este enfoque se refleja en documentos estratégicos que combinan la defensa militar nacional con las estrategias de seguridad nacional e interior con el objetivo de desarrollar una estrategia unificada destinada a garantizar la seguridad de la sociedad en su conjunto. De forma paralela a lo anterior, la migración se analiza cada vez más desde una perspectiva de seguridad, argumentando que podría representar un riesgo tanto para la soberanía nacional como para la seguridad humana (Tálas, 2019; Aranda y Thomázy, 2023; Wohlfeld, 2014). Asimismo, «la securitización³ de la migración se enfoca principalmente en el Estado-nación más que en las personas, lo que refleja

³ El concepto de securitización fue introducido por primera vez en la obra de Buzan, Wæver y Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. La securitización se define como un proceso mediante el cual, a través de discursos, un tema

una prevalencia del enfoque de seguridad nacional sobre el de seguridad humana» (Estevens, 2018: 3).

La estrategia de migración en sí es una estrategia sectorial dentro de la estrategia de seguridad. Según la Organización Internacional para las Migraciones (s. f.), «una estrategia de migración coherente constituye el punto de partida ideal para abordar tanto las oportunidades como los desafíos que plantea la migración, garantizando su aplicación efectiva». Los documentos estratégicos de los países varían en función del concepto de migración y el objetivo varía entre los antiguos países colonialistas y los países centroeuropeos o latinoamericanos, ya que los primeros son tradicionalmente países receptores y los segundos, más bien, países emisores.

Las estrategias de Ecuador, Perú y Portugal se clasifican entre las estrategias sectoriales, mientras que las de Chile, Colombia y España no tienen estrategias migratorias específicas, ya que estos tres países abordan las estrategias sectoriales, incluida la migración, dentro de sus estrategias de seguridad o defensa. Teniendo en cuenta el contenido y el objetivo de las estrategias, las de Portugal, Ecuador, Perú y España son más bien normativas, aunque en ocasiones también incluyen un enfoque descriptivo, mientras que las estrategias de Colombia y Chile son, sobre todo, descriptivas.

5 Comparación de conceptos estratégicos mediante herramientas cualitativas de análisis de contenido

La tabla 1 resume la información más importante de los documentos analizados. Se observa que los documentos estratégicos más largos (chileno, colombiano y portugués) son más completos —incluyen muchas fotos, figuras, infografías y tablas—, mientras que la estrategia española, relativamente más corta, no incluye nada de esto. En términos de páginas, el documento peruano es el más corto, pero el tamaño de la letra y la disposición en dos páginas hacen que tenga una extensión media, similar a la de las demás estrategias. Los conceptos estratégicos analizados están en español, a excepción de la estrategia portuguesa.

En la parte metodológica se analizó de manera detallada el análisis de contenido. En el diseño del sistema de códigos se definieron un total de 7+5 dimensiones (4 subdimensiones). Es importante destacar que, aunque los textos varían en longitud, el análisis de contenido mide la frecuencia relativa en lugar de la absoluta en la comparación. Maxqda Analytics Pro compara cada código con los demás y visualiza la frecuencia. El gráfico 4 ilustra el resultado tras la codificación.

Las estrategias se elaboraron entre 2015 y 2021. Si bien cada una de las estrategias de migración es la primera de su tipo, los países examinados pudieron basarse en

es representado como una amenaza existencial. En este contexto, la migración, o el incremento en el número de migrantes, puede convertirse en una amenaza existencial.



Gráfico 4. Comparación de las estrategias de los países investigados mediante análisis de contenido cualitativo (visualizador de matriz de código). Fuente: elaboración propia con base en el programa Maxqda Analytics Pro

conceptos estratégicos ya existentes al preparar sus estrategias de seguridad y defensa. Las estrategias de migración de Perú y Ecuador se vieron impulsadas por las crecientes presiones migratorias y se prepararon en paralelo al aumento de dichas presiones en Venezuela. La estrategia de Portugal, en cambio, se creó en sentido contrario, ya que «Portugal se enfrenta a un déficit demográfico que se ha convertido en una emergencia social, económica y política nacional» (Alto Comissariado para as Migrações, 2015: 17).

La estrategia portuguesa promueve la inmigración y, en su introducción, el documento también destaca los problemas del envejecimiento de la sociedad, la emigración y la sostenibilidad del sistema de pensiones. En comparación con los países sudamericanos, Portugal tiene una elevada proporción de inmigrantes en relación con su población (9,8 %, equivalente a 2,1 millones). No obstante, uno de los principales objetivos de su estrategia es seguir fomentando la inmigración.

Chile, Colombia y España no cuentan con una estrategia migratoria específica, a pesar de que ambos países sudamericanos han recibido un número importante de migrantes (8,6 %, equivalente a 1,6 millones, y 3,7 %, equivalente a 2,5 millones, respectivamente) en los últimos años y son los principales países de destino de la emigración venezolana. Entre los países investigados, España (14,6 %, equivalente a 6,8 millones) es el país con mayor número de emigrantes (Thomázy, 2022: 23; Migration Data Portal, 2025).

El gráfico 4. proporciona una representación visual de las diferencias y similitudes entre los documentos objeto de estudio. En general, existe una diferencia fundamental entre las dos estrategias migratorias (Ecuador y Perú) y las estrategias de seguridad y defensa nacional (Chile, Colombia y España). En las estrategias de migración, la presencia de códigos relacionados con la migración es más pronunciada, mientras que, en las estrategias de seguridad y defensa, la presencia de códigos relacionados con dichas estrategias es mayor. El documento portugués constituye una excepción, ya que tanto la dimensión estratégica como la migratoria están relativamente equilibradas, con un ligero sesgo hacia la migración. A continuación, se analiza en primer lugar la dimensión migratoria, seguida de las dimensiones estratégicas.

5.1 Evaluación de los documentos estratégicos — códigos relacionados con la migración

*La migración como desafío de seguridad*⁴. En relación con la dimensión de seguridad, era importante identificar los riesgos de seguridad asociados a la migración en cada país. En cada uno de los documentos se menciona la migración, la delincuencia organizada y la trata de personas. España es el único país que aborda la migración en relación con la delincuencia organizada, tanto en los países de destino como en los de origen. España también destaca el extremismo religioso y los grupos terroristas como un riesgo importante para la seguridad en relación con los extranjeros, pero vincula de manera indirecta la migración procedente del sur (países africanos y Oriente Medio) a la descripción del riesgo para la seguridad. Los países investigados no consideran la migración, masiva o no, *per se* como un riesgo para la seguridad, pero asocian el fenómeno de la migración con algunos desafíos de seguridad, como, por ejemplo, la trata de personas, el crimen organizado, etc.

En el documento de Ecuador, la seguridad humana de los migrantes se describe como un reto de seguridad. Los migrantes son identificados como víctimas de delitos cometidos por las redes de tráfico de personas y las bandas que se dedican a esto. Los documentos portugués y peruano hacen una observación similar. Al mismo tiempo, los riesgos para la seguridad de los emigrantes peruanos debidos al alto nivel de emigración también se analizan en detalle en el concepto estratégico peruano.

En Portugal, se identifica la explotación sexual de los inmigrantes como un factor de riesgo, así como el reclutamiento de extranjeros para participar en conflictos armados. En Ecuador, Perú y Portugal, la atención se centra, sobre todo, en la seguridad humana, mientras que en el concepto estratégico de España se hace hincapié en los terroristas y yihadistas. Chile presenta un panorama mixto a este respecto. El concepto estratégico chileno incluye el terrorismo y el crimen organizado en general, pero también la seguridad humana en relación con la migración.

4 La migración como desafío de seguridad y el código para la seguridad humana se han fusionado (indicado por el signo «+» en la primera dimensión de la figura), ya que las dos dimensiones no eran mutuamente excluyentes en el análisis.

Migración ilegal/irregular-migración legal. En los documentos de España y Portugal, los términos irregular e ilegal se utilizan principalmente como sinónimos, por lo que ambos se incluyen en el mismo código. Estos países piden una acción conjunta de la UE en materia de inmigración irregular, en la que se destaque el control de los empleadores y el desmantelamiento de las redes de inmigrantes basadas en el mercado laboral y el empleo irregular como medios para erradicar la inmigración irregular.

Chile y Colombia solo mencionan de manera superficial la migración irregular, a pesar de que ambos países enfrentaban una migración irregular significativa en el momento de redactar los documentos. Por su parte, Ecuador considera la migración como un derecho fundamental, citando en su documento estratégico la Constitución de 2008, la cual subraya que no reconoce la migración ilegal y, por tanto, no considera ilegal a ninguna persona. De este modo, los extranjeros en Ecuador gozan de los mismos derechos que los ciudadanos locales. Perú también está adoptando una postura similar contra la criminalización de la migración irregular. Tanto Ecuador como Perú analizan la migración irregular con más detalle que otros países.

La migración legal solo aparece en Ecuador y Portugal. Portugal quiere fomentar de manera explícita la migración legal, con la que espera reducir la migración irregular. Destaca la necesidad de un amplio consenso social y político sobre la cuestión, así como de reforzar políticas como la movilidad en el mercado laboral y la reagrupación familiar. Ecuador se centrará en reducir las cargas administrativas de los permisos de residencia, lo que también podría fomentar la migración legal. La movilidad en el mercado laboral vinculada a la migración económica solo está presente en el documento de Portugal.

Asilo/refugiado. Solo tres países mencionan este tema: Ecuador, Perú y España. España pide que se actualice la definición y la regulación internacional de los solicitantes de asilo. Ecuador subraya la importancia del tema de los refugiados y destaca su papel de liderazgo en la región en la acogida de refugiados. Perú reconoce que el número de solicitantes de asilo ha aumentado de forma exponencial desde 2004, por lo que considera imprescindible desarrollar nuevos procesos. Aunque el número de solicitantes del estatuto de refugiado ha aumentado en los últimos años en los países investigados, la proporción de personas con estatuto de refugiado es baja, con la excepción de España. A modo de ejemplo, en 2023 hubo 23 382 personas consideradas como refugiados en Chile, 1382 en Colombia, 38 570 en España y 628 en Portugal (UNHCR Refugees Data Finder, 2023).

Integración/reintegración. España menciona de manera breve la importancia de la integración, mientras que Chile y Colombia no lo hacen. Entre los conceptos estratégicos, Ecuador, Perú y Portugal analizan en detalle no solo la integración, sino también la reintegración, y consideran esencial la integración de los retornados. La reintegración se ve impulsada por la importante emigración de estos tres países, cuyo principal objetivo es fomentar el retorno de los jóvenes a través de diversos programas.

Ecuador, Perú y Portugal tienen conceptos estratégicos similares, pero en el caso de Perú se hace más hincapié en la reintegración de connacionales que en la integración de migrantes. En Ecuador, la transferencia de conocimientos y la diversificación

culturales ocupan un lugar más destacado y el reconocimiento de las cualificaciones de enseñanza superior adquiridas en el extranjero se menciona como una dificultad para la integración y la reintegración.

La integración de los inmigrantes en Portugal no es un fenómeno reciente, del que eran responsables las ONG, la Iglesia y los organismos gubernamentales especializados. Desde 2007, el Alto Comisionado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural (ACIDI) supervisa este proceso (Kiss y Soltész, 2013: 61).

La estrategia portuguesa aborda en concreto la necesidad de una integración diferenciada de los migrantes altamente cualificados, así como de aquellos con menos estudios. Además, subraya la importancia de la enseñanza de idiomas y la amplia accesibilidad a la educación, lo que hará que la integración sea más eficaz. En el proceso de integración en el mercado laboral es fundamental que los migrantes altamente cualificados sean empleados en sus profesiones y no en puestos de baja cualificación, ya que esto no beneficia al propio país. En este contexto, también se consideran las necesidades locales y regionales de Portugal.

La integración de los migrantes también se presenta en el documento portugués como una forma de aprovechar el talento y el capital humano, lo cual puede contribuir al desarrollo económico del país. El concepto estratégico destaca la necesidad de la participación política de los inmigrantes, promover la reunificación familiar y la facilitación de la obtención de la ciudadanía. Todos estos aspectos también fortalecen los procesos de integración.

Discriminación. La discriminación se aborda en las tres estrategias de migración y en el concepto estratégico de España. Los documentos se centran principalmente en la importancia de las políticas públicas en este ámbito. En la estrategia española, además de la discriminación, también destaca la cuestión de la xenofobia: «es imprescindible mejorar la coordinación entre los tres niveles de la Administración General del Estado y establecer políticas públicas dirigidas a erradicar cualquier forma de discriminación, racismo o xenofobia» (España, 2021: 30).

En relación con la discriminación, los aspectos fundamentales son similares en los conceptos estratégicos mencionados. Al mismo tiempo, el documento ecuatoriano también se pronuncia contra la discriminación de los ecuatorianos que residen en el extranjero. Asimismo, hace referencia a la migración irregular, que puede llevar al trabajo forzoso y a la esclavitud moderna.

Dirección de la migración (inmigración, emigración, tránsito y retorno). Es una cuestión importante cómo los diferentes países abordan la migración, ya que la migración en sí es un proceso multidireccional. Los países de destino de la migración sur-sur son a la vez países de tránsito y emisores. Los documentos estratégicos de Ecuador, Perú y Portugal reflejan los flujos migratorios multidireccionales y los tres países analizan detalladamente las cuatro direcciones.

En el caso de Portugal, el objetivo específico es fomentar y facilitar la migración cualificada, lo cual puede contribuir a abordar los problemas del envejecimiento

poblacional, a la sostenibilidad del sistema de pensiones, así como al desarrollo económico.

La estrategia peruana es la que más destaca la emigración y sus dificultades. Portugal y Ecuador analizan con detalle la migración de retorno y su facilitación. A modo de ejemplo, la estrategia portuguesa presenta la diáspora como una nueva fuente de migrantes y complementa el documento con un plan detallado para promover el retorno de los portugueses residentes en el extranjero.

Por su parte, el concepto estratégico ecuatoriano resume las iniciativas en vigor desde 2007 para fomentar el retorno de los ecuatorianos que llevan al menos dos años en el extranjero. Entre ellas figuran:

Beneficios fiscales y aduaneros.

- Facilitación administrativa del regreso, que también se extiende a los miembros de la familia.
- Préstamos preferenciales para la compra de bienes inmuebles y para ayudar a iniciar negocios.

La estrategia peruana, sin embargo, llama la atención sobre la importancia de reformar el actual sistema regulatorio en relación con el retorno de los migrantes. El regreso y la integración de los peruanos formados y capacitados en el extranjero enfrentan numerosas dificultades.

Perú y Ecuador son países de tránsito entre los países analizados y ambos cuentan con información al respecto en sus estrategias. En el caso de Ecuador, el concepto estratégico destaca información del Ministerio del Interior que señala que: «dos de cada tres ciudadanos venezolanos que ingresan a territorio ecuatoriano, en su gran mayoría por vía terrestre, continúan su viaje hacia los países del sur» (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018: 22).

Este ejemplo demuestra que la migración temporal también puede ser un problema para los países de tránsito. Estos migrantes a menudo permanecen «invisibles»; no solicitan permiso de residencia, entran en el país con visas de turista o cruzando pasos fronterizos informales o no habilitados, por lo que su número solo puede estimarse. Si durante su estancia trabajan, aumentan la proporción de trabajadores en la economía informal.

5.2 *Evaluación de los documentos estratégicos — códigos relacionados con las estrategias*

Evaluación global del entorno de seguridad. En relación con la evaluación del entorno de seguridad, se asignaron 338 códigos. Entre los países analizados, el documento chileno es el más exhaustivo en cuanto a la descripción del entorno de seguridad: se aborda también el análisis a nivel regional e internacional, además de la aparición de nuevas

amenazas relacionadas con la ciberseguridad y la inteligencia artificial. La estrategia española también contiene un análisis completo y, por supuesto, se destaca la Unión Europea y su entorno de seguridad. En el caso de Colombia, la descripción de los conflictos armados es muy detallada, pero, debido a esto, la evaluación del entorno de seguridad se limita más a los problemas regionales. El documento portugués también aborda la evaluación del entorno local, regional e internacional relacionado con la migración. Al igual que en el concepto español, la Unión Europea también se refleja detalladamente en el documento estratégico portugués. Las estrategias de Ecuador y Perú solo abordan de forma breve el análisis del entorno de seguridad.

Cooperación internacional. La descripción de la cooperación internacional es razonablemente detallada para cada país. En relación con la cooperación, se mencionan los países vecinos, las organizaciones internacionales y, en los países sudamericanos, las organizaciones relacionadas con la integración regional. Algunos ejemplos incluyen: UNASUR y Mercosur, así como la cooperación en defensa que también está presente en Chile y Colombia. En los dos países europeos se destaca principalmente el papel de la Unión Europea en las descripciones de cooperación. A menudo se generaliza en exceso, como en el caso de Chile.

La cooperación internacional en materia de migración, tanto en Portugal como en España, se centra sobre todo en la cooperación conjunta con los países de origen. Ecuador detalla los derechos de los migrantes y la necesidad de cooperación internacional, destacando además los derechos de los ecuatorianos que residen en el extranjero. Cabe mencionar que la estrategia española ya aborda el problema de los refugiados climáticos, subrayando la importancia de la protección del medio ambiente y de la cooperación internacional, ya que la falta de acceso a recursos básicos (como el agua potable) puede provocar hambre y migraciones forzadas.

Identificación de objetivos/recursos/métodos de aplicación. Desde el punto de vista de la elaboración de estrategias, los tres temas están interrelacionados, por lo que es conveniente analizar las dimensiones relacionadas en conjunto. La identificación de objetivos está presente en todos los países analizados. Chile y Colombia definen los objetivos de manera muy detallada, a diferencia de Perú y Ecuador. En el caso de los países del sur de Europa y Sudamérica, se observa una diferencia en cuanto a la definición de los objetivos. En los países sudamericanos analizados, la identificación de los objetivos a menudo es demasiado general y menos específica. Lo mismo se aplica a la identificación de recursos, que está completamente ausente en Ecuador.

Los métodos de implementación, con la excepción de la estrategia portuguesa, contienen pocos detalles específicos en todos los países. A menudo se limitan a referirse a la legislación (Chile) o mencionan métodos de implementación generales que posiblemente se definirán en el futuro (Ecuador). Este último, por ejemplo, establece una serie de objetivos en su documento estratégico, desglosados por instituciones, pero carece de un método específico de aplicación y la identificación de recursos.

La de Portugal es la única estrategia en la que hay coherencia entre los objetivos detallados, los métodos de aplicación y la identificación de los recursos. Resume las

principales acciones en forma de tabla, agrupadas en torno a cinco temas principales, que incluyen el nombre de la organización responsable de ejecutar la acción, los indicadores y la duración de la misma. Los temas principales son la integración de los migrantes, la coordinación de los procesos migratorios, las políticas que fortalecen la migración legal, etc.

6 Cambios importantes

Desde 2015, la crisis migratoria venezolana y su impacto han traído cambios significativos en la región. Ecuador ha implementado una práctica que dificulta los flujos migratorios en el país. La modificación de la ley de migración de Ecuador permite incluso la deportación. Además, se realizó un cambio en el permiso de residencia emitido por UNASUR, cuya solicitud o renovación no es posible desde 2021, lo que dificulta la inmigración y la permanencia de los venezolanos (Ecuador, 2021). Las modificaciones mencionadas han resultado en una práctica contraria al concepto de libre movilidad y la «ciudadanía universal» consagrado en la Constitución ecuatoriana (2008) (Velasco, 2020). Como consecuencia de lo anterior, se ha producido un aumento de la permanencia irregular y del trabajo informal de los migrantes, así como de la xenofobia y las protestas contra la migración (Céleri, 2023).

En febrero de 2021, Colombia decidió crear una nueva estrategia migratoria para hacer frente a la crisis venezolana. Al mismo tiempo, en agosto de ese mismo año aprobó una ley para facilitar la creación de una política migratoria integral. La nueva estrategia estará centrada en los derechos humanos y la integración cultural y social de los migrantes (Colombia, 2021). En mayo de 2023, el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2023) publicó su nueva estrategia: *Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana 2022-2026*. El texto levemente menciona la migración o los problemas de los venezolanos.

Chile, en comparación con los otros países sudamericanos, ha optado por endurecer su postura. El Senado aprobó la nueva ley de migración en abril de 2021, que entró en vigor en febrero de 2022 (Chile, 2021). A finales de 2023, Chile publicó su nueva política nacional de migración, que fue criticada por la oposición debido a la insuficiencia de control migratorio (Aranda, 2024; Chile, 2023).

El Tren de Aragua, una megabanda criminal venezolana, se ha expandido en América del Sur, principalmente en Colombia, Perú y Chile, y se dedica a extorsionar, secuestrar y traficar personas aprovechando la vulnerabilidad de los migrantes. Esta situación agrava la crisis humanitaria a la que se enfrentan los migrantes venezolanos (Ávila, 2022).

El nuevo concepto estratégico de España, «España 2050», se publicó en mayo de 2021. El documento incluye la promoción de la migración legal y cualificada (191 mil personas al año) con el objetivo de abordar los problemas del envejecimiento de la sociedad y el colapso del sistema de pensiones (La Moncloa, 2021: 221). La política

migratoria de Portugal y España podría verse influida de forma significativa por la propuesta de la Comisión Europea de septiembre de 2020 de un nuevo pacto de migración y asilo, sobre el cual, tras largas negociaciones, se alcanzó un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo en diciembre de 2023. Un elemento importante del pacto es la solidaridad entre los Estados miembros, aunque no incluye cuotas obligatorias. La solidaridad permite la asistencia técnica, el patrocinio de devoluciones o el apoyo financiero (Comisión Europea, 2023).

En paralelo a la pandemia de covid-19, el número de pasos fronterizos no habilitados aumentó significativamente, sobre todo en los países sudamericanos, debido a la crisis migratoria procedente de Venezuela. Las restricciones de viaje y el cierre de las oficinas de inmigración durante la pandemia provocaron un aumento significativo de inmigrantes irregulares, lo que llevó a la puesta en marcha de programas de regularización en los países analizados (Páez y Arrieta, 2024; Thomazy, 2022). Por su parte, el Parlamento español discute una posible regularización extraordinaria de migrantes (Padinger, 2024). Las llegadas de migrantes irregulares a España aumentaron de manera significativa en 2024, principalmente al archipiélago canario desde países africanos. Aunque la inmigración irregular es uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta el Gobierno español, el Parlamento no ha llegado a un acuerdo sobre el tema. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, España necesita trescientos mil trabajadores migrantes al año (Mosquera, 2024).

El número de migrantes venezolanos podría aumentar en 2024 y en los próximos años, ya que, tras de las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, el Consejo Nacional Electoral declaró a Nicolás Maduro como presidente (Arias Montenegro, 2024; Campos, Prieto y López, 2024). Una nueva ola migratoria afectaría a varios países, no solo de América del Sur, sino también de Europa, como por ejemplo España.

7 Discusión

Las tres estrategias migratorias (Ecuador, Perú y Portugal) presentan muchas similitudes. El análisis muestra claramente que el documento portugués, al ser el más antiguo, pudo haber servido de modelo tanto para la estrategia peruana como para la ecuatoriana. Los documentos estratégicos de Chile y Colombia son muy similares, incluso en la tabla de matriz de código.

Las tres estrategias migratorias incluyen flujos migratorios multidireccionales (inmigración, emigración, tránsito y retorno). La migración irregular se aborda en los tres documentos. La migración legal aparece tanto en Perú como en el documento de Portugal. Aunque la migración de tránsito es objeto de análisis en Ecuador y Perú, ninguna de las estrategias ofrece soluciones para la presencia de migrantes en tránsito, a pesar de ser un problema real en los países afectados por la migración venezolana.

A la hora de desarrollar una estrategia es importante subrayar que esta no debe centrarse únicamente en la migración irregular, como en el caso de los documentos

de Colombia o Chile, sino que debe analizar todo el flujo migratorio. Cabe destacar la estrategia portuguesa, en la que la migración económica y el fomento del retorno se describen en detalle. Lo mismo puede decirse de la estrategia ecuatoriana, que promueve programas de retorno (créditos, exenciones fiscales y aduaneras) para quienes deciden regresar al país. Una innovación importante en las estrategias de Portugal y Ecuador es el análisis detallado de la integración de los migrantes. Portugal considera la integración como un proceso integral a largo plazo y amplía sus programas de integración también a los retornados.

Las estrategias de Colombia y Chile son más generales y en los documentos de ambos países no se aborda en detalle el tema de la migración. Se centran principalmente en la migración irregular y en los desafíos de seguridad relacionados con ella (crimen organizado, trata de personas). Aunque estas estrategias se redactaron durante la crisis migratoria venezolana, la migración no se presenta como un desafío de seguridad destacado en ninguna de las dos.

Por el contrario, el concepto estratégico español proporciona mucha más información detallada sobre la migración, a pesar de no ser una estrategia específicamente migratoria. Además, vincula la migración con un desafío para la seguridad.

Las estrategias de Perú y Ecuador, en comparación con las de los países analizados, se centran bastante en las personas (seguridad humana, derechos de los migrantes, seguridad de los migrantes, etc.). En los documentos de Ecuador y Perú, al igual que en el de Chile, la migración no se presenta como un desafío de seguridad, aunque la seguridad humana también aparece en el documento chileno.

En cuanto a la cooperación internacional, se observa que está presente en todas las estrategias. En el caso de los países sudamericanos, la falta de cooperación en defensa y seguridad, y la desintegración de las organizaciones regionales (UNASUR, PROSUR, etc.) dificultan su realización y solo algunas iniciativas recientes se consideran viables (Nolte, 2022; Frenkel y Dasso Martorell, 2021).

8 Conclusión

El estudio analizó los conceptos estratégicos de cuatro países sudamericanos (Chile, Ecuador, Colombia y Perú) y, como puntos de referencia, dos países del sur de Europa (Portugal y España) mediante herramientas cualitativas de análisis de contenido. Se buscaron respuestas a las siguientes preguntas: 1. ¿Las estrategias de los países analizados cumplen, en general, los requisitos básicos para la formulación de estrategias? 2. ¿Qué países implementan estrategias que pueden considerarse adecuadas? 3. ¿Existen diferencias entre las estrategias de los países europeos y sudamericanos en relación con la migración? Además, el estudio buscó analizar y comprobar la siguiente hipótesis: Las estrategias de los países sudamericanos presentan un nivel de desarrollo inferior en comparación con las europeas; además, falta abordar la crisis migratoria venezolana desde una perspectiva de seguridad. El análisis proporciona una respuesta clara de que

todas las estrategias cumplen con los requisitos básicos de la formulación de estrategias; sin embargo, los métodos de implementación y la identificación de recursos están incompletos en la mayoría de los documentos. La segunda pregunta de investigación, que buscaba determinar cuál de las estrategias nacionales puede considerarse la más adecuada, solo puede responderse de manera parcial. La estrategia portuguesa es la que mejor cumple con los requisitos básicos, ya que la identificación de objetivos, recursos y métodos de aplicación están detalladamente elaborados.

En cuanto a la tercera pregunta de investigación, se puede establecer que existe una clara diferencia entre los documentos estratégicos sudamericanos y los de Europa del Sur en cuanto a la migración. En los documentos sudamericanos, la migración se trata más desde una perspectiva social y humanitaria. Otra diferencia es que la identificación de objetivos es demasiado general en los países sudamericanos y la determinación de recursos está completamente ausente (como en el caso de Ecuador) o es muy superficial. Por último, se puede confirmar la hipótesis de investigación: los conceptos estratégicos de los países sudamericanos presentan un menor nivel de desarrollo en comparación con los de los dos países europeos. Además, no resultan adecuados para abordar la crisis. En el caso de Chile, a pesar de la significativa presión migratoria, la estrategia no incluye un análisis detallado de la migración y los desafíos de seguridad relacionados. Lo mismo puede decirse de los documentos de Ecuador y Perú, o incluso Colombia.

No obstante, a partir de la metodología planteada en esta investigación, es posible identificar la estrategia más adecuada, considerando las dimensiones establecidas en el análisis (apartado 3). El gráfico 4 presenta los resultados del análisis de contenido cualitativo (Maxqda Analytics Pro, Visualizador de matriz de códigos), utilizando dos sistemas de codificaciones: a) relacionado con la migración y b) la formulación de estrategias. Además, esta metodología puede ser aplicada en el futuro para analizar y comparar textos estratégicos en diferentes contextos. El documento portugués es el más completo y cumple con todos los requisitos fundamentales, tal como se ilustra en la matriz de código. Durante la formulación de estrategias se pueden establecer los requisitos básicos, pero su adaptación a estos requisitos y el enfoque dado al contenido de la estrategia dependerán siempre del país. España analiza en profundidad el terrorismo, mientras que Portugal omite este tema, ya que no ha tenido que hacer frente a atentados terroristas.

En base al análisis de los seis documentos estudiados, las buenas prácticas y las deficiencias se pueden determinar los criterios fundamentales para la formulación de estrategias migratorias:

- Análisis complejo de los flujos migratorios que afectan al país³.
- Identificación de los desafíos y amenazas de seguridad relacionados con la migración.

5 La estrategia debe definir un concepto complejo de migración, que incluya la inmigración, la emigración, la migración de tránsito y de retorno, así como la migración interna.

- Identificación de objetivos a corto y largo plazo (complementados con programas de integración).
- Determinación de recursos.
- Métodos de aplicación;
- Identificación de los organismos encargados de la implementación y supervisión.

No obstante, el contenido de la estrategia siempre estará influido por el país y los flujos migratorios que afecten a este y a la región, incluyendo los objetivos y necesidades políticas y sociales.

En el caso de los flujos migratorios del siglo XXI en América del Sur, los migrantes comparten en su mayoría un idioma y una cultura similares. Sin embargo, la gestión y la administración de la migración, la protección de los derechos humanos y la integración social y económica suponen retos para los países sudamericanos. No obstante, cabe destacar que América del Sur ha integrado con éxito a grandes grupos de inmigrantes árabes (libaneses, palestinos, sirios), japoneses y chinos durante el último siglo (Vilchez, 2016; Wail, 2019). Los procesos de integración han convertido a Sudamérica en un «crisol de culturas».

Entre los países analizados en el estudio, en especial aquellos afectados por la crisis migratoria venezolana, es indispensable formular estrategias migratorias adecuadas para hacer frente, tanto a corto como a largo plazo, a los desafíos que implica la llegada masiva de los migrantes. Portugal es un ejemplo de los programas de integración que ha acogido e integrado a un gran número de inmigrantes procedentes de sus antiguas colonias.

Bibliografía

- Alto Comissariado para as Migrações. (2015). Plano Estratégico para as Migrações Resolução do Conselho de Ministros [en línea]. Alto Comissariado para as Migrações. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_net.pdf/3a515909-7e66-41e8-8179-e3aa5e0c7195
- Aranda, A. (2024). Oposición crítica Política Nacional de Migración [en línea]. La Tercera. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/toha-explica-que-politica-nacional-de-migracion-busca-asegurar-la-regularidad-de-extranjeros-y-desata-criticas-de-la-oposicion/SRIP7KTTJBDS7HNPBCLI33Z76E/#>
- Aranda, G. y Thomázy, G (2024). Migración Transnacional: El caso de Chile y los desafíos de la seguridad. *Revista de Asuntos Internacionales, Defensa y Seguridad*. 2, pp. 12-26.
- Arias Montenegro, J. M. (2024). Presidente del Senado de Colombia no reconoció a Maduro como presidente [en línea]. Infobae. [Consulta: 2025]. Disponible

- en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/06/presidente-del-senado-de-colombia-no-reconocio-a-maduro-como-presidente-tras-resultados-de-votaciones-en-venezuela/>
- Ávila, L. (2022). Chile, el destino de migrantes venezolanos víctimas de Tren de Aragua [en línea]. InsightCrime. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/chile-destino-final-migrantes-venezolanos-victimas-tren-de-aragua/>
- Babbie, E. (2008). *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi.
- Briones Riverosa, D. (2014). Reflexiones sobre la Estrategia de Seguridad Nacional Española: lecciones para Sudamérica [en línea]. *Revista Científica General José María Córdova*. 12(13), pp. 107-124. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.21830/19006586.157>
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Buzan, B., Waever, O. y Wilde, J. de. (1998). *Security: A new Framework for analysis*. Londres, Linne Rienner
- Campos, J., Prieto, L. y López, A. (2024). Resultado elecciones en Venezuela 2024 [en línea]. *ElConfidencial*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2024-07-28/elecciones-venezuela-resultado-2024-hoy-directo_3932241/
- Caudle, S. L. (2009). National Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means [en línea]. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 6(1), pp. 1-28. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.2202/1547-7355.1526>
- Célleri, D. (2023). Xenofobia y migración venezolana en Ecuador: Entre percepciones de inseguridad y competencia laboral [en línea]. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. 115, pp. 43-62. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://erlacs.org/articles/10.32992/erlacs.10912>
- Chile. (2021). Ley 21325 Ley de migración y extranjería Ministerio del Interior y Seguridad Pública [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>
- . (2023). Decreto 181 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1199553&idVersion=2023-12-27>
- Colombia. (2021). Ley 2136, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano [en línea]. Bogotá, Universidad del Rosario. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2022-10/ley-2136-del-4-de-agosto-de-2021.pdf>

- Csiki, T. (2013). Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében. *Hadtudomány*. 23(3-4), pp. 29-44.
- Comisión Europea. (2023). La Comisión se congratula del acuerdo político alcanzado con el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_23_6708
- Ecuador. (2021). Ley Orgánica reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana [en línea]. Normativa Jurídica de Ecuador. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.oficial.ec/ley-organica-reformatoria-ley-organica-movilidad-humana>
- España. (2021). Real Decreto 1150/2021 de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional [en línea]. Boletín Oficial del Estado. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-21884
- Estevens, J. (2018). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies [en línea]. *Comparative Migration Studies*. 28(6), pp. 1-21. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>
- Frenkel, A. y Dasso Martorell, A. (2021). Pandemia y desintegración regional: La COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana [en línea]. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 31, pp. 25-42. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.31.2021.4987>
- Gheyle, N. y Jacobs, T. (2017). Content Analysis: a short overview [en línea]. Gante, Centre for European Studies. Internal Research Notes. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33689.31841>
- González Guyer, J. (2017). Libros Blanco de Defensa en Sudamérica: ¿Política Exterior o Política Doméstica? [en línea]. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. 4(2). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74982>
- Guix Oliver, J. (2008). El análisis de contenidos: ¿qué nos están diciendo? [en línea]. *Revista de Calidad Asistencial*. 23(1), pp. 26-30. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23040042/>
- Kiss, A. y Soltész, B. (2013). Technikai és pénzügyi segítségnyújtás migráns szervezeteknek Portugáliában. En: Bodolai, A. B. y Kováts, A. (eds.). *A nyelvtanulástól a politikai részvételig: Bevándorlók integrációját támogató programok az Európai Unióban*. Budapest, ICCR-Budapest Alapítvány.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, Sage.
- La Moncloa. (2021). Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo [en línea]. La Moncloa. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.>

- lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf
- Migration Data Portal [en línea]. (2025). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=620
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2020). Política de Defensa Nacional de Chile [en línea]. Gobierno de Chile. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/POLITICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2019). Política de defensa y seguridad PDS [en línea]. Gobierno de Colombia. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dni.gov.co/wp-content/uploads/2020/06/PDS-2019.pdf>
- . (2023). Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana. 2022-2026 [en línea]. Gobierno de Colombia. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/GARANTIAS-PARA-LA-VIDA-Y-LA-PAZ.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). Plan Nacional de Movilidad Humana [en línea]. Gobierno de Ecuador. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://adesp.org/wp-content/uploads/2020/02/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf
- Mosquera, P. (2024). Crisis migratoria en España: esta es la propuesta de Pedro Sánchez para frenar las llegadas irregulares de África [en línea]. CNN. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/08/30/crisis-migratoria-espana-propuesta-pedro-sanchez-orix>
- Nolte, D. (2022). From UNASUR to PROSUR Institutional Challenges to Consolidate Regional Cooperation [en línea]. En: Deciancio, M. y Quiliconi, C. (eds.). *Regional and International Cooperation in South America After COVID: Challenges and Opportunities Post-Pandemic*. Nueva York, Routledge. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003230403>
- Observatorio Permanente de la Inmigración. (2024). Ciudadanos ucranianos en España [en línea]. Observatorio Permanente de la Inmigración. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/ucranianos?tab=ultimos-datos>
- Organización Internacional para las Migraciones. (s. f.). EMM 2.0. Developing Migration Policy, National migration strategies [en línea]. Organización Internacional para las Migraciones. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://emm.iom.int/handbooks/developing-migration-policy/national-migration-strategies>
- . (2022). Tendencias recientes de la migración en las américas [en línea]. Organización Internacional para las Migraciones. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbd1446/files/documents/tendencias-recientes-de-la-migracion-en-las-americas_sp.pdf

Our World in Data. (s. f.). Total number of international emigrants [en línea]. Our World In Data. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ourworldindata.org/explorers/migration?tab=chart&time=2000..latest&facet=none&hideControls=false&Metric=Number+of+international+immigrants&Period=Total&Sub-metric=Total&country=CHL~ECU~COL~PER~ESP~PRT>

—. (2024). Net migration rate [en línea]. Our World In Data. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ourworldindata.org/explorers/migration?tab=chart&time=2000..latest&facet=none&country=CHL~ECU~COL~PER~ESP~PRT&hideControls=false&Metric=Net+migration+rate&Period=Total&Sub-metric=Total>

Padinger, G. (2024). El Parlamento español debatirá una posible regularización extraordinaria de migrantes: ¿a quién afectaría y cuando entraría en vigor? [en línea]. CNN. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/15/parlamento-espana-regularizacion-extraordinaria-migrantes-orix/>

Páez, P. E. F. y Arrieta, P. C. (2024). Reflexión sobre los procesos de regularización extraordinarias de extranjeros en Chile: ¿problema o solución? [en línea]. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. 15(1). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v15n1-art339>

Palacios Rodríguez, M. (2020). Planeación Estratégica, instrumento funcional al interior de las organizaciones [en línea]. Revista Nacional de Administración. 11(2). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.22458/rna.v11i2.2756>

Perú. (2017). Decreto Supremo 015-2017-RE. Política Nacional Migratoria 2017-2025 [en línea]. El Peruano. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-migratoria-decreto-supremo-n-015-2017-re-1513810-1>

Pires, R. P., Vidigal, I. y Pereira, C. (2022). Emigração Portuguesa 2022 [en línea]. Observatório da Emigração. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://observatorioemigracao.pt/np4/file/8817/OEm_EmigracaoPortuguesa2022.pdf

R4V. (2024). América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región, Mayo 2024 [en línea]. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-may-2024>

Statista. (2024). Número de refugiados ucranianos registrados por país desde el comienzo de la guerra en febrero de 2022 hasta febrero de 2024 [en línea]. Statista. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1293856/guerra-entre-rusia-y-ucrania-refugiados-ucranianos-por-pais-2022/>

- Stefoni, C. (2002). Mujeres inmigrantes peruanas en Chile. Papeles de Población. México, Universidad Autónoma del Estado de México. 33(8), pp. 117-144.
- Tálas, P. (2019). A migráció, mint biztonságpolitikai problema [en línea]. Magyar Tudomány. 180(1), pp. 67-78. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.6>
- Thomázy, G. (2022). Regularización extraordinaria de los migrantes durante el covid-19: América del Sur y Europa del Sur – un análisis comparativo [en línea]. Acta Hispanica - Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. IV, pp. 19-31. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.14232/actahisp.2022.0.19-31>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2023). Refugees Data Finder [en línea]. Naciones Unidas. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=C4eMuZ>
- Urbanovics, A. y Guajardo, R. (2022). Estrategias de ciberseguridad en los países latinoamericanos – un análisis comparativo [en línea]. Acta Hispanica. IV, pp. 89-104. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.14232/actahisp.2022.0.89-104>
- Velasco, S. Á. (2020). Ilegalizados en Ecuador, el país de la «ciudadanía universal» [en línea]. Sociologías. 22(55), pp. 138-170. [Consulta: 2025]. <https://doi.org/10.1590/15174522-101815>
- Vilchez, H. (2016). Hacia una nueva diversidad: Migraciones asiáticas en América Latina. Tiempo y Espacio. 26(65), pp. 99-119.
- Wail, S. H. (2019). Arabs and the Americas: A Multilingual and Multigenerational Legacy [en línea]. Review: Literature and Arts of the Americas. 52(2), pp. 166-169. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08905762.2019.1681762>
- Wohlfeld, M. (2014). Is Migration a Security Issue?. En: Grech, O. y Wohlfeld, M. (eds.). Migration in the Mediterranean: Human Rights, Security and Development Perspectives. Malta, MEDAC, pp. 61-77.

Artículo recibido: 14 de septiembre de 2024

Artículo aceptado: 14 de enero de 2025

Ana Valle Padilla

Doctoranda en Seguridad Internacional en la Escuela Internacional de Doctorado de la UNED.

Correo: avalle112@alumno.uned.es

La geopolítica de los gasoductos rusos en Europa. Entre el realismo y el liberalismo energéticos

The geopolitics of Russian gas pipelines in Europe. Between energy realism and liberalism

Resumen

La invasión rusa de Ucrania en 2022 intensificó el conflicto iniciado en 2014, lo que hizo aumentar la preocupación por la seguridad energética de Europa por su dependencia del gas natural ruso. Tres de los cuatro gasoductos que suministraban gas ruso a Europa eran objeto de especial inquietud: Nord Stream (1 y 2), Yamal-Europa y el sistema de tránsito de Ucrania, a través de los cuales llegaba gas a Alemania, Polonia y Ucrania, respectivamente.

El presente artículo analiza las relaciones de Rusia con estos países desde las perspectivas del realismo y el liberalismo, examinando cómo ambas teorías interpretan la geopolítica energética. Mientras que Polonia y Ucrania tratan el gas ruso desde la teoría del realismo ofensivo y consideran su dependencia como una vulnerabilidad estratégica, Alemania ha adoptado tradicionalmente la postura propia

del liberalismo institucional y percibe el gas como un bien comercial que fomenta la estabilidad.

Los hechos muestran las diferencias en las percepciones del gas natural, los gasoductos y la relación con Rusia, así como las estrategias energéticas nacionales, y cómo estas diferencias no impidieron la interrupción del suministro de gas, lo que causó que el realismo ofensivo se erigiera como el enfoque interpretativo dominante. Esto ha dado lugar a un nuevo mapa de gasoductos y a una nueva política hacia Rusia.

Palabras clave

Inseguridad energética, Gas natural, Guerra de Ucrania, Economía, Seguridad nacional.

Abstract

The Russian invasion of Ukraine in 2022 intensified the conflict that began in 2014, raising concerns regarding Europe's energy security due to its dependence on Russian natural gas. Three of the four pipelines supplying Russian gas to Europe were of particular concern: Nord Stream (1 and 2), Yamal-Europe and the Ukrainian Transmission System, piping gas to Germany, Poland and Ukraine, respectively.

This article analyses Russia's relations with these countries from the perspectives of realism and liberalism, examining how both theories interpret energy geopolitics. While Poland and Ukraine treat Russian gas from the perspective of offensive realism and view their dependence as a strategic vulnerability, Germany has traditionally adopted the stance of institutional liberalism, and perceives gas as a commercial good that promotes stability.

The facts shed light on the differences in perceptions of natural gas, pipelines and the relationship with Russia, as well as national energy strategies, and how these differences did not prevent the disruption of gas supplies, with offensive realism emerging as the dominant interpretative approach. This has led to a new pipeline map and a new policy towards Russia.

Keywords

Energy insecurity, Natural gas, Ukraine war, Economy, National security.

Citar este artículo:

Valle Padilla, A. (2024). La geopolítica de los gasoductos rusos en Europa. Entre el realismo y el liberalismo energéticos. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 24, pp. 233-264.

I Introducción

En 2022, la Federación Rusa llevó a cabo una invasión a gran escala en varias regiones de Ucrania, lo que marcó una intensificación significativa del conflicto que había comenzado en 2014. Una de las preocupaciones inmediatas fue la inseguridad energética que Europa podría sufrir por un posible desabastecimiento de gas natural ruso. Este temor se fundamentaba en la conjunción de dos hechos: la tradicional dependencia europea del suministro ruso (alrededor del 40 %) y el historial previo de Rusia al utilizar el gas natural como herramienta política, según la percepción de algunos países importadores europeos. El recelo por el eventual descenso o interrupción era especialmente preocupante en los flujos de gas que transcurrían por tres de los cuatros gasoductos que han transportado gas desde Rusia a Europa: el sistema de gasoductos de Ucrania¹, el gasoducto Yamal-Europa y el sistema de gasoductos Nord Stream.

Ante la incertidumbre sobre la seguridad energética europea y estando en curso la guerra en Ucrania, la UE diseñó el llamado plan RePowerEU (Comisión Europea, 2022a) con la intención de encontrar gas natural que sustituyera de manera progresiva el ruso y dejar de importarlo en 2027.

Las sospechas se hicieron realidad y los gasoductos Yamal y Nord Stream dejaron de transportar gas en abril y septiembre de 2022, respectivamente. Por su parte, el sistema de gasoductos de Ucrania introducía gas ruso a Europa en cantidades mínimas, pero el contrato entre ambos países ha concluido el 31 de diciembre de 2024, sin que haya perspectivas de renovación, al menos de momento.

Desde el estallido de la guerra se han sucedido los estudios y análisis en torno a la situación energética derivada de la invasión, enfocados sobre todo hacia las consecuencias de la interrupción del suministro desde Rusia (Aitken y Ersoy, 2023; Henderson y Chyong, 2023; McWilliams *et al.*, 2023; Seleš *et al.*, 2022) y hacia el cambio de paradigmas que la crisis energética está originando en la UE (Kuzemko *et al.*, 2022; Mišík y Nosko, 2023; Osička y Černoch, 2022).

El objetivo de este artículo es comprender las relaciones de Rusia con Ucrania, Polonia y Alemania en torno al gas transportado por los gasoductos del sistema de Ucrania, Yamal y Nord Stream a la luz de dos corrientes teóricas propias de las relaciones internacionales: el realismo ofensivo y el liberalismo institucional. A través de ellas se espera elucidar si las aludidas concepciones realista y liberal sobre el gas natural han influido en la situación sobrevenida a partir de la guerra en Ucrania.

La elección de Polonia, Ucrania y Alemania como objeto del presente análisis responde a su relevancia geopolítica, al tiempo que se cree que la mencionada elección

¹ El término «sistema de gasoductos de Ucrania» alude a la red de gasoductos que, originados en Rusia, atraviesan el territorio ucraniano. Se agrupa así en esta denominación los gasoductos Amistad y Soyuz, junto con sus ramificaciones.

permitirá ilustrar acerca de cómo factores históricos, económicos y geopolíticos condicionan estrategias energéticas divergentes dentro de un mismo marco regional.

En la primera parte del artículo se exponen las características de las teorías del realismo ofensivo y del liberalismo institucional y se identifican los rasgos que permiten entender las relaciones de los citados países europeos con Rusia y su traslación al escenario de las relaciones desarrolladas en torno a los diferentes gasoductos. Uno de los principales resultados es la identificación de los que se han denominado «realismo energético» y «liberalismo energético».

En la segunda parte, tras presentar cada uno de los marcos teóricos, se expone la situación actual del flujo del gas por los gasoductos mencionados, explicando los hechos que han influido en el mismo.

Se concluye que la recepción de gas ruso a través de los gasoductos Nord Stream, Yamal y el sistema de tránsito de Ucrania se ha interpretado de manera muy diferente por Alemania, Polonia y Ucrania. Estas divergencias en la percepción de la relación energética con Rusia han dado lugar a diferentes conceptos de seguridad energética y distintas estrategias nacionales. A la vez, la diferencia de percepciones hacia Rusia como proveedor no ha evitado la crisis energética vivida tras el recrudecimiento de la guerra iniciado en 2022.

El estudio pretende ser novedoso en dos sentidos: desde una dimensión teórica, considerando las premisas del liberalismo institucional y del realismo ofensivo en el ámbito de la energía, y desde una dimensión concreta y aplicada, aportando las conclusiones teóricas del estudio de los casos citados a efectos de valoración y diseño de políticas de seguridad de la Unión Europea (UE).

2 Gasoductos y geopolítica: una interpretación desde las teorías del realismo y del liberalismo

La energía está presente muy a menudo en las relaciones internacionales. En este sentido, el comisario de Energía Andris Piebalgs afirmaba en 2006: «Hemos visto que la cuestión de la seguridad del suministro energético se ha convertido en un tema de relaciones internacionales».

Dada la relación entre ambas esferas, se aplican dos de las teorías más importantes de las relaciones internacionales al escenario energético: el realismo y el liberalismo, conscientes de que hay corrientes e interpretaciones que conviven tanto en el seno del realismo (clásico, estructural o neorrealismo, defensivo, ofensivo, neoclásico) como del liberalismo (liberalismo comercial, paz democrática o el institucionalismo neoliberal).

La validez y utilidad de estas teorías no está exenta, no obstante, de detractores o críticas por considerar limitados los argumentos que enfrentan Estado y mercado, por estimar que enfatizan la política de poder y las interacciones estratégicas entre Estados (Judge y Maltby, 2016) o por no incluir en su enfoque a actores no estatales y múltiples escalas políticas (Stoddard, 2013).

Es cierto, asimismo, que la aplicación de teorías tiene limitaciones, de modo que es difícil que un escenario se identifique por completo con un discurso teórico. En este estudio se van a utilizar las corrientes del liberalismo institucional y del realismo ofensivo. Ambas exponen modelos ideales que sirven para clasificar políticas similares, pero es difícil que muestren un patrón absoluto de las acciones de los países. Se trata de modelos ideales y no paradigmas claramente establecidos (Wilson, 2019).

En cualquier caso, ambas teorías se mantienen como instrumentos valiosos para el análisis y comprensión de escenarios complejos como el del mapa de los gasoductos desde Rusia a Europa.

2.1 *El liberalismo institucional y la energía*

Las ideas sobre las que se sustenta el liberalismo hunden sus raíces en el siglo XVIII² y se basan en el vínculo existente entre la libertad de comercio y la conducta pacífica de los Estados. Esta teoría considera que la apertura de los mercados y la interdependencia económica son medios eficaces para pacificar comportamientos exteriores de los Gobiernos; la existencia de una red de intereses comerciales comunes desincentiva la guerra como medio para que un Estado aumente su poder (Doyle, 1986)

La corriente del liberalismo institucional tiene sus raíces filosóficas en este pensamiento ilustrado del siglo XVIII y las ideas de cooperación y derechos universales defendidas por pensadores como Immanuel Kant y John Locke. Como teoría formal en las relaciones internacionales, surge en la década de los setenta y se consolida en los años ochenta, en especial a través de los trabajos de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1977). Su obra conjunta, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, redefine las relaciones internacionales al incluir factores económicos y transnacionales como claves para la cooperación interestatal. Posteriormente, Keohane (1984) desarrolla más estas dinámicas exponiendo cómo las instituciones internacionales fomentan la cooperación incluso sin un poder hegemónico.

Algunos de los postulados más relevantes son los siguientes: existen relaciones transnacionales entre actores privados, y no solo entre Estados, que intensifican la interdependencia entre ellos; los asuntos de defensa no ocupan un lugar prioritario en las relaciones internacionales y la probabilidad de empleo de la fuerza entre dos Estados disminuye conforme aumenta su interdependencia. En el ámbito de la energía, «la interdependencia económica puede fomentar la paz y la cooperación, ya que los Estados se vuelven más reacios a perturbar las relaciones que benefician su prosperidad mutua» (Saaïda, 2024).

2 Se ha considerado que el origen de las ideas en las que se basa el liberalismo comercial e interdependencia compleja puede verse en *El espíritu de las leyes* (Montesquieu, 1748) y, posteriormente, en *Una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (Smith, 1776).

Los intercambios económicos promueven la comunicación y el entendimiento entre Estados, lo que favorece la cooperación. A su vez, los actores económicos presionarán a sus respectivos Gobiernos para mantener esta relación de cooperación, disuasoria de acciones hostiles (Jordán, 2013).

Además, el liberalismo institucional reconoce la importancia de los regímenes internacionales, entendidos como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos que guían el comportamiento de los actores en áreas específicas de las relaciones internacionales. Estos regímenes facilitan la cooperación al proporcionar marcos estructurados que reducen la incertidumbre y promueven expectativas compartidas entre los Estados (Krasner, 1983). Asimismo, se destaca la relevancia de la democracia y los derechos humanos como fundamentos para una paz duradera, argumentando que las democracias tienden a mantener relaciones más pacíficas y cooperativas entre sí (Doyle, 1986).

Finalmente, el liberalismo institucional subraya la capacidad de las instituciones para adaptarse y evolucionar frente a los cambios en el entorno internacional, lo que les permite seguir siendo efectivas en la promoción de la cooperación y la estabilidad global (Barbé, 1989).

La forma en la que este liberalismo entiende las relaciones energéticas puede deducirse del sentido que le confiere al gas natural, la relación en torno al recurso energético y los gasoductos. El gas natural, desde esta corriente, es un bien comercial y, como tal, objeto de compra-venta. En torno a él se generan y desarrollan relaciones mercantiles sometidas a las reglas comerciales que las regulan y definen.

El segundo aspecto clave es la relación entre países en torno al gas natural. El recurso energético aquí no es objeto de una relación de dependencia, sino de interdependencia, basada en el interés recíproco que tienen ambas partes (comprador y vendedor) de mantener esta transacción comercial: el Estado que adquiere el gas natural tiene el mismo interés en proveerse de él que el productor/exportador (y en su caso, país de tránsito) en venderlo y lucrarse con ello.

La interdependencia en el marco del liberalismo institucional implica una relación de mutua dependencia en la que las acciones de un Estado afectan de manera directa a otros, lo que crea incentivos para la cooperación continua. Aplicada al ámbito energético, esta interdependencia se manifiesta en la relación entre países exportadores e importadores de gas natural: los primeros dependen de la venta para sostener sus economías, mientras que los segundos necesitan un suministro seguro para mantener sus sistemas productivos. Este vínculo fomenta comportamientos cooperativos, ya que cualquier interrupción en el flujo perjudicaría a ambas partes. Además, la interdependencia energética no es simétrica; algunos Estados son más vulnerables que otros, según su diversificación de fuentes y proveedores, lo que puede dar lugar a negociaciones complejas y a la creación de marcos institucionales para minimizar riesgos y asegurar un suministro estable y predecible (Nye y Keohane, 1977).

Los gasoductos por los que transita el gas natural se interpretan desde esta óptica como elementos que facilitan esta cooperación y representan el interés común.

Los tres elementos afectan a cómo se entiende la seguridad energética, que vendría determinada por aspectos como las perspectivas de la demanda global, la volatilidad de los precios o la capacidad real de los países productores para suministrar la energía demandada, también condicionada, por ejemplo, por las inversiones disponibles. La seguridad energética depende de mercados competitivos y abiertos y, así, los problemas de inseguridad energética se abordan mediante la oferta y la demanda y los precios (Harris y Naughten, 2007); es por ello que las acciones para velar por la provisión energética pasan por facilitar el comercio y la inversión. El beneficio recíproco de la transacción de gas natural entre Estados propiciaría la interdependencia y la cooperación. En consecuencia, los mercados internacionales funcionarían como un «bien público global» que mejora la seguridad energética de todas las economías, lo que constituye un fuerte incentivo para que los Gobiernos adopten medidas colectivas dirigidas a apoyar y aumentar estos mercados (Wilson, 2019). La seguridad energética adquiere, pues, un sentido «basado en el mercado» (Chester, 2009), de cuyo buen funcionamiento depende.

Desde otro punto de vista, la interdependencia también afecta a la seguridad energética porque muy pocos Estados poseen toda la gama de bienes energéticos que sus economías requieren (Nance y Boettcher, 2017).

La seguridad energética, en consecuencia, se incardina en el campo de la economía y de la industria. Estas percepciones del gas natural, la relación de interdependencia, los gasoductos y la seguridad energética definirían lo que podría llamarse liberalismo institucional en las relaciones energéticas o liberalismo institucional energético.

Si bien el liberalismo institucional sostiene que la interdependencia económica reduce la probabilidad de conflictos al crear incentivos para la cooperación, no garantiza la ausencia total de tensiones o rupturas en las relaciones internacionales. La interdependencia implica costes potenciales en caso de interrupción de las relaciones, pero estos costes pueden ser asumidos por razones políticas, estratégicas o de seguridad nacional. Según Keohane y Nye (1977), los Estados son actores racionales que buscan maximizar sus intereses en un entorno de interdependencia compleja, pero también afrontan dilemas de seguridad y presión de factores internos y externos que pueden llevar a decisiones contrarias a la lógica cooperativa. De hecho, otros autores señalan que la interdependencia puede generar vulnerabilidades estratégicas, lo que puede motivar a los Estados a diversificar sus relaciones o incluso a enfrentarse a sus socios comerciales si perciben amenazas a su seguridad o soberanía. Por tanto, la interdependencia no elimina los conflictos, sino que configura el modo en que los Estados gestionan sus intereses en un contexto global interconectado (Ripsman *et al.*, 2016; Rose, 1998).

Además de esta crítica existen otros desafíos en la aplicación de la teoría liberal a las relaciones energéticas. Por ejemplo, «la teoría liberal puede subestimar cómo la competencia por recursos energéticos estratégicos puede llevar a conflictos o cómo la dependencia energética puede ser utilizada como herramienta de influencia política» (Singh, 2019).

De forma complementaria, la teoría liberal ha sido criticada por su tendencia a racionalizar la agenda política, lo que puede limitar su capacidad para abordar la complejidad de las relaciones energéticas internacionales (Reus-Smit, 2001).

2.2. *El realismo ofensivo y su plasmación en la energía*

En el contexto de las relaciones internacionales, la teoría del realismo es una de las más recurrentes para comprender las dinámicas de poder entre los Estados. Tiene sus antecedentes históricos en Sun Tzu, Maquiavelo o Hobbes y una de sus principales premisas es que el Estado es el actor principal y se desenvuelve en un contexto de anarquía internacional donde no existe una autoridad central que regule las relaciones con otros Estados o entre ellos (Tariq *et al.*, 2018).

En el realismo ofensivo, el interés nacional es la variable primordial (Riaz *et al.*, 2021) y el poder, tanto militar como económico, es esencial para alcanzar estos intereses nacionales y dar forma al sistema político anárquico (Walt, 2017). Existe una relación entre seguridad y poder y, a su vez, la búsqueda del mismo es causa de guerra y conflicto. Estrategias como la maximización del poder, las alianzas internacionales, la carrera armamentista y la diplomacia son vistas como medios para que los Estados incrementen su seguridad (Walt, 2017). Al mismo tiempo, esta corriente considera la inseguridad de los Estados como el principal problema en las relaciones internacionales, lo que lleva a un sistema de autoayuda en el cual los Estados deben procurar su propia seguridad en ausencia de una autoridad superior.

La conjunción de primacía de los grupos, egoísmo y anarquía lleva a que las relaciones internacionales estén marcadas por la búsqueda de poder y seguridad (Wohlforth, 2010).

Este realismo aplicado a la energía conlleva discernir cómo se entienden tres de sus elementos constituyentes: el recurso energético, la relación energética y los gasoductos.

El gas natural es aquí un recurso estratégico que sobrepasa su mera condición de bien. Los Estados no lo consideran solo un recurso económico, sino también un resorte de poder utilizable al servicio de la acción política exterior. Se trata de un instrumento más para alcanzar objetivos, una herramienta estratégica que los Estados pueden usar para competir por la supremacía política en el ámbito internacional (Szulecki *et al.*, 2018).

La percepción del gas natural repercute en cómo se entiende la relación entre país exportador y consumidor:

«La dependencia de productores extranjeros es un riesgo para el suministro de energía, una amenaza potencial a la seguridad. Por el contrario, para los estados productores, la enorme importancia económica de la energía la convierte en un activo coercitivo importante en el arsenal de política exterior de un estado. Esto puede incluir utilizar el gas como

arma energética (donde se retienen los suministros como una amenaza) o de diplomacia energética (donde se ofrece un trato preferencial como un incentivo)» (Szulecki *et al.*, 2018).

La energía es un recurso estratégico crucial para la supervivencia y poder de los Estados que buscan maximizar su poder y seguridad en este sistema internacional anárquico (Lawson y Usiemure, 2018). Tanto es así que la energía se considera un elemento central de la política de poder y de la política exterior y de seguridad.

La posible cooperación internacional en materia de energía es percibida por los realistas como un medio para promover los intereses nacionales y de seguridad, más que como un fin en sí mismo (Bovan *et al.*, 2020; Saligin, 2014). Estas relaciones energéticas son percibidas de distinta manera si el país realista es importador o exportador de recursos energéticos. En el primer caso, la seguridad energética enfatiza la autonomía y la independencia energética (Karunathilake *et al.*, 2022) y se centra en la competencia por los recursos energéticos. Esta competencia por los recursos y la búsqueda de autonomía energética vendrían motivadas no solo por cuestiones internas de supervivencia y crecimiento económico, sino que también se justificarían en la creencia de que los Estados consideran la energía como recurso estratégico que tiende a usarse como palanca de poder para alcanzar sus objetivos políticos. Se trataría de una estrategia defensiva ante la creencia o posibilidad de que los Estados busquen «obtener el máximo poder relativo posible para aumentar su seguridad, y una de las formas más importantes de poder es la energía» (Mearsheimer, 2003).

Los países realistas que cuentan con recursos energéticos y los exportan buscarían crear dependencias que puedan utilizar en beneficio de los intereses nacionales propios. Estos países persiguen «emplear el control de los recursos energéticos como medio de influir en otros Estados y fortalecer su propia posición en el sistema internacional» (Waltz, 1979).

La creencia de que el país productor podría interrumpir el suministro de gas al país consumidor con fines políticos presupone que el primero puede soportar las pérdidas derivadas de las ventas no realizadas de gas. Entonces, no existe interdependencia, sino dependencia (o una interdependencia asimétrica). Al no existir interdependencia desaparece el factor disuasorio para el uso del gas como arma política y el riesgo de esta posibilidad hace que la dependencia se entienda como vulnerabilidad. Los gasoductos serían entonces solo los instrumentos al alcance de los Gobiernos que buscan explotar sus reservas de energía para promover objetivos políticos.

Como consecuencia de estas percepciones, la seguridad energética se situaría en la seguridad nacional y ambas serían inseparables. En efecto, desde esta perspectiva del realismo ofensivo, el gas natural —y la energía en general— puede interpretarse como un medio para alcanzar la supremacía en el sistema internacional, como una herramienta clave para acumular poder en un sistema internacional anárquico. Los Estados, motivados por la necesidad de maximizar su poder buscan controlar estos recursos, al considerarlos elementos geopolíticos y no meros bienes económicos. Además, el control de recursos energéticos permite a los Estados alcanzar una

hegemonía regional, consolidando su supremacía y disminuyendo su vulnerabilidad frente a posibles amenazas (Henderson y Mitrova, 2016; Kuzemko, 2013; Mearsheimer, 2003).

El comercio de recursos estratégicos está estrictamente determinado por los intereses nacionales y se prioriza la preocupación por el poder y la supervivencia en el sistema internacional. Así, la cooperación parece carecer de sentido dada la naturaleza caótica del contexto internacional.

En resumen, el realismo ofensivo proporciona un marco para comprender la seguridad energética como una extensión de la política de poder, conforme a la cual los Estados actúan para asegurar su supervivencia y posición en el sistema internacional. La seguridad energética se convierte en un aspecto crítico de la estrategia estatal, ya que los recursos energéticos son esenciales para el poder y la influencia de un Estado (Kilinç-Pala, 2021; Mohapatra, 2017).

Al realismo se le han atribuido limitaciones para comprender las relaciones energéticas. Algunos autores sugieren que no ha tenido en cuenta el papel de los actores no estatales y las fuerzas del mercado. A su vez, el concepto de seguridad energética ha evolucionado para incluir la disponibilidad física de los recursos energéticos y también los aspectos ambientales y económicos del uso de la energía.

3 El gas natural ruso en Europa: gasoductos y escenario energético

Europa ha adquirido tradicionalmente de Rusia gran parte del gas natural —licuado o en estado gaseoso— que consume: en 2021, la UE importó de Rusia un total de 155 bcm (miles de millones de metros cúbicos, por sus siglas en inglés), cantidad que representaba alrededor del 45 % de las importaciones de gas y casi el 40 % de su consumo total (International Energy Agency, 2022).

La invasión de Ucrania por parte de Rusia hizo saltar las alarmas sobre el suministro de gas natural ruso a Europa y, por ello, la Comisión Europea (2022a) diseñó el plan RePowerEU para abordar la crisis energética. Entre las acciones propuestas incluye el ahorro de energía, la diversificación de los suministros energéticos y el rápido despliegue de energías renovables para reemplazar los combustibles fósiles. También formuló el objetivo de poner fin a las importaciones de hidrocarburos rusos para el año 2027.

La UE, además, impuso sanciones económicas que prohibían las importaciones y exportaciones de determinados productos. Por ahora, las sanciones no han afectado al gas natural, que puede seguir comercializándose, a diferencia del petróleo crudo, respecto al cual el sexto paquete de sanciones, establecido por la Comisión Europea en 2022, prohibió la compra, importación o transferencia por vía marítima, junto con la de determinados productos petrolíferos de Rusia a la UE (Comisión Europea, 2022b).

La dificultad para alcanzar la unanimidad necesaria para imponer sanciones a las importaciones de gas ruso llevó a la UE a explorar alternativas para reducir su dependencia energética de Rusia. En diciembre de 2023, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE acordaron un mecanismo que permitía a los Gobiernos nacionales impedir de forma temporal que exportadores rusos y bielorrusos reservaran capacidad en infraestructuras esenciales para el suministro de gas natural, tanto por gasoducto como en forma de gas natural licuado (GNL) (Krukowska, 2023). De modo individual se hicieron llamamientos a no comprar más gas natural ruso, como el de la comisaria europea Kadri Simson (Martín, 2023) o el de la ministra española para la transición ecológica Teresa Ribera Rodríguez (Antonio, 2024).

En ausencia de sanciones y ante la dificultad de llegar a acuerdos se están proponiendo medidas que los Estados miembros pueden adoptar de forma individual y voluntaria, mediante lo cual se ha configurado un escenario de «normas blandas» (Urbasos, 2024).

Desde la publicación del plan RePowerEU (Comisión Europea, 2022a), la UE ha logrado una reducción significativa en las importaciones de gas natural por gasoducto desde Rusia. En 2021, cerca del 40 % de las importaciones de gas de la UE provenían de Rusia a través de gasoductos, mientras que, en 2023, esta proporción disminuyó hasta el 8 %, aproximadamente (Consejo de la Unión Europea, 2024). Esto ha sido posible por el desarrollo de capacidades para importar GNL y la construcción de interconexiones, y sin haber tenido que recurrir a medidas de racionamiento energético ni renunciar al apoyo a Ucrania (Urbasos, 2024). A pesar de los esfuerzos de la UE por reducir su dependencia del gas natural ruso tras la invasión de Ucrania en 2022, las importaciones de GNL procedentes de Rusia han experimentado un incremento significativo. En el primer semestre de 2023, las compras de GNL ruso por parte



Figura 1. Mapa de los principales gasoductos y terminales de gas natural licuado en Europa. Fuente: Urbasos, 2024

de la UE aumentaron un 40 % en comparación con los niveles previos al conflicto (Zachmann *et al.*, 2024).

Durante la mayor parte de la crisis energética, el flujo de gas natural que fluía por los gasoductos Nord Stream, Yamal-Europa y el sistema de tránsito de Ucrania se erigieron en motivo de preocupación debido a que una interrupción de su suministro podría tener fatales consecuencias para Europa.

3.1 Alemania, Nord Stream y Rusia

3.1.1 Nord Stream: eje de suministro del gas natural a Europa

Nord Stream son dos gasoductos paralelos (Nord Stream 1 y 2) que discurren por el lecho del mar Báltico, diseñados para transportar gas natural desde Rusia hasta Alemania para el abastecimiento de sus regiones y otros países europeos (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido).

El Nord Stream 1, de 1200 kilómetros de longitud, ha sido uno de los gasoductos más importantes del mundo por su capacidad, ya que ha transportado hasta 55 bcm anuales de gas natural desde la ciudad rusa de Vyborg hasta Greifswald, en Alemania. Fue inaugurado en 2012 y se convirtió en el pilar de las exportaciones rusas hacia el noroeste de Europa.

La construcción del Nord Stream 2 finalizó en 2021 y tiene también una capacidad de 55 bcm anuales. Este gasoducto sale de la ciudad rusa de Ust-Luga y llega a la ciudad alemana de Lubmin. A diferencia del anterior, no ha llegado a entrar en funcionamiento porque quedó pendiente de que el regulador y el Gobierno alemán le concedieran la certificación para operar. Para ello, la empresa operadora del Nord Stream 2 hubiera necesitado establecer una filial alemana, de acuerdo con la legislación del país. En febrero de 2022, Alemania detuvo por completo el proceso de aprobación, después de que Rusia reconociera de manera oficial dos regiones separatistas en el este de Ucrania y, poco después, estallara la guerra (Marsh y Chambers, 2022).

3.2 El liberalismo institucional en la relación gasística con Rusia

El Nord Stream ha sido una pieza clave en el mapa del suministro gasístico a Alemania y, desde aquí, a otros países europeos. Su planeamiento y construcción dieron lugar a valoraciones de muy distinta índole dentro y fuera del país germánico. Su tratamiento puede apreciarse a través de declaraciones de políticos alemanes coetáneos. Las siguientes declaraciones efectuadas en 2007 en el Parlamento alemán son expresivas de la percepción alemana general en torno a esta materia:

«La dependencia de Rusia no es problemática para Europa o Alemania. El problema es que el 80 por ciento del gas se transporta a través de gasoductos que atraviesan Ucrania. Por lo tanto, estaremos constantemente involucrados en los conflictos no resueltos entre Rusia y Ucrania y, por lo tanto, correremos el riesgo de sufrir siendo tomados como rehenes cada invierno. Como alternativa existen dos gasoductos adicionales []: por un lado, el gasoducto Nabucco que transporta gas del Caspio a Europa y, por otro, el gasoducto del Mar Báltico. Sería deseable que no sólo los antiguos estadistas apoyaran estos proyectos, sino también que Europa y el gobierno alemán los fomentaran con más fuerza»³(Heinrich, 2018).

«[] alrededor del 80 por ciento de las importaciones europeas de gas natural se transportan a través de Ucrania. Incluso después de la finalización del oleoducto Nord Stream en el Mar Báltico, esta cantidad sólo se reducirá al 66 por ciento. [] El Bundestag alemán solicita al gobierno que: [..] fomente la cooperación en cuestiones energéticas entre los países de la UE con más fuerza que antes. El objetivo de una comunidad energética europea no sólo debería incluir el establecimiento de normas internacionales sino también reacciones coordinadas ante las interrupciones del suministro. Es necesario desarrollar normas europeas para el almacenamiento de reservas de petróleo y especialmente de gas con el fin de iniciar medidas de solidaridad para proteger a todos los Estados miembros de las consecuencias de tales interrupciones»⁴ (Heinrich, 2018).

De igual manera, la entonces canciller Ángela Merkel defendió el oleoducto presentándolo como «un proyecto comercial en el que hay inversores privados» (Gabriele Steinhäuser, 2015). En el mismo sentido, también en 2015, el vicedcanciller alemán Sigmar Gabriel, en una reunión con Putin afirmó que la construcción del gasoducto se planteaba dentro de las relaciones económicas entre ambos países y redundaba en un interés comercial no solo para Alemania, sino también para el resto de Europa (Kremlin, 2015).

La discusión sobre el Nord Stream era, en realidad, sobre el aumento de las compras de gas natural a Rusia y en los argumentos manifestados por autoridades alemanas se distinguen los elementos de lo que se ha llamado «liberalismo energético».

Para Alemania el gas natural ha sido un objeto mercantil y el Nord Stream vía de colaboración y, por ende, motivo de seguridad. La relación con Rusia en torno al gasoducto era de interdependencia, puesto que Rusia ha dependido de la venta a Alemania, ya que, en conjunto, los ingresos procedentes del petróleo y del gas natural representaron en 2021 el 46,8 % de su presupuesto federal (Alexeev, *et al.*, 2024).

3 Declaraciones del diputado Manfred Grund (CDU/CSU) en el Bundestag en 2009.

4 Declaraciones del Grupo parlamentario FDP en el Bundestag en 2007.

En la concepción de la seguridad energética en Alemania, el riesgo no era depender de Rusia, sino depender de Ucrania —país de tránsito de parte del gas que consumía— por las continuas desavenencias entre ambos países. Consecuentemente, la solución para preservar el abastecimiento no era diversificar los proveedores, sino la ruta del gas natural. De hecho, la relación con Rusia era vista como una fortaleza: los gasoductos Nord Stream, que para muchos eran paradigma de la dependencia gasística de Europa a Rusia y constituía una amenaza, para Alemania aumentaban la seguridad energética nacional y europea por cuanto diversificaban las rutas, evitando la interrupción de suministro en caso de conflicto, como ya había ocurrido.

Lo expuesto ha de contextualizarse en la historia alemana reciente y, en concreto, en el marco de la *Ostpolitik*. Esta política fomentaba la cooperación con Rusia con base en el comercio y la asociación energética, en la consciencia de que los intereses compartidos en el sector energético desencadenaron la cooperación entre ambos países después de la disolución de la Unión Soviética. «Los líderes alemanes la ven en gran medida como una política exitosa, que resultó crucial para reducir las tensiones en la Europa de la Guerra Fría y, finalmente, creó las condiciones para la reunificación de Alemania» (Szulecki *et al.*, 2018).

El tratamiento comercial de las relaciones energéticas con Rusia no significa obviar que el gas es un bien estratégico de importancia capital para el progreso económico y bienestar social alemanes, sino que prima la aplicación de normas económicas para garantizar la seguridad energética.

La estrategia energética de Alemania, o *Energiewende*, ha tenido como objetivo la transición hacia recursos energéticos renovables y el fomento de la eficiencia energética, para lo que se prevé la reducción del consumo de hidrocarburos, sin que ello busque desvincularse del gas natural ruso, sino la propia sostenibilidad.

La guerra en Ucrania ha afectado al funcionamiento del Nord Stream de distintas maneras y por motivos diversos. Los gobernantes alemanes manifestaron su rechazo a la invasión de Ucrania y esta postura les llevó a participar en la adopción de sanciones por parte de la UE a Rusia (Consejo Europeo, 2024). En 2022 Rusia cambió las condiciones de venta del gas y anunció que el gas natural que vendiera a Europa tendría que pagarse en rublos, decisión a la que se opuso Alemania (Jennen y Hordern, 2022), lo cual acrecentó la incertidumbre sobre el futuro del suministro de gas natural por este gasoducto.

Otro hecho que afectó al flujo gasístico por el Nord Stream fue el incidente planteado por Gazprom sobre la avería de una turbina del ducto. Esta estaba reparándose en Canadá y, según la empresa rusa, las sanciones habrían impedido su reparación y traslado a Europa para incorporarla a la infraestructura, lo que habría hecho imposible el mantenimiento del gasoducto (Chatterjee, 2022). Como consecuencia, el suministro de gas natural disminuyó hasta dejar de fluir a principios de septiembre de 2022 (Lawson, 2022; Zachmann *et al.*, 2024).

El 26 de septiembre de 2022 una explosión perforó las dos tuberías que conforman el Nord Stream 1 y una de las tuberías del Nord Stream 2, que quedaron inutilizables

en un futuro inmediato (Cursino y McGarvey, 2023), por lo que solo una línea, con una capacidad útil de 27,5 bcm, está en condiciones de ser utilizada. En la actualidad, y desde 2022, no fluye gas por el Nord Stream (Zachmann *et al.*, 2024).

El estallido de la guerra en Ucrania en 2022 transformó de forma radical la relación entre Alemania y Rusia, marcada previamente por la cooperación energética. Alemania adoptó un enfoque de *Zeitenwende* («cambio de era»), como lo describió el canciller Olaf Scholz (Belov, 2024), redefiniendo sus políticas energéticas, diplomáticas y militares. El país impuso sanciones económicas amplias, apoyó medidas restrictivas de la UE contra Rusia y aprobó paquetes masivos de ayuda militar a Ucrania. En relación con su seguridad energética, implementó una estrategia integral para reducir su dependencia del gas ruso. Una de las decisiones más significativas fue la construcción acelerada de terminales de GNL en Brunsbüttel, Wilhelmshaven y Stade (Kotov, 2022).

De modo que la cooperación energética, pilar fundamental de la relación entre Alemania y Rusia, se desmoronó cuando los gasoductos dejaron de ser vistos como una infraestructura de interdependencia económica para convertirse en armas geopolíticas. El liberalismo institucional, como se indicaba anteriormente, sostiene que la cooperación y la interdependencia reducen la probabilidad de que ocurran conflictos, pero no la elimina. Durante mucho tiempo, este enfoque permitió una relación estable entre Alemania y Rusia basada en intereses económicos compartidos, sin embargo, este equilibrio se rompió cuando Rusia utilizó la energía como instrumento de presión estratégica (Kotov, 2022).

En este nuevo escenario, la teoría del realismo ofensivo parece dar una respuesta más adecuada a la relación entre ambos Estados hasta la guerra en Ucrania. Alemania entonces cambió de conducta hacia Rusia y se basó en una nueva percepción: reconoció a este país como una amenaza directa a su seguridad y estabilidad, replanteó sus políticas exteriores y de defensa para priorizar su seguridad nacional sobre cualquier beneficio económico derivado de acuerdos energéticos (Halser y Paraschiv, 2022).

La interdependencia económica propia del liberalismo institucional dejó de ser un factor de contención para convertirse en una vulnerabilidad estratégica. Como resultado, Alemania adoptó una política basada en el realismo ofensivo, centrada en la seguridad nacional, la disuasión militar y la diversificación de sus fuentes energéticas.

3.2 Polonia y Ucrania y su percepción de Rusia como actor en el escenario energético europeo

3.2.1 Gasoducto Yamal Europa (Polonia): descripción y antecedentes

El gasoducto Yamal Europa ha sido un pilar de las exportaciones rusas de gas desde su construcción en 1999. Transcurre desde el noroeste de Rusia, a través de Bielorrusia y Polonia, hasta el norte de Alemania, con una capacidad de 33 bcm anuales. La existencia

de este gasoducto ha de entenderse en el contexto de la extinta Unión Soviética. El diseño y ejecución de una amplia red de gasoductos en la segunda mitad de la década de los sesenta permitió a la Unión Soviética convertirse en el mayor exportador de gas natural del mundo. Esta red se completaría con el gasoducto Yamal Europa, que enlazaba con Alemania cruzando Bielorrusia y Polonia (Szulecki *et al.*, 2018).

Lo que había sido una red unificada de gasoductos se fue desarticulando tras la caída de la Unión Soviética, dando comienzo una nueva etapa en la que las tensas relaciones de Rusia con algunos de los países de tránsito en Europa oriental condicionarían en gran medida las relaciones energéticas europeas.

Así, los continuos conflictos con Ucrania, que se manifestaron con especial intensidad en 2005-2006, 2009 y 2014-2015, provocaron interrupciones en el suministro de gas ruso a países europeos.

Estas fricciones y los potenciales conflictos incitaron a Rusia a esbozar un plan de diversificación de rutas como parte de su estrategia de exportación a los países europeos y ello tuvo repercusión en las políticas energéticas de los países de Europa del Este, entre ellos Polonia. El plan de diversificación de Rusia y el temor de que esta usara la energía como herramienta geopolítica llevó a este país a emprender un plan para desligarse de manera progresiva del gas ruso hasta dejar de comprarlo. Esto es precisamente lo que hace que el gasoducto Yamal Europa, en el contexto actual de la guerra en Ucrania, sea especial: desde junio de 2021 los flujos fueron disminuyendo en coincidencia con el vencimiento del contrato entre Gazprom (empresa gasística rusa) y Europol Gaz (empresa gasística polaca) a fines de 2022. Dada que esta reducción del flujo del gas natural estaba calculada, se pudieron implementar alternativas al gas ruso.

3.2.2 Sistema de gasoductos de tránsito a través de Ucrania: concepto y contexto

El sistema de gasoductos de tránsito a través de Ucrania es la arteria histórica por la que la Unión Soviética exportaba el gas hacia Europa desde finales de los años sesenta del siglo xx (Högselius, 2014). El gas se introduce en Ucrania desde Rusia por dos entradas (Sokhranivka y Sudzha) y llega hasta el punto de salida en la ciudad eslovaca de Velke Kapusany, en la frontera con Ucrania. También existía otra ruta por la que circulaba gas hacia Turquía, por Rumanía y Bulgaria, pero que dejó de funcionar cuando se abrió el gasoducto TurkStream.

El sistema de gasoductos de tránsito de Ucrania tiene una capacidad máxima de 142 bcm anuales y, como el Yamal, era ambivalente: abastecía a Ucrania y era la vía de tránsito para el gas destinado a otros países. Esta dualidad se gestionaba en el ámbito económico del siguiente modo: Ucrania pagaba a Rusia el gas natural que consumía y, simultáneamente, Rusia le pagaba a Ucrania una tarifa de peaje por usar su territorio como espacio de tránsito hacia terceros países.

Los desencuentros y faltas de entendimiento entre ambos países sobre el particular causaron conflictos que llegaron a interrupciones en los suministros los años 2005-2006,

2008-2009 y 2013-2014. La presencia de redes de poder vinculadas a oligarquías y la persistencia de la corrupción en Ucrania habrían contribuido a la adopción de decisiones estratégicas que, si bien buscaban reducir la dependencia energética y reforzar la soberanía del país, también respondían a intereses internos y a la influencia de grupos de presión con capacidad para moldear las políticas energéticas nacionales (Balmaceda, 2023). Las desavenencias provocaron que Ucrania dejara de consumir el gas ruso que transita por su propio territorio, pero, de forma paradójica, el gasoducto que cruza el país se seguía usando para exportar gas ruso a Centroeuropa (Henderson y Chyong, 2023).

Las percepciones de Polonia y de Ucrania hacia Rusia como proveedor energético

La percepción de Polonia y Ucrania hacia Rusia como proveedor de gas natural se manifiesta en su posición respecto al proyecto Nord Stream. Ha de tenerse en cuenta que en el momento de la construcción de este gasoducto, Polonia y Ucrania eran países de tránsito del gas ruso hacia Alemania, lo que pudo influir en sus posicionamientos sobre Rusia como proveedor de gas natural al resto de Europa. En cualquier caso, las declaraciones realizadas por políticos de Polonia y Ucrania permiten conocer la interpretación que ambos países hacen de esta infraestructura y, en realidad, en un sentido más amplio, de la relación con Rusia.

En Polonia, el sentir general se manifiesta en la siguiente intervención en 2005 del diputado del Parlamento Europeo, Bogusław Sonik:

«El ducto del Mar Báltico [...] perjudica nuestra seguridad energética; también perjudica la seguridad energética de Lituania, Letonia, Ucrania, Bielorrusia, la República Checa y Eslovaquia y —teniendo en cuenta el daño medioambiental— de Estonia, Suecia y Dinamarca. [] Polonia necesita gas ruso y una diversificación sensata del suministro. No tenemos aversión hacia Rusia, pero el sentido común nos exige diversificar nuestros proveedores. La seguridad energética es uno de los objetivos más elementales de cualquier Estado. Por tanto, también es una prioridad para la Unión Europea»⁵ (Szulecki *et al.*, 2018).

En la misma línea, también son ilustrativas las manifestaciones que siguen, realizadas por diputados polacos en 2008:

«La mayoría de la opinión pública de nuestro país considera que esta inversión es un intento de Rusia de aumentar su influencia en Europa Central y Oriental. Esta opinión la comparte nuestro actual Ministro de Asuntos Exteriores, Radosław Sikorski, quien comparó la construcción con el pacto Ribbentrop-Molotov. [...]. Los conflictos por el gas entre Ucrania y Rusia son prueba de que ese chantaje es posible»⁶ (Szulecki *et al.*, 2018).

5 Declaraciones del diputado del Parlamento Europeo, Bogusław Sonik, en 2005. *Gazowy szantaż, Rzeczpospolita*, 2 julio.

6 Declaraciones del diputado Jarosław Jagiełło en 2008. Interpelación n.º 4634 sobre la construcción del Nord Stream en la 21.ª sesión del Sejm de los días 2, 3, 4 y 5 de septiembre de 2008.

«Quiero recordarles que el pacto del gas entre Moscú y Berlín no es el primer acuerdo en la historia de estas capitales que ignoraron a Polonia y que iba en contra de los intereses polacos. El oleoducto del Mar Báltico, que conecta Rusia directamente con Alemania sin pasar por Polonia, es una decisión política con consecuencias estratégicas para Polonia. [] ¿No ha oído hablar el ministro de la economización de la política exterior de Rusia, alcanzando sus objetivos políticos utilizando la dependencia de recursos? Los rusos admiten abiertamente que el tránsito de gas tiene una dimensión política, incluso estratégica. Si la construcción del oleoducto del Mar Báltico fuera una inversión puramente económica, ¿por qué los inversores estarían dispuestos a pagar cuatro veces la cantidad necesaria para la construcción del oleoducto *Yamal II*?»⁷ (Szulecki *et al.*, 2018).

El inicio de la guerra en Ucrania acrecentó las desavenencias entre Polonia y Rusia y aceleró todos los planes, que se enmarcaban en una estrategia finalista de desligarse del gas natural ruso (Henderson y Chyong, 2023). Como Polonia llevaba tiempo adoptando medidas con este fin, pudo actuar con bastante versatilidad ante la crisis energética derivada del conflicto ucraniano. Tanto es así que pudo rechazar las exigencias de Gazprom de pagar en rublos e, incluso, rescindir el contrato de forma anticipada. Además, poco después de la invasión rusa de Ucrania, las autoridades de Polonia sancionaron a Gazprom y suspendieron sus derechos como accionista en Europol Gaz (donde tenía una participación del 48 % y era propietaria del segmento polaco, de 680 kilómetros del gasoducto), imponiendo una administración temporal de sus participaciones en las acciones (Jakóbik, 2021). La adquisición por Orlen Group (empresa petrolera polaca) de la participación de Gazprom en Europol Gaz se valoró como de «fundamental importancia para el interés público y la seguridad de nuestro país, no sólo en términos energéticos» (Afanasiev, 2023).

La consecuencia fue que Polonia integró el gasoducto Yamal-Europa en su sistema gasístico nacional en lugar de dejarlo como ruta de importación y tránsito. El gasoducto dejó de bombear gas natural ruso en mayo de 2022 (Zachmann *et al.*, 2023), después de que el Kremlin decidiera sancionar el proyecto en respuesta a la acción de Polonia contra Gazprom. Desde entonces, Polonia ha estado utilizando el gasoducto Yamal en modo inverso, importando gas del mercado alemán y luego comercializándolo en el país.

Por su parte, en Ucrania, el rechazo al proyecto gasístico puede resumirse en las declaraciones contenidas en el texto de una carta firmada por miembros del Parlamento ucraniano en 2020:

«El perfil del proyecto no es comercial sino geopolítico: amenazar al mundo. Por eso el Kremlin gasta tan incesantemente en oleoductos redundantes y lucha tan ferozmente para ponerlos en funcionamiento [...].

7 Diputada Elżbieta Kruk (PiS). Informe abreviado de la 107.ª sesión del Sejm del 7 de julio de 2005.

El Kremlin no cree en el mercado, sino en el ejercicio del poder geopolítico. Esto informa el verdadero propósito del oleoducto, que es impulsar la influencia rusa en Europa y paralizar a Ucrania. Actualmente, Rusia depende de Ucrania para vender miles de millones de dólares en gas natural a clientes en Europa. El Kremlin desprecia esta dependencia porque impide que Moscú siga agrediendo a nuestro país.

El papel de Ucrania en el tránsito de gas ruso hacia Europa es un elemento disuasivo contra la escalada del aventurismo militar ruso. Ésta es la razón fundamental del Kremlin detrás del Nord Stream 2. La finalización del oleoducto eliminaría la influencia clave de Ucrania sobre Rusia, dejando a nuestro país totalmente vulnerable al sometimiento ruso. Para Ucrania, es una cuestión casi existencial de defensa y seguridad nacionales [...].

Los defensores de Nord Stream 2 esperan que creamos que el gasoducto es simplemente otro método de suministro de energía a Europa. Pero Nord Stream 2 no trae ningún gas nuevo a Europa, simplemente desvía los flujos de gas ruso existentes fuera de Ucrania y los concentra en el Mar Báltico. No hay una mayor diversificación del gas natural ni de las rutas de entrega, que es la esencia de la seguridad energética.

[El Nord Stream] socavaría la seguridad energética de Europa. Esta podría resultar un arma más amenazadora y más fácilmente utilizable que el arsenal nuclear de Rusia» (Szulecki, K. *et al.*, 2018).

Zelensky describió el proyecto como un «peligro» para su país y su postura bien puede resumirse en esta declaración: «Soy presidente de un país en guerra [...] consideramos que este proyecto es un arma geopolítica peligrosa por parte del Kremlin» (Olearchyk y Miller, 2021).

La valoración negativa tanto de Polonia como de Ucrania se basa en la percepción que tienen de la política energética rusa. De las declaraciones de los políticos de ambos países se desprende que sitúan las actuaciones rusas en el realismo ofensivo, lo que se aprecia en la concepción de cada elemento según ambos países. Rusia considera el gas natural como un arma geopolítica al servicio de sus intereses, que serían extender y aumentar su poder, aislar a Ucrania y a Polonia y dividir Europa. Además, los gasoductos Nord Stream, al conectar directamente Rusia con Alemania, abarataban los costes de transporte y aumentaban los beneficios tanto para Rusia como para Alemania al eliminar la necesidad de pasar por terceros países. Esta estrategia perjudicaba de manera directa a Ucrania y Polonia, que dejaban de obtener ingresos significativos en concepto de tarifas de transporte de gas. La creación de una ruta directa socavaba sus economías y, desde una óptica geopolítica, limitaba su capacidad de influencia en el mercado energético europeo (Batzella, 2022; Kardaś, 2019).

Hasta la construcción del Nord Stream podía entenderse que Rusia dependía de los gasoductos que atravesaban Polonia y Ucrania en dirección al resto de Europa para vender su gas natural y esta situación sería disuasoria de una hipotética intención rusa de interrumpirles el suministro. La construcción de ductos alternativos haría que el

Yamal o el sistema de tránsito ucraniano ya no fueran necesarios para suministrar gas a Alemania, actor de peso en Europa y, por tanto, acababa con el factor disuasivo —en caso de que lo haya sido— de cortar el suministro como chantaje para conseguir otras pretensiones políticas.

Para Polonia y Ucrania, la construcción de vías alternativas permitía a Rusia amenazarlos y ejercer sobre ellos acciones hostiles en la medida en que ya no constituían una ruta necesaria, sino en todo caso complementaria. Más aún, al depender Alemania y otros países europeos del gas ruso, el temor se ampliaba a que, en caso de interrupciones o suspensión del gas a Ucrania y a Polonia, el resto de Europa no acudiera en su ayuda, de modo que se dividiese el continente ante tal hecho. También se temía en ambos países la pérdida de los derechos de tránsito y la falta de gas para su propio suministro.

Rusia es percibida por Polonia y Ucrania desde la perspectiva del realismo como un Estado revisionista, deseoso de cambiar o revisar el orden establecido para aumentar su poder e influencia. Esta visión estaría fundamentada, como se ha visto, en distintos sucesos, tales como las continuadas crisis energéticas, los intentos de Rusia de trazar gasoductos que eviten el paso por sus territorios y, recientemente, las políticas que Rusia ha ejercido sobre Ucrania, incluida su invasión y las crisis energéticas subsiguientes.

Ahora bien, Polonia y Ucrania no necesariamente tienen una percepción realista del sistema internacional. La percepción de Rusia como un Estado revisionista y sus políticas asertivas y hostiles han provocado una actitud defensiva hacia este país concreto, pues ambos países han interpretado la relación energética con Rusia como una vulnerabilidad y, en consecuencia, tanto Polonia como Ucrania han aspirado —con mayor o menor éxito— a desvincularse del gas natural ruso, lo que se manifiesta en sus respectivas estrategias.

En Polonia, el temor de que Rusia usara la energía como herramienta geopolítica hizo que el país adoptara medidas de protección y ampliase su infraestructura para diversificar los suministros energéticos entre 2014 y 2021, reduciendo las importaciones de gas de Rusia en un 14 % en el mismo periodo.

La estrategia energética de Polonia consideraba la diversificación del suministro ruso entre los objetivos primordiales de su seguridad energética:

«El desarrollo de las interconexiones con los países vecinos, junto con el desarrollo de la red nacional de transmisión y la expansión de las instalaciones de almacenamiento de gas, es el segundo elemento de la estrategia para la diversificación del suministro de gas natural, que creará simultáneamente las condiciones para el desarrollo del mercado y para el aumento de la importancia de Polonia como centro regional para la transmisión y el comercio de gas natural» (Ministerio de Clima y Medio Ambiente, 2021).

Algunas de las medidas para desligarse del gas ruso fueron la puesta en marcha del gasoducto del Báltico que une Polonia con Noruega (Baltic Pipe Project, 2022), la construcción de una unidad de regasificación de almacenamiento flotante en la bahía

de Gdansk (*LNG Prime*, 2023), la ampliación de la terminal de GNL en Swinoujscie para aumentar de manera significativa la capacidad de importación (GAZ system, 2020) o la construcción de interconexiones con Lituania y Eslovaquia.

Por su parte, el temor de Ucrania a los riesgos de perturbación del suministro le llevó a diseñar políticas para reducir su dependencia de la importación de gas y diversificar sus fuentes y rutas de suministro. Se estableció como objetivo aumentar la producción nacional de gas natural y ampliar las capacidades de importación de flujo inverso de los mercados europeos más competitivos.

Desde 2017 regía la *Estrategia Energética de Ucrania hasta 2035* (ESU, 2017), adoptada como parte de sus esfuerzos por promover un enfoque más sistemático y holístico de la reforma del sector energético que mejorara la eficiencia energética, la seguridad, la competitividad y la integración de Ucrania en el espacio energético de la UE en la línea de los compromisos adquiridos con esta y el Fondo Monetario Internacional (OECD, 2020). Entre los principales desafíos identificados figuraban las tensiones geopolíticas con Rusia, que podrían repercutir en una pérdida significativa de los ingresos por tránsito del gas ruso. Al mismo tiempo, se consideraba una oportunidad la posibilidad de que Ucrania reforzara su independencia energética reduciendo su dependencia de las importaciones de gas de Rusia (OECD, 2020).

En 2023 el Gabinete de Ministros de Ucrania aprobó la *Estrategia Energética de Ucrania hasta 2050* (Enerdata, 2023), en la que se tiene especialmente en cuenta las consecuencias de la guerra a gran escala de Rusia contra Ucrania, el robustecimiento de la estabilidad de su sistema energético y el fortalecimiento del papel de la seguridad energética, que aparece como prioridad y que pasa por la independencia energética de la Federación de Rusia.

En el planteamiento estratégico ucraniano, la seguridad energética ha sido una prioridad y uno de sus principales riesgos la dependencia de Rusia, razón por la cual entre las acciones previstas para paliar esta vulnerabilidad está la de lograr la independencia energética de la Federación de Rusia (Janasz y Obrycki, 2022). De hecho, ya en el contexto de la guerra, la viabilidad del suministro de gas natural desde Rusia se vio afectada por la toma por el Ejército ruso —en mayo de 2022— de la región en la que se encuentra uno de sus dos puntos de entrada: Sokhranivka, situado en el óblast de Luhansky, zona rusófila junto a la frontera entre ambos países. El operador del sistema de transmisión ucraniano comunicó que la situación no les permitía asegurar el suministro como era debido y declaró fuerza mayor; desde entonces solo entra gas ruso por un único punto: Sudzha, localizado en el óblast de Kursk, en el lado ruso de la frontera (Elliott, 2022).

De modo que la percepción ucraniana de Rusia y el temor a los riesgos de perturbación del suministro ruso había llevado a Ucrania a diseñar políticas reductoras de su dependencia de la importación de gas y diversificar sus fuentes y rutas de suministro. Para ello contaba con soluciones de emergencia, tales como aumentar la producción nacional y ampliar las capacidades de importación por flujo inverso desde

Polonia, Hungría y Eslovaquia, acciones con las que el país aumentaba su presencia en los mercados europeos, más competitivos.

El flujo de gas siguió transcurriendo por este gasoducto, pero en una cantidad muy inferior a la estipulada debido a la guerra (Zachmann *et al.*, 2024). Su funcionamiento se basaba en el contrato entre ambos países que expiró el 31 de diciembre de 2024, cuando habría que haber decidido si renovarlo, extinguirlo o acordar uno nuevo, lo que era bastante improbable.

Actualmente, y desde 2022, Rusia ha dejado de canalizar más de un 80 % de sus envíos por gasoducto a la UE, reduciendo a cero las entradas desde el Nord Stream y el gasoducto Yamal. Los envíos de gas natural por el corredor ucraniano se situaron en mínimos históricos hasta dejar de fluir gas por él al haber expirado el contrato vigente hasta fines de 2024. Tan solo el gasoducto TurkStream, que atraviesa el mar Negro desde Rusia hasta Turquía, continúa enviando gas natural con normalidad al sureste de Europa (Urbasos, 2024).

4 Una realidad europea y distintas percepciones nacionales

4.1 Visiones del escenario energético

La situación del flujo del gas natural ruso hacia Polonia, Ucrania y Alemania se ha analizado desde el realismo ofensivo en los dos primeros casos y desde el liberalismo institucional en el último supuesto (teoría interpretativa válida hasta el recrudecimiento de la guerra en 2022). En cada caso han existido concepciones diferentes en torno al gas natural ruso que fluye por los gasoductos, a ellos mismos, a las relaciones entre países y a la propia seguridad energética.

Para Polonia y Ucrania, la relación energética con Rusia (no necesariamente con otros proveedores) descansa en una percepción realista. En esta relación, el gas natural es un bien estratégico con un valor significativo en términos de poder y seguridad, que tiene capacidad para influir en las relaciones entre Estados y en los equilibrios de poder.

Las tuberías que transitan por ambos países exceden de la consideración de vías de transporte y distribución de gas natural, erigiéndose en un instrumento estratégico para Polonia y Ucrania, así como para la propia Rusia. Se conciben como un instrumento de política exterior susceptible de ser utilizado a efectos de lograr objetivos políticos, que pueden usarse, incluso, como medios de chantaje. La seguridad energética en relación con Rusia está marcada por patrones de comportamiento y de ambición orientados a ampliar su poder e influencia.

Precisamente el temor al uso del gas como arma geopolítica espoleó a que países como Polonia y Ucrania adoptaran medidas para desligarse de esta dependencia.

Para Alemania, el gas natural ha sido sobre todo un bien mercantil, cuyo comercio promueve la estabilidad y progreso. El Nord Stream fue una infraestructura a disposición de las relaciones comerciales, que eran interdependientes, y la seguridad energética estaba condicionada por factores económicos y técnicos. Esta interpretación —como se ha visto— coincide con las premisas de la teoría del liberalismo institucional; la seguridad energética depende del cumplimiento de acuerdos y de variables económicas, que son las que han definido la relación energética con Rusia, aunque sin olvidar que se trata de un bien estratégico vital para el país.

Con el inicio de la guerra en Ucrania en 2022, la relación entre Alemania y Rusia dejó de poder interpretarse a través de los principios del liberalismo institucional para dejar paso al realismo. El gas natural, que antes era un bien económico sujeto a reglas comerciales y acuerdos internacionales, se convirtió en una herramienta de presión geopolítica y la cooperación y la interdependencia económica dejaron de ser factores estabilizadores. Alemania, al enfrentarse a una amenaza directa a su seguridad energética y geopolítica, reorganizó su política exterior, alineándose más estrechamente con la OTAN y adoptando una estrategia de diversificación energética que redujera su vulnerabilidad.

4.2 El flujo de gas tras la invasión de Ucrania: distinta situación, un mismo resultado

La relación en torno al gas natural con Rusia se ha desarrollado tradicionalmente sobre supuestos diferentes en Alemania, y en Polonia y Ucrania. Los tres países, sin embargo, han sufrido el corte de suministro por Rusia tras haber condenado la invasión de Ucrania.

Durante mucho tiempo y antes de la última invasión de Ucrania en 2022, se discutía si Rusia sería capaz de usar el gas para alcanzar objetivos políticos y cortar el suministro del Nord Stream o si las rentas que percibía con su venta la disuadirían. La cuestión se respondía de forma afirmativa o negativa según se contestase desde el realismo o el liberalismo, respectivamente. Del estudio de casos llevado a cabo se desprende que las percepciones liberales no han producido el efecto esperado, ya que la interdependencia no ha evitado que Rusia use el gas natural como arma geopolítica. Alemania, a pesar de tener una concepción liberal de su relación energética con Rusia, ha sufrido por igual el corte de suministro.

Parece, pues, que lo determinante no sería tanto la teoría desde la que se interprete la relación gasista, sino la teoría a través de la que se interprete el comportamiento del país proveedor. Y cabe añadir: la percepción realista relevante no sería la que los países consumidores tienen de los elementos examinados, sino la que proyecta sobre estos elementos el país proveedor, Rusia en este caso. Lo concluyente para prever si la interdependencia va a ser disuasoria o no no son tanto los beneficios recíprocos resultantes de la relación energética como el perfil del proveedor. Su carácter liberal o realista es probablemente lo que define si la relación energética es en esencia comercial

o geopolítica. Este supuesto práctico, por otra parte, no elimina el debate teórico entre ambas teorías.

La disparidad de percepciones en torno a la relación energética con Rusia no derivó en diferentes situaciones de suministro, pero sí inspiró distintas estrategias. Para Polonia y Ucrania, el corte de suministro era un escenario probable y, en consecuencia, habían adoptado planes para desvincularse del gas ruso. Por el contrario, Alemania consideraba la suspensión del suministro improbable, por lo que no preveía alternativas al gas ruso. Sí contaba con medidas que reducían la cuota de hidrocarburos en su *mix* energético por motivos medioambientales, pero no huía de temores geopolíticos, a diferencia de Polonia y Ucrania.

Resulta evidente a la luz de lo expuesto que las estrategias energéticas nacionales alemana y polaco-ucraniana eran muy diferentes.

5 Conclusiones

La relación energética de Polonia, Ucrania y Alemania con Rusia a propósito del gas que les ha estado suministrando por gasoducto es explicable desde supuestos teóricos diferentes.

Polonia y Ucrania han desarrollado la relación energética con Rusia desde el realismo ofensivo: el gas natural es un bien estratégico, los gasoductos son potenciales armas geopolíticas, la relación con Rusia ha sido de dependencia y ha supuesto una vulnerabilidad.

Desde la percepción de estos dos países, el gas natural trasciende su valor económico para convertirse en una herramienta clave en la lucha por la seguridad nacional. Rusia, actuando como un actor revisionista, habría instrumentalizado sus exportaciones energéticas para consolidar poder y ejercer presión política. La construcción de infraestructuras alternativas y la diversificación de suministros energéticos por parte de estos países reflejan una comprensión realista del entorno internacional, donde los recursos estratégicos son factores de poder y supervivencia estatal.

Desde estas interpretaciones realistas, la posibilidad de que Moscú utilizase el gas como un arma política llevó a ambos países a considerar esta dependencia como una vulnerabilidad crítica. Como resultado, priorizaron estrategias dirigidas a diversificar sus proveedores y fortalecer infraestructuras alternativas.

En Polonia, esto se materializó en la construcción de terminales GNL y en la expansión de interconexiones energéticas con Europa. Ucrania, por su parte, desarrolló alianzas estratégicas con la UE y Estados Unidos para asegurar rutas alternativas y promover fuentes energéticas propias.

Alemania había enmarcado su relación energética con Rusia dentro de la teoría del liberalismo institucional. El gas natural era considerado un bien comercial, los gasoductos eran vías de colaboración y la relación en torno al gas

era de interdependencia, beneficiosa para ambos países. Desde esta perspectiva, la construcción de los gasoductos Nord Stream 1 y 2 se fundamentaba en la premisa de que el comercio energético crearía vínculos económicos duraderos que disuadirían conflictos y promoverían la estabilidad mutua. Alemania confió en contratos a largo plazo y precios estables, considerando así que una relación comercial sólida con Rusia proporcionaría estabilidad energética.

Los beneficios de esta relación y la disuasión al uso del gas como arma política hacían que la relación energética con Rusia se considerara una fortaleza. Sin embargo, esta visión resultó ser vulnerable a dinámicas geopolíticas cambiantes.

En 2022 se puso de manifiesto que la disparidad de concepciones y estrategias energéticas adoptadas por Polonia, Ucrania y Alemania no dio lugar a escenarios diferentes y los tres países se vieron igualmente afectados por la utilización del gas natural como un arma política por parte de Rusia. A pesar de los enfoques divergentes –desde el realismo ofensivo adoptado por Polonia y Ucrania hasta el liberalismo institucional que guiaba la política energética alemana–, el control ruso sobre los gasoductos convirtió el suministro energético en una herramienta de presión geopolítica.

El intento de Rusia de doblegar el apoyo europeo a Ucrania mediante el uso estratégico del gas expuso una vulnerabilidad común: la dependencia del suministro energético ruso. El corte del flujo de gas por el Nord Stream, concebido al inicio como un símbolo de cooperación y estabilidad comercial, demostró los límites de la interdependencia económica cuando se enfrenta a consideraciones estratégicas más amplias. El enfoque liberal, que veía en esta infraestructura una base para la estabilidad recíproca, se desmoronó ante la realidad geopolítica.

La guerra en Ucrania marcaba así un punto de inflexión en la política energética y exterior de Alemania, lo que redefinió su postura hacia Rusia y su enfoque teórico en las relaciones internacionales. Hasta ese momento, Alemania había seguido un enfoque basado en el liberalismo institucional, sin embargo, la agresión rusa demostró los límites de esta perspectiva y empujó a Alemania hacia una postura propia del realismo ofensivo.

La política energética alemana sufrió un reajuste drástico: el gas natural, anteriormente considerado un bien comercial bajo una lógica de mercado, se transformó en un recurso estratégico sujeto a la geopolítica del poder. Alemania reaccionó redefiniendo su seguridad energética y adoptando una política de diversificación de suministros. La construcción acelerada de terminales de GNL y la firma de acuerdos con países como Estados Unidos, Noruega y Qatar reflejan este cambio de paradigma.

Este giro estratégico también se manifestó en la política exterior. Berlín endureció su postura hacia Moscú mediante sanciones económicas severas y el apoyo militar a Ucrania, adoptando una lógica de poder y seguridad propia del realismo ofensivo (Belov, 2024). El concepto de *Zeitenwende* («cambio de era»), articulado por el canciller Olaf Scholz, subrayó esta transformación. Alemania reconoció que depender de un único proveedor de energía comprometía su soberanía y estabilidad geopolítica.

En este contexto, la supuesta lógica de beneficios mutuos inherente al comercio energético fue desplazada por una lógica de poder. La idea de que los lazos económicos podrían disuadir conductas agresivas resultó ser insuficiente para contener la estrategia rusa. El suministro energético, lejos de actuar como un elemento estabilizador, se convirtió en una vulnerabilidad explotada en función de los intereses geopolíticos del Kremlin.

En última instancia, el cambio de postura de Alemania muestra cómo las crisis pueden alterar profundamente la interpretación teórica de las relaciones internacionales. El realismo ofensivo prevaleció frente al liberalismo institucional, demostrando que, en escenarios de crisis extrema, la seguridad nacional y el poder estatal se imponen a la lógica del comercio y la cooperación. Este cambio estructural en la política alemana redefine su papel en el sistema internacional, consolidándola como un actor consciente de las dinámicas de poder en un entorno global cada vez más volátil.

Alemania transitó de la lógica liberal de cooperación económica a una postura de seguridad basada en el realismo ofensivo. Esta evolución no solo ilustra la plasticidad teórica en la práctica de la política internacional, sino que también evidencia cómo la búsqueda de seguridad y poder sigue siendo un motor central en el sistema global.

En resumen y a modo de consideración final, queda claro que tras el análisis precedente, a partir de 2022 comenzó a configurarse un nuevo orden energético con repercusiones a escala europea e internacional, para cuya comprensión y diseño de políticas de seguridad es esclarecedor el estudio de los casos de Polonia, Ucrania y Alemania en su relación gasística con Rusia, tanto en un contexto de paz como de conflicto.

Bibliografía

- Afanasiev, V. (2023). Poland takes over Gazprom stake in key pipeline and major oil and gas producer [en línea]. *Upstream*. [Consulta: 20 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.upstreamonline.com/production/poland-takes-over-gazprom-stake-in-key-pipeline-and-major-oil-and-gas-producer/2-1-1533533>
- Aitken, C. y Ersoy, E. (2023). War in Ukraine: The options for Europe's energy supply [en línea]. *World Economy*. 46(4), pp. 887-896. [Consulta: 20 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/twec.13354>
- Antonio, J. de. (2024). Ribera reclama no comprar más gas ruso mientras España está en cifras récord de importaciones [en línea]. *La Razón*. [Consulta: 21 de noviembre 2024]. Disponible en: https://www.larazon.es/economia/ribera-reclama-comprar-mas-gas-ruso-mientras-espana-esta-cifras-record-importacion-es_20240111659fe6becf867300018a7541.html
- Balmaceda, M. M. (2023). *Energy and Power in Eastern Europe: Understanding Oligarchic Influence on Gas Policies*. Routledge.

- Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 17, pp. 55-67.
- Batzella, F. (2022). Engaged but constrained. Assessing EU actorness in the case of Nord Stream 2 [en línea]. *Journal of European Integration*. 44(6), pp. 821-835. [Consulta: 20 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2043853>
- Belov, V. (2024). Deepening crisis in Germany's relations with Russia in 2023-2024 [en línea]. *Scientific and Analytical Herald of IE RAS*. 37(1), pp. 5-16. [Consulta: 20 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.15211/VESTNIKIERAN12024516>
- Bovan, A., Vučenović, T. y Perić, N. (2020). Negotiating energy diplomacy and its relationship with foreign policy and national security. *International* [en línea]. *Journal of Energy Economics and Policy*. 10(2), pp. 1-6. [Consulta: 19 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.32479/IJEEP.8754>
- Comisión Europea. (2022a). *REPowerEU: Plan para reducir rápidamente la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica* [en línea]. Bruselas, Unión Europea. [Consulta: 3 de noviembre 2024]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_22_3131/IP_22_3131_ES.pdf?utm_source=chatgpt.com
- . (2022b). *Russia's war on Ukraine: EU adopts sixth package of sanctions against Russia*. [en línea]. Bruselas, Unión Europea. [Consulta: 20 de diciembre 2024]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2802
- Consejo de la Unión Europea. (2024). *¿De dónde procede el gas de la UE? Infografías*. [en línea]. [Consulta: 20 de diciembre 2024]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-gas-supply/?utm_source=chatgpt.com
- Consejo Europeo. (2024). *EU restrictive measures against Russia over Ukraine* [en línea]. [Consulta: 19 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>
- Cursino, M. y McGarvey, E. (2023). Ukraine denies involvement in Nord Stream pipeline blasts [en línea]. *BBC*. [Consulta: 19 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-64877979>
- Doyle, M. W. (1986). Liberalism and World Politics. [en línea]. *The American Political Science Review*. 80(4). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/liberalism-and-world-politics/06E839D35FBA843F22FCB90ABE927125>
- Elliott, S. (2022). *Ukraine's gas grid operator to suspend Russian gas flows via Sokhranivka* [en línea]. S&P GLOBAL. [Consulta: 21 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/>

- natural-gas/051022-ukraines-gas-grid-operator-to-suspend-russian-gas-flows-via-sokhranivka
- European Commission. (2022). RePowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy [en línea]. En: Unión Europea. (ed.). *European Foreign Affairs Review*. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.2775/31911>
- Halser, C. y Paraschiv, F. (2022). Pathways to Overcoming Natural Gas Dependency on Russia—The German Case [en línea]. *Energies*. 15(14). [Consulta: 2024]. <https://doi.org/10.3390/EN15144939>
- Heinrich, A. (2018). *Securitisation in the gas sector: Energy security debates concerning the example of the Nord Stream pipeline*. En K. Szulecki (Ed.), *Energy security in Europe: Divergent perceptions and policy challenges* (pp. 61–92). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64964-1_3
- Henderson, J. y Chyong, K. (2023). Do future Russian gas pipeline exports to Europe matter anymore? [en línea]. Oxford Institute for Energy Studies, Energy Ins. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/publications/do-future-russian-gas-pipeline-exports-to-europe-matter-anymore/>
- Henderson, J. y Mitrova, T. (2016). *Energy Relations between Russia and China: Playing Chess with the Dragon* [en línea]. Oxford Institute for Energy Studies, pp. 1-95. [Consulta: 21 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/08/Energy-Relations-between-Russia-and-China-Playing-Chess-with-the-Dragon-WPM-67.pdf>
- Högselius, P. (2014). *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*. Palgrave Macmillan. Transnational History Series.
- International Energy Agency. (2022). *A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas* [en línea]. International Energy Agency. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas>
- Jakóbik, W. (2021, April). *Polonization of the Yamal gas pipeline capacity*. [en línea]. Bizn Alert. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://biznesalert.com/polonization-of-the-yamal-gas-pipeline-capacity/#>
- Jennen, B. y Hordern, A. (2022). Germany Rejects Putin's Demand for Gas Payments in Rubles [en línea]. *Bloomberg News*. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/germany-rejects-putin-demand-for-ruble-payments-for-gas-exports>
- Judge, A. y Maltby, T. (2016). Challenging Reductionism in Analyses of EU-Russia Energy Relations. *Geopolitics*. 21(4), pp. 751-762.
- Kant, I. (2016). *La paz perpetua*. Alianza Editorial.

- Kardaš, S. (2019). The great troublemaker [en línea]. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*. 28(3/4), pp. 25-44. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26905904>
- Karunathilake, H. *et al.* (2022). Overcoming the energy security challenges in developing countries [en línea]. En: Asif, M. (ed.). *Handbook of Energy and Environmental Security*, pp. 61-88. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-824084-7.00021-7>
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Kilinç-Pala, P. B. (2021). Approaches in Energy Exclusive Security: Theories of Energy Security and the Dominance of Realism [en línea]. *Politics and Policy*. 49(3), pp. 771-794. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/POLP.12411>
- Kotov, A. (2022). Development of LNG infrastructure in Germany: race against time [en línea]. *Scientific and Analytical Herald of IE RAS*. 27(3), pp. 83-94. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.15211/VESTNIKIERAN320228394>
- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes*. Cornell University Press.
- Krukowska, E. (2023). EU Reaches Deal to Enable Nations to Ban Russian LNG Imports [en línea]. *Bloomberg*. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-12-08/eu-reaches-deal-to-enable-nations-to-ban-russian-lng-imports>
- Kuzemko, C. (2013). Ideas, power and change: explaining EU–Russia energy relations [en línea]. *Journal of European Public Policy*. 21(1), pp. 58-75. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.835062>
- Kuzemko, C. *et al.* (2022). Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations [en línea]. *Energy Research & Social Science*. 93, pp. 2214-6296. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102842>
- Lawson, A. (2022). Nord Stream 1: Gazprom announces indefinite shutdown of pipeline [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2022/sep/02/nord-stream-1-gazprom-announces-indefinite-shutdown-of-pipeline>
- Locke, J. (2014). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Alianza Editorial.
- Marsh, S. y Chambers, M. (2022). Germany freezes Nord Stream 2 gas project as Ukraine crisis deepens [en línea]. *REUTERS*. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/germanys-scholz-halts-nord-stream-2-certification-2022-02-22/>

- Martín, A. (2023). La UE insta a los países miembros a no firmar nuevos contratos de gas con Rusia [en línea]. Cadena *SER*. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://cadenaser.com/nacional/2023/03/09/la-ue-insta-a-los-paises-miembros-a-no-firmar-nuevos-contratos-de-gas-con-rusia-cadena-ser/>
- McWilliams, B. *et al.* (2023). How would the European Union fare without Russian energy? [en línea]. *Energy Policy*. 174. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113413>
- Mearsheimer, J. J. (2003). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Co.
- Mišík, M. y Nosko, A. (2023). Each one for themselves: Exploring the energy security paradox of the European Union [en línea]. *Energy Research and Social Science*. 99. [Consulta: 19 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103074>
- Mohapatra, N. K. (2017). Energy security paradigm, structure of geopolitics and international relations theory: from global south perspectives [en línea]. *GeoJournal*. 82(4), pp. 683-700. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10708-016-9709-z>
- Nye, J. S. y Keohane, R. O. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown & Company.
- Osička, J. y Černoch, F. (2022). European energy politics after Ukraine: The road ahead [en línea]. *Energy Research & Social Science*. 91. [Consulta: 2 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/J.ERSS.2022.102757>
- Piebalgs, A. (2006). *Nabucco Pipeline – Searching for Alternative Routes for our Gas Supply* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2 de diciembre 2024]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_06_413
- Reus-Smit, C. (2001). The Strange Death of Liberal International Theory [en línea]. *European Journal of International Law*. 12(3), pp. 573-594. [Consulta: 3 de noviembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/EJIL/12.3.573>
- Riaz, A., Akbar, M. y Nawaz, R. (2021). Game of Thrones and International Politics in Realism Perspective [en línea]. *Global International Relations Review*. IV(IV), pp. 1-8. [Consulta: 3 de noviembre 2024]. Disponible en: [https://doi.org/10.31703/girr.2021\(iv-iv\).01](https://doi.org/10.31703/girr.2021(iv-iv).01)
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. y Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press.
- Ripsman, N. M. *et al.* (2006). Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power. *World Politics*. Princeton University Press. 51(1).
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*. 51(1), pp. 144-172.

- Saaida, M. (2024). *Criticism of the Liberal Theory of International Politics*. [en línea]. Preprints. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.20944/PREPRINTS202403.0948.V1>
- Saligin, V. I. (2014). School of Energy Diplomacy [en línea]. *Review of International Relations*. 5(38), pp. 186-191. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2014-5-38-186-191>
- Selei, A., Koteck, P. y Tóth, B. T. (2022). *Russia's gas weapon and Europe's best response* [en línea]. SSRN. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4172012
- Singh, R. P. (2019). Liberal Theory in International Relations - A Realistic Assessment of the Era of Globalization [en línea]. *Jindal Journal of International Affairs*. 7(1), pp. 103-122. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://jjia.jgu.edu.in/index.php/jjia/article/view/87/86>
- Steinhauser, G. (2015, December 18). *Germany's Merkel defends Russian gas pipeline plan; EU and U.S. officials fear project could undermine the economic and political stability of Ukraine*. *The Wall Street Journal (Online)*. <https://www.wsj.com/articles/germanys-merkel-defends-russian-gas-pipeline-plan-1450447499>
- Stoddard, E. (2013). Reconsidering the ontological foundations of international energy affairs: realist geopolitics, market liberalism and a politico-economic alternative [en línea]. *European Security*. 22(4). [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2013.775122>
- Szulecki, K. et al. (2018). *Energy security in Europe: divergent perceptions and policy challenges* [en línea]. Palgrave Macmillan. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: https://doi.org/DOI 10.1007/978-3-319-64964-1_1
- Tariq, M., Rizwan, M. y Ahmad, M. (2018). Human Nature, Anarchy, and Hierarchy as Determining Factors of Realism [en línea]. *Global Social Sciences Review*. III(III), pp. 477-487. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: [https://doi.org/10.31703/gssr.2018\(iii-iii\).27](https://doi.org/10.31703/gssr.2018(iii-iii).27)
- Urbasos, I. (2024). *El futuro del gas ruso en la Unión Europea* [en línea]. Real Instituto Elcano. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/el-futuro-del-gas-ruso-en-la-union-europea/>
- Usiemure, O. C., & Gbigbidje, D. L. (2018). *Realist theory of International Relations*. *The International Scholar Journal of Arts*, 1(1), 1-11.
- Walt, S. M. (2017). *Realism and Security* [en línea]. International Studies Association and Oxford University Press. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ACREFORE/9780190846626.013.286>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Random House.

- Wilson, J. D. (2019). A securitisation approach to international energy politics [en línea]. *Energy Research and Social Science*. 49, pp. 114-125. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.10.024>
- Wohlforth, W. C. (2010). A matter of honor [en línea]. *International Theory*. Cambridge, Cambridge University Press. 2(3), pp. 468-474. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-theory/article/abs/matter-of-honor/9B17E4CEoF2D32C3541D88558D286E5D>
- Zachmann, G., *et al.* (2024). *European natural gas imports* [en línea]. Bruegel. [Consulta: 13 de diciembre 2024]. Disponible en: <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>

Artículo recibido: 10 de octubre de 2024

Artículo aceptado: 14 de enero de 2025

Jesús Gutiérrez Villalta

*Profesor ayudante doctor de Sociología del Departamento de Filosofía,
Antropología, Sociología y Estética de la Universidad de Castilla-La Mancha*

Correo: jesus.gutierrez@uclm.es

Daniel Casal Oubiña

*Profesor ayudante doctor de Ciencias de la Administración en el Departamento de
Derecho Público I y Ciencia Política de la URJC*

*Investigador principal del proyecto CentGob sobre presidencias y centros de
Gobierno. Miembro del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración*

Correo: daniel.casal@urjc.es

Democracia, seguridad y secreto: ¿cómo funciona el control democrático de la comunidad de inteligencia en España?

Democracy, security and secrecy: how does the democratic control of the intelligence community work in Spain?

Resumen

En el presente papel se estudia cómo la democracia española controla su comunidad de inteligencia a través de tres dimensiones analíticas: la dirección política que ejerce el Gobierno sobre el conjunto de organismos que integran la Administración Pública, entre los cuales están los servicios de inteligencia; la supervisión parlamentaria desarrollada por las Cortes

Generales, y, finalmente, el control jurisdiccional desarrollado por los órganos que conforman el poder judicial. El artículo estudia aspectos de configuración, diseño y rendimiento de este tipo de instrumentos de control y señala cómo tienen un paralelismo directo con el desarrollo que han conocido las instituciones que conforman el sistema político español.

Palabras clave

Comunidad de inteligencia, Servicios secretos, Rendición de cuentas, Inteligencia, Secretos oficiales.

Abstract

This article studies how Spanish democracy controls its intelligence community through three analytical dimensions: the political direction that the Government exercises over the set of organizations that make up the Public Administration, among which are the intelligence services; the parliamentary supervision developed by the Parliament and, finally, the jurisdictional control exercised by the bodies that make up the judicial power. The article studies aspects of configuration, design and performance of this type of control instruments and points out how they have a direct parallel with the development that the institutions that make up the Spanish political system have known.

Keywords

Intelligence community, Secret services, Accountability, Intelligence, Official secrets.

Citar este artículo:

Gutiérrez Villalta, J. y Casal Oubiña, D. (2024). Democracia, seguridad y secreto: ¿cómo funciona el control democrático de la comunidad de inteligencia en España?. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 265-290.

1 Introducción

Cuando se estudian las organizaciones públicas dedicadas a la protección de la integridad y seguridad de los estados, una de las dimensiones que mayor interés suscita es la relacionada con el secreto y la reserva que caracteriza buena parte de sus actuaciones. Este interés es especialmente relevante cuando este tipo de actuaciones se realizan en el marco de sistemas democráticos en los que los poderes públicos y sus agentes administrativos se ven sometidos, con carácter general, al principio de publicidad de sus actos y de escrutinio público de su gestión.

Según Troy (2008: 433), la función de inteligencia tiene tres elementos definitorios. El primero de ellos tiene que ver con que su ámbito de actuación se proyecta sobre aquellas amenazas que comprometen la seguridad del Estado, su integridad, así como su naturaleza democrática. La segunda se vincula con la necesidad del propio Estado de recopilar, analizar y tratar información procedente de todo tipo de fuentes. Finalmente, es preceptivo destacar que, para asegurar el éxito de las funciones y la eficiencia en el trabajo de información, estas labores deben desarrollarse bajo el amparo de la reserva y el secreto.

Se puede señalar que el secreto es perfectamente compatible con la democracia, siempre y cuando sea excepcional (Bobbio, 1991: 20). Esta relación opera en dos planos: por un lado, el que tiene que ver con la información clasificada y el tratamiento de los secretos oficiales, ámbito en el que las reglas sobre clasificación, los procedimientos y los plazos donde opera el secreto deben estar delimitados de manera clara. Por el otro, se hace imprescindible que las estructuras del Estado que se dedican a este tipo de funciones cuenten con instrumentos de control de los diferentes poderes para evitar arbitrariedades y desviaciones de poder.

En este aspecto, la pregunta principal de investigación del presente artículo consiste en averiguar cómo se controla la actividad de la comunidad de inteligencia española por parte de las instituciones democráticas. Para responderla, la investigación cuenta con cuatro partes claramente diferenciadas: en primer término, se realiza una revisión de la literatura y los enfoques científicos existentes en torno a la relación entre servicios de inteligencia y sistema democrático. Este análisis, junto con el estudio de la estructura de la comunidad de inteligencia en España, constituye el marco teórico de referencia. En segundo lugar, se presenta el diseño de la investigación basado en el estudio de tres dimensiones de control (ejecutiva, parlamentaria y jurisdiccional) de los servicios secretos. Como tercera parte, el artículo presenta y discute los principales hallazgos de la investigación y, para finalizar, se presentan las conclusiones generales.

2 Democracia y servicios de inteligencia

La seguridad y la integridad de cualquier Estado se ve afectada por riesgos de naturaleza multidimensional de todo tipo que van desde las carreras armamentísticas hasta las cuestiones medioambientales, pasando por aspectos como el desarrollo

tecnológico, las redes de crimen organizado, la desinformación o las relaciones comerciales (Kriele, 1980: 268; Navarro, 2007: 117).

En su origen, la inteligencia se vinculaba, como dicen Alcantud (2005: 15) y Colonieu (1888: 32) a la recogida de información de naturaleza política relacionada con la estabilidad y evolución de otros países o con el ámbito militar mediante el estudio de las capacidades defensivas y ofensivas, así como con la doctrina estratégica operacional de otros Estados (Dupuy, 1990: 152). Esta visión se ha visto sobrepasada en la actualidad como consecuencia del surgimiento de dimensiones susceptibles de generar riesgo hacia un Estado y sus instituciones, lo cual ha conllevado la necesidad de reformular este tipo de organizaciones que, al nacer de una imitación de modelos de organización policial, han ido adquiriendo con el paso del tiempo un rol clave en los sistemas políticos en cuanto que órganos de asesoramiento con información esencial para los procesos de toma de decisiones de naturaleza pública (Díaz Fernández, 2005: 50).

La realización de estas funciones se puede articular en dos grandes modelos: en primer lugar, se puede hacer mención a sistemas concentrados, en los cuales todas estas tareas recaen en una única entidad que las centraliza. Frente a este modelo, pueden definirse estructuras complejas en las que las funciones de inteligencia se asumen de forma especializada por diversas entidades que conforman una red o comunidad (Wheaton y Beerbower, 2006: 321).

Tipo	Subtipos
Concentrado	
Difuso	• Geográfica: se vinculan a un espacio determinado (interior-exterior). • Especialización: actúan vinculados a un determinado ámbito que requiere un conocimiento concreto (inteligencia de señales, medioambiental, industrial, tecnológica, financiera). • Sectorial: focalizan su labor en un determinado entorno (inteligencia militar, criminal, terrorista).

Tabla I. Modelos de organización de las entidades de inteligencia. Fuente: elaboración propia

Optar por un modelo de naturaleza difusa determinará la existencia de una pluralidad de organizaciones que actúan sobre la base de criterios diferenciados. Cuando el criterio es de naturaleza geográfica, se puede hablar de entidades dedicadas a la inteligencia interior (que se proyecta sobre amenazas internas en el propio Estado), exterior (cuando se centra en las que proceden de otros países) e incluso geoespacial (Kovaric, 2012: 3; Ugate, 2012: 123). El segundo criterio que explica la existencia de un modelo difuso se relaciona con la complejidad técnica de materias como la tecnología de señales, las cuestiones medioambientales o la inteligencia financiera. En este caso se puede observar la existencia de una pluralidad de entidades que focalizan su acción sobre cada una de estas cuestiones a partir de su conocimiento específico. Finalmente, la tercera justificación del modelo difuso se vincula con la actuación sectorializada de cada organización de inteligencia, por lo que se puede hablar de inteligencia militar, contrterrorista o frente al crimen organizado (Díaz Matey, 2016: 217; Uribe y Mesa Palacio, 2020: 91; Ferrato, 2014: 62; Sansó-Rubert, 2006:209).

Según Whitaker (1999: 17), la existencia de estructuras de inteligencia, imprescindibles en un Estado democrático, significa la necesidad de contar con instrumentos políticos de control por parte de los poderes públicos con la finalidad de evitar que este tipo de organizaciones realicen actuaciones arbitrarias que se alejen de su función primordial de protección de la seguridad del Estado y del carácter democrático de sus instituciones. Para ello se suelen definir instrumentos de control político por parte del ejecutivo, como poder responsable de la dirección de la administración del Estado (López Guerra, 1988: 17), de supervisión por parte del legislativo en el marco de su potestad de control parlamentario (Seseña Santos, 2007: 307) y de legalidad por parte de los jueces y tribunales encargados de la aplicación de la ley (Alfonso Rodríguez, 2023: 58).

La función de dirección política se relaciona con el poder ejecutivo y hace referencia a un primer control gubernamental que se realiza sobre los servicios secretos. Se trata del mecanismo inicial de supervisión de su funcionamiento que se vincula a la posición de gobierno como órgano director de la política interior y exterior, así como de las diferentes ramas de la administración pública del Estado (Porras, 1998: 338). En este aspecto, las estructuras de inteligencia constituyen diferentes ramas que dependen orgánicamente de departamentos que integran el poder ejecutivo, quienes ejercen su labor directora mediante la instrucción de objetivos y programación hacia los organismos dependientes.

En cuanto que entidades dependientes de diferentes ramas del poder ejecutivo, los servicios de inteligencia constituyen un espacio sobre el cual el legislativo proyecta su función en tres planos. En primer lugar, mediante el ejercicio de la labor de crear las leyes que dota a este tipo de organizaciones de un marco normativo sobre el que realizar sus actuaciones. En segundo término, mediante la provisión de medios financieros para el desarrollo de sus actividades a través de la función presupuestaria. Finalmente, a través del control parlamentario que despliegan las cámaras que integran el legislativo sobre los diferentes organismos y entidades de la Administración pública. En este aspecto, es necesario destacar que, de las tres funciones básicas del poder legislativo, lo cierto es que el desarrollo de los estados del bienestar y las políticas públicas han ido generando con el paso del tiempo una racionalización de la labor parlamentaria cuya principal consecuencia se traduce en un desplazamiento funcional de la potestad normativa y presupuestaria hacia el poder ejecutivo, lo que ha dejado en el legislativo al control político como su actividad más relevante (Cuocolo, 1983: 226; Di Ruffia, 1965: 404; Aragón, 1994: 23).

Por su parte, el poder judicial focaliza su control en asegurar que las actuaciones de las entidades de inteligencia se ajustan al marco normativo, sin que tenga lugar ningún tipo de desviación de poder en el empleo de estos mecanismos excepcionales en democracia, y supervisa el impacto que pueden tener estas actuaciones sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas en el mantenimiento la integridad del Estado y sus instituciones (Sansó-Rubert, 2019: 131). Este control se puede realizar por órganos comunes —cuando son los jueces y tribunales ordinarios quienes supervisan estas funciones—, por órganos especializados, creados exclusivamente para realizar la supervisión judicial, o híbridos, cuando combinan ambos criterios.

3 El desarrollo de las estructuras de inteligencia en España

3.1 Antecedentes

Como señala Zorzo (2005: 76), el primer antecedente directo de la estructura actual de la inteligencia en España es la creación, por parte de los dos bandos, de sus propios servicios de información durante la guerra civil española (1936-1939). Tras el golpe de Estado de 1936, el Gobierno democrático de la II República, con la finalidad de evitar la extensión del alzamiento entre las Fuerzas Armadas, decretó la disolución del Ejército aunque mantuvo el Estado Mayor Central que desde los primeros momentos procedió a la reorganización de la Segunda Sección que realizaba las funciones de servicio de inteligencia militar (Rodríguez Velasco, 2016: 3) con la finalidad de dotar al nuevo ejército regular de un organismo dedicado al suministro de información.

Bajo el mando del coronel Estrada Manchón, y especialmente tras la toma de posesión del socialista Indalecio Prieto como ministro de Defensa en el primer Gabinete de Juan Negrín, se redefinió la estructura y se elaboró un reglamento orgánico que situaba a la inteligencia militar republicana bajo la dependencia orgánica del Estado Mayor y la dirección funcional de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Defensa. Pérez Cipitria (2022: 72) destaca que el nuevo servicio de inteligencia se dividió en seis secciones (Organización, Información, Información Militar Estratégica, Información Técnica Estratégica, Inteligencia Militar, Fotografía y Cartografía, y Sección Especial).

En paralelo, desde comienzos de 1937, el ministro de Estado, Álvarez del Vayo, impulsa la reorganización del Servicio de Información Diplomática y Especial (SIDE), vinculada a la administración exterior del Estado, con la finalidad de controlar la actividad de los servicios de inteligencia extranjeros y de neutralizar la actividad de los agentes del bando sublevado. A nivel interno también se orientan esfuerzos para definir una estructura de inteligencia interior, bajo el mando del Ministerio de la Gobernación, con la creación del Departamento Especial de Información del Estado (DEIDE), liderada por el ministro Julián Zugazagoitia (Preston, 2013: 551).

En agosto de 1937, el ministro Indalecio Prieto procede a una reestructuración de la inteligencia interior con la creación del Servicio de Información Militar (SIM). La creación del SIM, recomendada por los asesores soviéticos a imagen y semejanza del Comisariado del Pueblo Para Asuntos Internos (NKVD), supuso la absorción del DEIDE y la supresión del conjunto de entidades de inteligencia interior dirigidas por los partidos y sindicatos que permanecieron leales a la II República, así como de las creadas por los Gobiernos autonómicos del País Vasco y Cataluña (Navarro, 2007: 159).

En el bando golpista, la necesidad de dotarse de estructuras de información fue más lenta; el decreto de 28 de febrero de 1938 culminó la fusión de las organizaciones existentes con la integración del embrionario Servicio de Información de la Frontera Nordeste de España, el Servicio de Información e Investigación vinculado al partido

único (Falange Española Tradicionalista y de las JONS) y el Servicio de Información Militar en el Servicio de Información y Policía Militar (SIPM) bajo el mando del coronel Ungría Jiménez, quien logró éxitos en operaciones de retaguardia desarrolladas fundamentalmente en Madrid, que permaneció toda la guerra bajo control del bando republicano (Thomas, 1976: 817).

3.1.1 Las estructuras de inteligencia durante la dictadura franquista

El final de la Guerra Civil conllevó la reestructuración de las organizaciones de inteligencia; la derrota del bando republicano supuso la disolución del SIM y el desmantelamiento de la Segunda Sección del Estado Mayor, así como del SEIDE. Por su parte, en el marco de un proceso de institucionalización de la Dictadura, los militares golpistas procedieron a sustituir el SIPM por una estructura dual en la que la Tercera Sección de Información del Alto Estado Mayor (SIAEM) asumía, con la orden reservada de 5 de febrero de 1944, la función de enfrentarse dentro de España a los servicios de inteligencia extranjeros y «coordinar la acción de los diversos organismos encargados de reprimirlos», para lo cual creó un subservicio denominado Organización Contrasubversiva Nacional (OCN), especializado en la infiltración en los movimientos estudiantiles. Mientras que, desde 1940, la Dirección General de Seguridad (DGS), bajo el mando del Ministerio de la Gobernación, se encargaría de las funciones vinculadas a la inteligencia policial y se focalizaría en la represión de movimientos políticos internos contestatarios de la dictadura franquista (Moreno Tejada, 2022: 80).

La estructura se mantendrá hasta 1972, momento en Luis Carrero Blanco, subsecretario de la Presidencia, promueve la creación del Servicio Central de Documentación (SECED) como un servicio de inteligencia directamente dependiente de la Jefatura del Gobierno y que absorbiese las capacidades de la OCN (Villar Cirujano, 2015: 28), pero sobre todo con la finalidad tanto de subvertir movimientos antifranquistas como de hacer frente a las incipientes amenazas terroristas.

3.1.2 Los servicios de inteligencia durante la Transición y bajo la Constitución de 1978

El fin de la Dictadura y el proceso de transición política supondrán desde 1977 una nueva reorganización de la estructura de inteligencia con la fusión del SIAEM y el SECED y la constitución del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID). El nuevo esquema de inteligencia de la joven democracia española se basaba en el CESID como ente rector del sistema y la existencia de servicios de información en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil), así como en los tres componentes de las Fuerzas Armadas (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire), que disponían de sus propias unidades de inteligencia militar. El CESID tenía una dependencia matricial respecto del Ministerio de Defensa, pero tenía vínculos funcionales con la Presidencia del Gobierno (Ruiz Miguel, 2005: 126).

Entre 1977-2001 hubo diversos intentos de reforma para mejorar la eficiencia del sistema español de inteligencia con la doble finalidad de hacer frente a amenazas incipientes como la radicalización, las amenazas económicas o tecnológicas, pero sobre todo con la búsqueda de contar con una estructura homologable con la de los países de Europa occidental, dado que el CESID tenía un origen preconstitucional. En 2001, bajo la primera mayoría absoluta del Partido Popular (PP), el Gobierno liderado por José María Aznar logró un consenso, principalmente con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), para impulsar una transformación del CESID en el actual Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

Como señala Villalonga (2005: 163), el CNI se caracteriza por un decisivo avance en su naturaleza civil al dejar clara la dependencia funcional con la Presidencia del Gobierno (si bien puede ser adscrito orgánicamente a los ministerios de Defensa o de Presidencia), así como por definir sus objetivos de funcionamiento mediante las directivas aprobadas por el Consejo de Ministros. La segunda característica es su configuración como un organismo público especial que goza de autonomía funcional para poder desarrollar sus funciones y, finalmente, que su dirección se encomienda a un secretario de Estado-director, que es la principal autoridad nacional de inteligencia y que asume al mismo tiempo la dirección del Centro Criptológico Nacional (CCN, encuadrado en el CNI).

Ámbito	Entidades
General	Centro Nacional de Inteligencia
	• Dependiente: Centro Criptológico Nacional
Interior	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado
	• Dependiente: divisiones de información de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado e instituciones penitenciarias
Militar	• Coordina: servicios de información de las policías autonómicas y Servicio de Vigilancia Aduanera
	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
	• Dependientes: estructuras de información e inteligencia del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire y el Espacio

Tabla II. Estructura de la comunidad de inteligencia en España. Fuente: elaboración propia

En paralelo, la Ley 11/2002 (LOCNI) mantiene la existencia de otras entidades de inteligencia configurando una comunidad y que, junto con el CNI, tiene componentes de inteligencia interior (a través del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado —CITCO—, responsable de la coordinación de las entidades de inteligencia policial y dependiente del Ministerio del Interior) y militar (mediante el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas —CIFAS—, que integra las secciones de inteligencia de sus tres ramas).

Las últimas reestructuraciones del sistema se han focalizado en la gobernanza del mismo y no tanto en la transformación de la comunidad de inteligencia española. Tienen lugar con la aprobación del Real Decreto 1119/2012 de 20 de julio, por el que se crea el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), adscrito a la Presidencia del Gobierno, como una unidad de apoyo, asesoramiento y seguimiento estratégico de situaciones de crisis, así como con la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, que configura

una nueva Comisión Delegada del Gobierno, denominada Consejo de Seguridad Nacional (CSN), encargada de la asistencia inmediata al presidente del Gobierno, como director de la política de seguridad, y que permita coordinar las capacidades de los diferentes departamentos ministeriales y organismos responsables.

4 Diseño de la investigación

A partir de la presentación del estudio sobre la relación entre servicios de inteligencia y democracia, así como de la evolución de la organización de los servicios secretos en España, que constituyen las bases teóricas y el marco analítico de la presente investigación, la pregunta principal que guía este *paper* consiste en averiguar cómo se controla la actividad de la comunidad de inteligencia española por parte de las instituciones democráticas.

El objetivo principal de esta investigación tiene que ver con la conceptualización de las estructuras de inteligencia como un componente esencial para el funcionamiento de la democracia española, a partir del equilibrio entre sus capacidades y el control político de sus actos. Como objetivos específicos se pueden señalar la construcción de una modelización de mecanismos de control democrático y el estudio de su rendimiento.

Áreas	Variables	Subvariables
Dirección política	Control gubernamental	• Año de creación • Tipo de organismo • Criterio • Dependencia orgánica • Dependencia funcional
Supervisión legislativa	Control parlamentario	• Cámara • Extensión de la capacidad de control • Fundamento normativo • Composición • Rendimiento
Fiscalización jurisdiccional	Control judicial	• Órganos • Fundamento normativo • Tipo de órgano • Composición

Tabla III. Dimensiones de análisis. Fuente: elaboración propia

Para abordar la pregunta y lograr el cumplimiento de los objetivos planteados, esta investigación se centra en el estudio de tres dimensiones analíticas clave:

1. Dirección política de los servicios de inteligencia
2. Instrumentos de control parlamentario y análisis de su rendimiento
3. Mecanismos de supervisión jurisdiccional

El periodo temporal comprende el lapso transcurrido entre los años 2002, fecha de creación de la comunidad de inteligencia actual, y 2023, momento en el que finaliza la

xiv legislatura de la democracia. Por tanto, comprende las legislaturas VII, VIII, IX, X, XII y XIV. No se han tomado en cuenta la XI y la XIII, puesto que no se logró conformar Gobierno y, en consecuencia, tienen una corta duración y una escasa actividad.

4.1 La dirección política de los servicios de inteligencia

Como se indica en la tabla III, la primera de las variables de análisis de la presente investigación la constituye el control que se realiza por parte del poder ejecutivo. Aunque es un elemento que no se suele tener en cuenta en los diferentes estudios sobre los servicios secretos —que se analizan su estructura y funcionamiento—, es necesario recordar, de la misma forma que se ha indicado en las bases teóricas de la investigación, que las estructuras dedicadas a las funciones de inteligencia forman parte de la administración pública y que, por tanto, en el sistema político español se incardinan bajo la superior dirección del Gobierno como responsable de la política interior, exterior, así como de la Administración General del Estado (López Guerra, 1988: 17).

Por tanto, la primera relación entre inteligencia y política se desarrolla en el seno del poder ejecutivo, del que dependen orgánica y funcionalmente. Esta vinculación resulta clave para determinar cuestiones esenciales sobre el modelo de inteligencia de cualquier país, como, por ejemplo, la forma de concebir esta política, optando por un modelo concentrado o difuso; la manera en la que se perciben las amenazas en función del grado de sectorialización o especialización de las agencias, o también determinar si se observan dimensiones de descentralización funcional o de jerarquía si se define un sistema en red de comunidad o si, por el contrario, se opta por entidades fuertemente subordinadas.

La presente investigación aborda el estudio de la dirección política sobre la base de seis parámetros: en primer lugar, el año de creación de cada una de las entidades que conforman la comunidad de inteligencia, con la finalidad de determinar su antigüedad y el momento político en el que fueron constituidas; el segundo tiene que ver con el tipo de organismo para estudiar el mayor o menor grado de autonomía funcional, tomando como referencia si se trata de agencias independientes, organismos autónomos, departamentos o meras divisiones de instituciones de naturaleza armada; en tercer lugar, es imprescindible determinar el criterio que motiva su creación, ya que puede ser una entidad de ámbito geográfico (en base al espacio físico donde realiza sus actuaciones), sectorial —a partir de la comprensión de la naturaleza que define su función (civil o militar)— o especializada (en función del ámbito concreto sobre el que proyectan su actuación), y, en último lugar, se estudia su dependencia orgánica, que permite ver la relación matricial con la administración y determinados parámetros de jerarquía formal, así como la dependencia funcional que muestra cómo se articulan las decisiones de la estructura.

4.2 El modelo de control parlamentario

El estudio de los mecanismos de control ejercidos por parte de las Cortes Generales es crucial para comprender las facultades de fiscalización democrática de las estructuras de inteligencia. En este aspecto es necesario recordar que, si bien es cierto —como con acierto indica Fernández Sarasola (2000: 91)— que inicialmente la función parlamentaria se vinculaba con la elaboración normativa y la elaboración de presupuestos, la realidad actual de los sistemas políticos parlamentarios —en opinión de Vergottini (1973: 49), Paniagua Soto (2015: 4) y Montero y García Morillo (1984: 26)— es que ha tenido lugar un desplazamiento de sus capacidades hacia las labores de control e impulso de equipos gubernamentales que son políticamente responsables ante el poder legislativo y que, para constituirse o sobrevivir, requieren de su respaldo mayoritario.

Los mecanismos de control parlamentario se abordan a partir de cuatro subvariables de estudio: en primer lugar, teniendo en cuenta que España es un modelo bicameral imperfecto, se analizan las facultades de cada uno de los órganos que componen las Cortes Generales de supervisar la función de los servicios de inteligencia determinando el tipo de órgano específico de control; la segunda consiste en comprender el tipo de capacidades que tiene cada cámara que pueden determinar un control completo (cuando se proyecta sobre todo tipo de actuaciones) o limitado a determinadas cuestiones; el tercero de los aspectos que se considera relevante tiene que ver con el fundamento normativo de cada órgano de control, que permite apreciar un mayor o menor grado de interés por parte del Gobierno o de las Cortes Generales en la función fiscalizadora; finalmente se estudia la composición y el rendimiento vinculados a la relación con un aspecto de gran relevancia como es la capacidad de influencia del Gobierno en la agenda parlamentaria: porque, aunque en España el ejecutivo participa en la ordenación de la actividad del legislativo, a través de la presencia de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes en las reuniones de los órganos de decisión del Congreso de los Diputados y el Senado también se puede ver esta capacidad de influencia en la coincidencia del color político del titular responsable de la dirección del órgano de control con la del Gobierno.

4.3 La supervisión judicial

Como se ha explicado en las bases teóricas de esta investigación, el control democrático de los servicios de inteligencia requiere de la supervisión de su actividad por parte del poder que dirige la administración (ejecutivo), que dota de marco normativo, capacidad presupuestaria e impulsa políticamente al Gobierno (legislativo) y aquel que vela por el cumplimiento de la ley y la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas (judicial).

La labor de los jueces y tribunales se puede realizar a través de dos modelos. Por un lado, puede ser especializado cuando se crea un órgano jurisdiccional *ad hoc* cuya única

función radica en la supervisión de las estructuras de inteligencia. Es el caso de los Estados Unidos: en el artículo 50 del Código de Estados Unidos se prevé la existencia de un Tribunal Federal de Vigilancia Extranjera (FISC) integrado por once jueces designados directamente por el presidente del Tribunal Supremo y cuyas decisiones se pueden apelar ante el Tribunal Federal de Revisión de Vigilancia Extranjera (FISCR) compuesto por tres magistrados designados de idéntica forma. Por el otro, el control puede recaer en órganos determinados que forman parte del sistema judicial ordinario. Es lo que sucede en Australia, donde estas funciones se realizan por parte del Tribunal Federal y se revisan por parte del Tribunal Supremo. Estos dos modelos se pueden combinar mediante el empleo de criterios mixtos, como por ejemplo la asignación a salas o a miembros del poder judicial ordinario de funciones específicas de supervisión de las labores de los servicios de inteligencia, como sucede en el Reino Unido con la revisión que realizan salas especializadas del Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales o de la Casa Interior del Tribunal de Sesión de Escocia, ambas instancias susceptibles de revisión, de acuerdo con la *Investigatory Powers Bill* de 2016, por la Corte Suprema británica.

El estudio del modelo español aborda tres elementos para establecer el tipo de sistema de control judicial existente, que consisten en determinar: qué órganos jurisdiccionales tienen capacidad de control, cuál es su fundamento normativo, qué composición tienen y, en último término, qué tipo de órgano constituyen (específico, ordinario o mixto) y su composición.

5 Resultados

5.1 *La función de dirección política de la comunidad de inteligencia en España*

Como se ha señalado en el epígrafe metodológico, la primera de las variables analíticas tiene que ver con el estudio de los servicios de inteligencia como un elemento que forma parte de la administración pública y que, en consecuencia, se somete a la función de control y dirección política que el artículo 97 de la Constitución otorga al Gobierno.

La primera de las cuestiones que hay que destacar es que en España existe una comunidad de inteligencia integrada por nueve organismos que, en la mayoría de los casos, son previos a la Ley Orgánica 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, entre los que son destacables los casos del Servicio de Información de la Guardia Civil, configurado en 1941, o la Comisaría General de Información de la Policía Nacional de 1976. Además, es necesario destacar que tres comunidades autónomas — País Vasco, Comunidad Foral de Navarra y Cataluña— cuentan con divisiones de información en sus respectivas policías autonómicas que suman funciones integrales de seguridad en el territorio.

Asimismo, es necesario señalar que, aunque no forman parte en sentido estricto de la comunidad de inteligencia, existen cinco organismos: la Comisaría General de Policía Judicial de la Policía Nacional, la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) y la unidad de Coordinación de Seguridad Penitenciaria, que realizan una serie de funciones vinculadas a la obtención de información e inteligencia policial, fiscal, financiera y penitenciaria que los sitúan como organismos híbridos imprescindibles para comprender las funciones de inteligencia en España.

	Creación	Tipo	Criterio	Dependencia orgánica	Dependencia funcional
Centro Nacional de Inteligencia	2002	Organismo autónomo	Integral	Ministerio de Defensa/Ministerio de Presidencia	Presidencia del Gobierno
Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas	2004	División del Estado Mayor de la Defensa	Sectorial: inteligencia militar	Ministerio de Defensa	Jefe del Estado Mayor de la Defensa
Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado	2014	Subdirección General del Ministerio del Interior	Especializado: terrorismo y delincuencia organizada	Ministerio del Interior	Secretaría de Estado de Seguridad
Comisaría General de Información	1976	División de la Policía Nacional	Especializado: inteligencia policial	Ministerio del Interior	Director adjunto operativo de la Policía Nacional
Comisaría General de Policía Judicial	1978	División de la Policía Nacional	Especialización: inteligencia policial y crimen organizado	Ministerio del Interior	Poder Judicial y Ministerio Fiscal
Servicio de Información de la Guardia Civil	1941	División de la Guardia Civil	Especialización: Inteligencia policial, antiterrorismo y crimen organizado	Ministerio del Interior	Director adjunto operativo de la Guardia Civil
Unidad Central Operativa	1987	División de la Guardia Civil	Especialización: inteligencia policial, antiterrorismo y crimen organizado	Ministerio del Interior	Poder judicial y Ministerio Fiscal
Coordinación de Seguridad Penitenciaria	1994	Departamento de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias	Especialización: inteligencia penitenciaria, lucha contra el crimen organizado, antiterrorismo y radicalización violenta	Ministerio del Interior	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

	Creación	Tipo	Criterio	Dependencia orgánica	Dependencia funcional
Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias	1980	Órgano administrativo	Especialización: inteligencia financiera	Ministerio de Economía, Comercio y Empresa	Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
Servicio de Vigilancia Aduanera	1982	Departamento del Ministerio de Hacienda y Función Pública	Especialización: inteligencia fiscal y aduanera	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Director adjunto de Vigilancia Aduanera, Poder Judicial y Ministerio Fiscal
División de Información	1983	División del Cuerpo de Mossos d'Esquadra	Especialización: inteligencia policial	Consellería de Interior de la Generalitat de Cataluña	Mayor de los Mossos d'Esquadra
Unidad de Información y Análisis	1982	División de la Ertzaintza	Especialización: inteligencia policial y antiterrorismo	Consejería de Interior del Gobierno Vasco	Intendente jefe de la Ertzaintza
División de Información	1987	División de la Policía Foral de Navarra	Especialización: inteligencia policial	Consejería de Interior y Función Pública del Gobierno Foral de Navarra	<i>Foruzainburua</i> de la Policía Foral

Tabla iv. Adscripción orgánica y funcional de las estructuras de inteligencia. *Fuente:* elaboración propia

Como se puede observar en la tabla iv, existen cuatro modelos organizativos. En primer lugar, se puede hablar de un modelo de autonomía funcional en el caso del Centro Nacional de Inteligencia, que es un organismo autónomo, conforme a su ley orgánica de creación, lo que significa que, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, es una entidad con personalidad jurídica, tesorería, patrimonio propio y autonomía en su gestión para el desarrollo de funciones propias de la Administración Pública. Por su parte, la mayoría de las entidades constituyen divisiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) y las policías autonómicas (Ertzaintza, Policía Foral y Mossos d'Esquadra), mientras que el CITCO, la Coordinación de Seguridad Penitenciaria, el CIFAS y el Servicio de Vigilancia Aduanera constituyen departamentos de los Ministerios de Interior, Defensa, Hacienda y Función Pública, respectivamente.

El criterio de creación es diverso. De nuevo, el CNI presenta una particularidad, dado que su función es integral y se proyecta en cualquier ámbito geográfico (interior y exterior), así como sobre sectores y especializaciones diversas y cuenta con secciones en materia de inteligencia policial, radicalización, inteligencia económica, antiterrorismo e incluso en inteligencia de comunicaciones, a través de la dirección que desarrolla sobre el Centro Criptológico Nacional. La inteligencia militar se

desarrolla por el CIFAS, mientras que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado disponen de organismos especializados en inteligencia policial que también desarrollan funciones de inteligencia antiterrorista y lucha contra la delincuencia organizada (Comisaría General de Información de la Policía Nacional, Servicio de Información de la Guardia Civil, Unidad Central Operativa, Comisaría de Policía Judicial y divisiones de información de las policías autonómicas). Por su parte, el Servicio de Vigilancia Aduanera está especializado en inteligencia fiscal, aduanera y lucha contra el narcotráfico y el contrabando, el SEPBLAC en inteligencia financiera, mientras que la Coordinación de Seguridad Penitenciaria vela por la obtención y análisis de información en materia antiterrorista, radicalización violenta y crimen organizado en el sistema de instituciones penitenciarias.

En este esquema de seguridad, la mayor parte de las entidades se vinculan orgánicamente con el Ministerio del Interior o las consejerías competentes en la materia de Cataluña, Navarra y el País Vasco. El Servicio de Vigilancia Aduanera forma parte históricamente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, el CIFAS se adscribe a Defensa, mientras que el CNI, de acuerdo a su ley orgánica, puede integrarse en el Ministerio de la Presidencia o en el de Defensa. En este aspecto es necesario señalar que en los Gobiernos liderados por el Partido Popular (2000-2004 y 2011-2017) ha existido una adscripción al Ministerio de Presidencia, mientras que, bajo presidentes socialistas (2004-2011 y desde 2018), ha venido formando parte de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

Más compleja es la dependencia funcional del conjunto de organismos que realizan funciones de inteligencia en España. Como se ha señalado, el Centro Nacional de Inteligencia, que puede formar parte de la estructura orgánica de dos ministerios (Presidencia o Defensa) tiene una dependencia funcional de la Presidencia del Gobierno, cuyo marco normativo le encomienda facilitar al presidente las informaciones, análisis o estudios que permitan actuar ante cualquier tipo de amenaza o riesgo para la independencia e integridad territorial de España (artículo 4 de la LOCNI). El CIFAS tiene dependencia funcional del jefe del Estado Mayor de la Defensa, quien, de acuerdo con el artículo 12.1 de la ley orgánica de defensa nacional, ejerce como superior asesor en materia de operaciones militares del presidente del Gobierno, del ministro de Defensa y como responsable de la dirección operativa de las Fuerzas Armadas.

El secretario general de Instituciones Penitenciarias, dependiente del ministro del Interior, dirige Coordinación de Seguridad Penitenciaria. Mientras que los directores adjuntos operativos de la Policía Nacional, de la Guardia Civil y de Vigilancia Aduanera, así como el mayor de los Mossos d'Esquadra, el intendente jefe de la Ertzaintza y el *foruzainburua* de la Policía Foral ejercen funciones de dirección operativa, respectivamente, sobre la Comisaría General de Información, el Servicio de Información de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera, la División de Información, la Unidad de Análisis e Información y el Servicio de Información. Por su parte, el SEPBLAC depende funcionalmente de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, que es el órgano colegiado

encargado de dirigir y coordinar las políticas de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en España.

En este aspecto es necesario destacar que la estructura de inteligencia en España cuenta con dos organismos cuya dirección funcional no recae en altos cargos pertenecientes al poder ejecutivo. El artículo 547 de la ley orgánica del poder judicial determina que el auxilio al poder judicial y a la fiscalía en la investigación de hechos constitutivos de delito recae en la Policía Judicial. En cumplimiento de este mandato, la Comisaría General de Policía Judicial de la Policía Nacional y la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, cuya dirección operativa —en cuanto que unidades que actúan en el marco de investigaciones judiciales— recae en el poder judicial y en la Fiscalía General del Estado, como responsables de la instrucción de las causas ante juzgados y tribunales.

5.2 El control parlamentario

La segunda de las dimensiones analíticas de la presente investigación está asociada con la relación entre las estructuras de inteligencia y el poder legislativo. Esta función enlaza con uno de los pilares en los que se asienta el diseño moderno de la democracia liberal: el principio de responsabilidad del ejecutivo frente al parlamento. La noción de responsabilidad tiene dos dimensiones explicativas. Por un lado, en los sistemas políticos parlamentarios, como el español (artículo 1.3 de la Constitución), el Legislativo es el único organismo que goza de una relación directa con el depositario de la soberanía nacional; de este modo, es la institución que expresa la pluralidad de la sociedad española y, de otro, es necesario recordar que ocupa una posición de centralidad política que conlleva para el resto de poderes del Estado la necesidad de contar con la legitimidad parlamentaria para poder constituirse y operar plenamente.

En el caso de las estructuras de inteligencia, en cuanto que parte de la Administración del Estado, cuya dirección política se le encomienda al Gobierno, su actividad es susceptible de supervisión por parte del poder legislativo. Como se ha indicado en el epígrafe metodológico, el primero de los ámbitos de estudio de esta dimensión tiene que ver con las facultades de control que se encomiendan a cada cámara de las Cortes Generales. En este aspecto es necesario recordar que en el sistema político español el parlamento tiene una estructura bicameral imperfecta.

	Cámara	Control	Fundamento	Composición
Comisión de Control de Créditos Destinados a Gastos Reservados	Congreso de los Diputados	Completo	Ley 11/1995 y resolución de la Presidencia del Congreso de 11 de mayo de 2004	Presidente del Congreso y portavoces de los grupos parlamentarios
Comisión Mixta de Seguridad Nacional	Cortes Generales	Limitado a la fiscalización operativa de las actuaciones del Gobierno en materia de seguridad nacional	Ley 36/2015 de Seguridad Nacional	Ordinaria

	Cámara	Control	Fundamento	Composición
Comisión de Defensa	Congreso de los Diputados	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Congreso	Ordinaria
Comisión de Interior	Congreso de los Diputados	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Congreso	Ordinaria
Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital	Congreso de los Diputados	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales del SEPBLAC no declarados secretos	Reglamento del Congreso	Ordinaria
Comisión de Defensa	Senado	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Senado	Ordinaria
Comisión de Interior	Senado	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales no declarados secretos	Reglamento del Senado	Ordinaria
Comisión de Economía, Comercio y Empresa	Senado	Limitado a aspectos presupuestarios y operacionales del SEPBLAC no declarados secretos	Reglamento del Senado	Ordinaria

Tabla v. Principales órganos de control parlamentario. Fuente: elaboración propia

En materia de control parlamentario de las estructuras de inteligencia en España existen una pluralidad de órganos con capacidad de supervisión. En el Congreso de los Diputados existen tres. El primero es la Comisión de Control de Créditos Destinados a Gastos Reservados, conocida popularmente como Comisión de Secretos Oficiales; tiene una doble naturaleza, ya que su existencia es un mandato de la Ley 11/1995, mientras que su composición y funcionamiento es consecuencia de la resolución de la Presidencia del Congreso de 11 de mayo de 1995. Se trata de un órgano dirigido por la Presidencia del Congreso de los Diputados, un número de miembros igual al de grupos parlamentarios constituidos que necesitan para ser elegidos el respaldo de los tres quintos del pleno de la cámara, con lo cual su composición debe ser consensuada por una mayoría cualificada. Tiene una doble función: por un lado extiende su jurisdicción a la fiscalización de las actividades de los servicios públicos que se realicen con cargo a fondos reservados y, por otro, sus miembros tienen derecho a recabar informe de aquellas materias sometidas a la ley de secretos oficiales. Para que el ejercicio de esta supervisión parlamentaria no menoscabe la realización de actividades bajo el principio de reserva, se establece el carácter secreto de sus sesiones, de las que no se publica acta ni diario de sesiones, y se obliga a sus integrantes a no divulgar aquellas informaciones de las que tengan conocimiento (artículo 16 del reglamento del Congreso) al poder incurrir en responsabilidad penal si lo hacen.

Las Cortes Generales disponen de otros siete mecanismos de supervisión parlamentaria: se trata de la Comisiones de Interior, de Defensa y de Economía, cuya

capacidad de control a la comunidad de inteligencia que está limitada a aspectos operacionales y presupuestarios que no hayan sido declarados secretos. La composición de estas comisiones es la ordinaria que tienen las de ambas cámaras y se determina por resolución de sus respectivas presidencias, al comienzo de cada legislatura. Finalmente existe un mecanismo de supervisión adicional, creado en 2016 al amparo de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional. Se trata de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, que es un órgano integrado por representantes de ambas cámaras.

Por tanto, se puede señalar que ambas cámaras cuentan con instrumentos de supervisión análogos (como son las comisiones de Interior y Defensa) y un espacio compartido (la Comisión Mixta de Seguridad Nacional); sin embargo, también se observa que en el control parlamentario, como el conjunto del sistema político, muestra una descompensación entre los poderes de ambas cámaras, ya que es el Congreso de los Diputados quien ostenta mayores capacidades de fiscalización a través de una comisión específica que extiende su facultad de control al conjunto de actividades de las estructuras de inteligencia, sin una estructura paralela en la cámara alta.

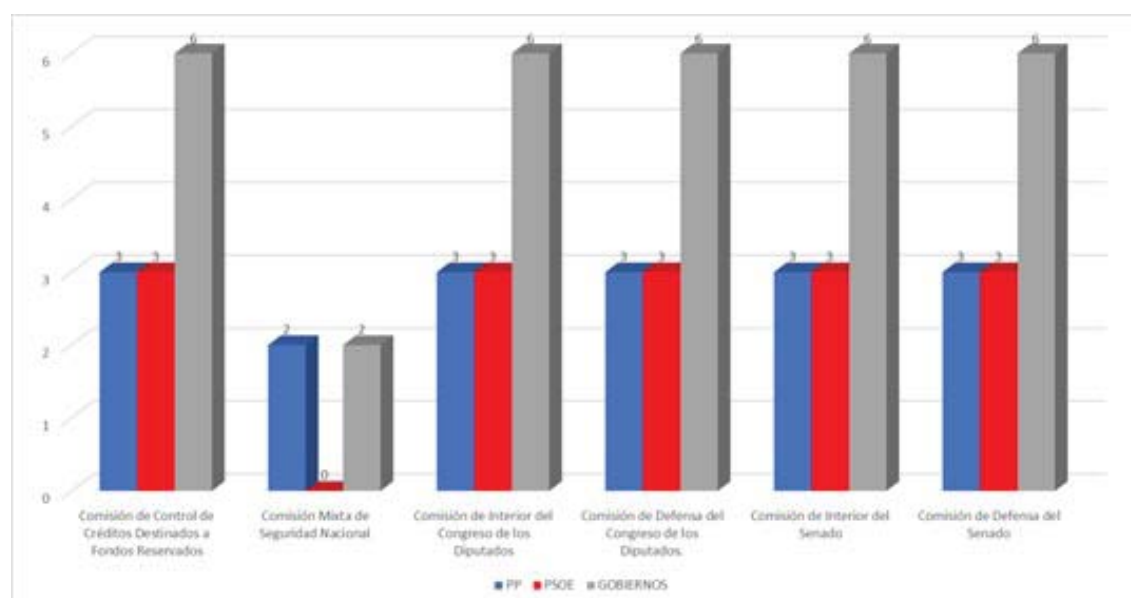


Gráfico 1. Control de la presidencia de las principales comisiones parlamentarias de supervisión (2000-2023). Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y www.senado.es

Como se ve en el gráfico 1, desde el año 2000 se han conformado seis Gobiernos: el PSOE ha gobernado en tres ocasiones (2004-2008, 2008-2011 y 2018-2023), mientras el PP ha hecho lo propio, también tres veces (2000-2004, 2011-2015, 2016-2018). Este equilibrio se observa en el control de las presidencias de las principales comisiones específicas de cada cámara que supervisan las estructuras de inteligencia, de manera que cada partido ha controlado tantas veces su presidencia, como las que ha logrado obtener la investidura de la cámara⁸. La excepción a esta pauta se observa en la Comisión Mixta

⁸ No se ha incluido en este análisis la Comisión de Economía, ya que durante varias legislaturas se ha integrado con la de Hacienda o subdividido con otras áreas, dependiendo de la composición del Gobierno.

de Seguridad Nacional, que desde su creación siempre ha sido presidida por parte del Partido Popular, con independencia del color político de la Presidencia del Gobierno.

Este equilibrio muestra una tendencia del partido que lidera el Gabinete a ostentar la presidencia de cada una de estas comisiones y, por tanto, a influir en su agenda de trabajo. No obstante, este equilibrio se ha roto en la Comisión de Defensa del Congreso, presidida por un diputado socialista, en el segundo mandato de Mariano Rajoy (2016-2018), y en la actualidad bajo el Gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos, (2019-2023) liderada por un diputado del Partido Popular.

5.3 El control jurisdiccional de la comunidad de inteligencia

La última de las variables analíticas tiene que ver con la supervisión de las estructuras de inteligencia que realiza el poder judicial. La Constitución española establece, en el artículo 24, que corresponde a los órganos jurisdiccionales la potestad de ejercitar la tutela judicial efectiva con la finalidad de proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales y la sujeción de los poderes públicos, así como del conjunto de la ciudadanía a la norma fundamental y al resto del ordenamiento jurídico.

Los servicios de inteligencia no dejan de ser un órgano de la Administración General del Estado que, bajo la dirección política del Gobierno y con la supervisión parlamentaria de las Cortes Generales, actúan, aunque de una manera ciertamente excepcional, de forma limitada a la protección de la seguridad nacional, la integridad del Estado y de sus instituciones democráticas, pero también acotada a un marco normativo que define sus parámetros de actividad. Por tanto, como toda estructura administrativa del Estado, debe existir una supervisión basada en la protección de los derechos fundamentales y en la garantía de legalidad. Para ello, en los sistemas políticos comparados se han definido dos grandes modelos de control judicial a los que se hacía mención en el apartado teórico. Existen órganos creados *ad hoc* para la supervisión de las estructuras de inteligencia, como sucede en Estados Unidos con la FISC y la FISCR, pero también esta función se puede encomendar a jueces y tribunales que forman parte de la estructura ordinaria del poder judicial, como pasa en Australia o Reino Unido.

Ámbito	Características
Centro Nacional de Inteligencia	• Magistrado único y dos suplentes • Designación por parte del presidente del Tribunal Supremo • Autorización de actividades del CNI que afecten al secreto de las comunicaciones o la inviolabilidad del domicilio
Resto de las estructuras de inteligencia	• Procedimiento común de obtención de información contenido en la ley de enjuiciamiento criminal para entidades de inteligencia interior • Canalización a través del Secretario de Estado-director del CNI de las entidades de inteligencia militar

Tabla VI. Sistema de control judicial de la comunidad de inteligencia. Fuente: elaboración propia

Como se aprecia en la tabla VI, en el caso español, la actual configuración de la comunidad de inteligencia ha optado por un modelo de control jurisdiccional de naturaleza híbrida. En primer lugar, es necesario destacar que la Ley 2/2002, de 7

de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia, optó por un modelo de control mixto. De este modo, su disposición adicional única modifica el artículo 125 de la ley orgánica del poder judicial y configura un magistrado *ad hoc* con facultades de supervisión de la actividad del CNI; su designación, de forma similar al sistema norteamericano, recae en el presidente del Consejo General del Poder Judicial (que lo es también del Tribunal Supremo), quien deberá designar a un magistrado único perteneciente a la Sala Segunda (penal) o Tercera (contencioso-administrativa) del Tribunal Supremo. La función de este magistrado será la de autorizar las solicitudes dirigidas por el secretario de Estado-director del CNI para la realización de actividades que afecten al derecho fundamental, al secreto de las comunicaciones o a la inviolabilidad del domicilio, que deberán contener detalle de medidas, duración y personas destinatarias.

El mecanismo de control jurisdiccional previsto para el CNI tiene carácter expansivo hacia las entidades y el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, que actúa a través del secretario de Estado-director del CNI, en cuanto que alta autoridad de inteligencia, dando cuenta de su actividad al poder ejecutivo, pero también solicitando autorización de sus actividades. Sin embargo, este mecanismo no es de aplicación a la amplia mayoría de entidades de inteligencia, vinculadas con la función interior y policial, que se someten para su labor a los procedimientos contemplados en el título III de la ley de enjuiciamiento criminal (LECRim) relativos a la función de policía judicial. Son los órganos de la jurisdicción ordinaria que sean competentes por razón de la materia los que tienen la potestad de autorizar y supervisar las funciones de inteligencia desarrolladas por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y por el conjunto de policías autonómicas y coordinadas por entidades como el CITCO, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad.

6 Discusión de resultados

A partir de la investigación se pueden obtener cuatro grandes consideraciones previas. En primer lugar, se puede señalar que el sistema muestra una tendencia centrípeta que se observa en la configuración de la propia comunidad de inteligencia, que tiene una estructura asimétrica.

En este aspecto, la tabla iv muestra la existencia de trece entidades con funciones de inteligencia en España. Su adscripción es plural, ya que existen organizaciones adscritas a los ministerios de Defensa (CIFAS), Interior (CITCO, Comisaría General de Información, Servicio de Información de la Guardia Civil y Coordinación de Seguridad Penitenciaria), Hacienda (Servicio de Vigilancia Aduanera), Economía (SEPBLAC), vinculadas a Gobiernos autonómicos (unidades de información de las policías vasca, catalana y navarra) e incluso funcionalmente adscritas al poder judicial (Comisaría General de Policía Judicial y UCO de la Guardia Civil). El CNI, vinculado en lo que a funciones respecta a la Presidencia del Gobierno, es una entidad cuya configuración sorprende en el diseño del sistema dado que es una agencia de vocación

concentrada porque su ámbito de actividad en materia de inteligencia abarca todo tipo de criterios sectoriales, geográficos o de especialización que coexiste junto con una pluralidad de entidades especializadas (en inteligencia policial, antiterrorista, de lucha contra el crimen organizado, inteligencia fiscal o penitenciaria) o sectorializadas (CIFAS en inteligencia militar) e incluso alberga en su estructura un organismo como el CCN, especializado en inteligencia de señales.

Esta estructura híbrida y asimétrica permite, por razones de vinculación funcional con la Presidencia del Gobierno (responsable de la dirección política de la Administración General del Estado y la política interior y exterior o de defensa), que el CNI actúe no solo como entidad líder del modelo, sino que incluso pueda ejercer sobre el resto de organizaciones una suerte de fuerza o *vis atractiva* de su actividad dado que, junto con la vinculación funcional, su visión integral de los asuntos de inteligencia (que comprende todo tipo de criterios de especialización, sectorialización y territorialización) puede conllevar que se convierta en una entidad que canalice las principales tareas del sistema de inteligencia español. Esta posición se refuerza con el control judicial, donde —frente al resto de entidades, sometidas al control de la jurisdicción ordinaria— el CNI cuenta con un mecanismo específico de control residenciado en un magistrado específico del Tribunal Supremo, estructurado en la tabla VI, lo que facilita la agilidad de sus funciones.

La segunda de las consideraciones se vincula con un aspecto relevante de los resultados como es que las estructuras de inteligencia reflejan el funcionamiento del sistema político español en dos planos. Por un lado, en relación con la configuración del poder ejecutivo, en España el Gobierno responde a un «modelo canciller», en el cual el presidente goza de una posición privilegiada respecto de sus ministros. Al ser el depositario de la confianza del Congreso de los Diputados, tiene una facultad de control sobre el Gobierno que se observa en su capacidad de nombramiento y destitución discrecional de los integrantes o en su potestad de dirimir conflictos de competencias entre departamentos.

Esta presidencialización se observa en la evolución de los servicios de inteligencia, resumida en la tabla IV, en la configuración del CNI, sustituto del antiguo CESID, cuyo diseño lo desvincula del Ministerio de Defensa, adscribiéndolo de manera orgánica a Presidencia o a Defensa, pero, sobre todo, funcionalmente a la Presidencia del Gobierno de cuyo titular es un órgano de asesoramiento estratégico. La tendencia también se puede observar en la definición de los órganos de gobernanza de la comunidad de inteligencia, donde el Departamento de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional se vinculan a la figura del presidente del Gobierno.

La relación entre sistema político y comunidad de inteligencia también se predica respecto de los instrumentos de control parlamentario. Como se ha definido en la presentación de resultados, España tiene un sistema bicameral imperfecto donde hay una clara preponderancia de la cámara baja que tiene un papel clave, y exclusivo, en la conformación del Gabinete a través de la investidura del presidente del Gobierno, así como en el mantenimiento de la confianza al ejecutivo. Esta posición se refleja en los instrumentos de control parlamentario porque, si bien es cierto que en el Congreso

de los Diputados y el Senado existen comisiones idénticas de interior y defensa —e incluso una comisión mixta de seguridad nacional, como se ve en la tabla v—, lo cierto es que su capacidad de fiscalización está limitada a aspectos operacionales y presupuestarios que no se encuentren bajo clasificación reservada. Solo el Congreso, a través de la Comisión de Secretos Oficiales, cuenta con capacidades plenas de control sobre las actividades de inteligencia.

	VII	VIII	IX	X	XII	XIV
Comisión de Control de Créditos Destinados a Fondos Reservados	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Comisión Mixta de Seguridad Nacional					PP	PP
Comisión de Interior del Congreso de los Diputados	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados	PP	PSOE	PSOE	PP	PSOE	PP
Comisión de Interior del Senado	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Comisión de Defensa del Senado	PP	PSOE	PSOE	PP	PP	PSOE
Presidencia del Gobierno	PP	PSOE	PSOE	PP	PP/PSOE	PSOE
Gobierno	PP, mayoría absoluta	PSOE (acuerdos ERC-PNV-IU)	PSOE (acuerdos PNV, IU)	PP, mayoría absoluta	2016-2018 PP (acuerdo con Ciudadanos) 2018-2019 PSOE (acuerdo Unidas Podemos, PNV y ERC)	PSOE (coalición con Unidas Podemos)

Tabla VII. Color político de la Presidencia del Gobierno y de las presidencias de las principales comisiones parlamentarias con competencia en fiscalización de entidades de la comunidad de inteligencia (por partido y legislatura). Fuente: elaboración propia

Además, es necesario señalar que en la práctica de funcionamiento de estos órganos de supervisión parlamentario se ha dado una doble dinámica, expresada en el gráfico 1, tendente a que el partido que controla la Presidencia del Gobierno sea también quien controla la presidencia de la mayoría de comisiones parlamentarias de fiscalización de los servicios de inteligencia, ya que son puestos que no se otorgan a partidos con los que se dan coaliciones de gobierno o acuerdos de legislatura y que, en caso de cederse a otro partido, sea al principal partido de la oposición, como hizo el PP en la XII legislatura al ceder a los socialistas la presidencia de la Comisión de Defensa del Congreso o como ha venido haciendo a la inversa el PSOE con las presidencias de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional y de la Comisión de Defensa del Senado, en este último caso durante la XIV legislatura.

7 Conclusiones

Los hallazgos permiten plantear tres conclusiones finales. En primer lugar, en relación con la pregunta de investigación, el consistente en averiguar cómo se controla la actividad de la comunidad de inteligencia española por parte de las instituciones democráticas; se puede señalar que la investigación muestra que las estructuras de inteligencia son un fiel reflejo del sistema político español.

Este paralelismo se observa en dos puntos clave. Por un lado, en las funciones de dirección política donde claramente se da una presidencialización del sistema, no solo a través de la configuración del Centro Nacional de Inteligencia como un ente rector del modelo que depende en lo que a funciones se refiere de la Presidencia del Gobierno, sino sobre todo porque, si bien el esquema de inteligencia mantiene una configuración de comunidad integrada por trece organizaciones, su gobernanza canalizada a través del DSN y del CSN también tiende a reforzar los poderes del centro presidencial sobre el conjunto de estructuras que conforman la comunidad de inteligencia en España.

Este aspecto también se aprecia en el control parlamentario, donde el bicameralismo imperfecto que define el sistema político español tiene su reflejo en la supervisión de las estructuras de inteligencia dado que, aunque existen órganos análogos en ambas cámaras, como se ve en las tablas V y VII, lo cierto es que el Congreso de los Diputados, también en este ámbito, tiene una posición de privilegio, ya que es el único órgano de las Cortes Generales que cuenta con una comisión (la conocida como de Secretos Oficiales) que supervisa el conjunto de la actividad de los servicios secretos.

La segunda de las conclusiones alcanzadas, derivada de la primera, tiene que ver con que el paralelismo que se observa entre sistema político y estructuras de inteligencia ofrece una pregunta de investigación de gran relevancia consistente en averiguar en qué grado el funcionamiento de este tipo de comunidades se encuentra vinculado con la configuración del sistema político a través del estudio de tres variables: dirección política, gobernanza y control parlamentario. En este aspecto se puede abrir una futura línea de investigación que no solo se centre en los aspectos formales de los mecanismos de control, inherentes a la naturaleza democrática de los sistemas políticos, sino que profundice en su vinculación con aspectos de rendimiento y de diseño de los procesos de toma de decisiones que, sin duda, ofrecen una visión más amplia del rol que pueden jugar las estructuras de inteligencia en las democracias contemporáneas.

Para finalizar, se puede señalar que la investigación ofrece, ante esta oportunidad de futuros estudios, una metodología que combina la reflexión teórica sobre los servicios de inteligencia, con aspectos clave centrados en la configuración de los instrumentos de control e incluso de su rendimiento político que pueden ser exportables a otros estudios de caso.

Bibliografía

- Alcantud, J. A. G. (2005). El enigma del secreto: espionaje político. *Historia, Antropología y Fuentes Orales*. 34(2), pp. 5-28.
- Alfonso Rodríguez, A. J. (2023). Gobernanza democrática y rendición de cuentas: control de las actividades de inteligencia (ODS 16.6) [en línea]. *Revista de Derecho de la UNED*. 31, pp. 55-111. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rduned.31.2023.37948>
- Aragón, M. (1994). Información parlamentaria y función de control. En: Aragón, M. et al. (eds.). *Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bobbio, N. (1991). *Il Futuro della Democrazia*. Einaudi Editore.
- Colonieu, V. (1888): *L'Espionage au point de vue du droit international & du droit penal français*. Rosseau.
- Cuocolo, F. (1983): *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Giufre.
- Díaz Fernández, A. M. (2005). *Los Servicios de Inteligencia Españoles*. Alianza Editorial.
- Díaz Matey, G. (2016). El papel de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo salafista y yihadista. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 116, pp. 207-228.
- Dupuy, T. N. (1990). *La Comprensión de la guerra. Historia y Teoría del Combate*. Ediciones Ejército.
- Fernández Sarasola, I. (2000). El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 20(60), pp. 89-114.
- Ferratto, A. I. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Seguridad*. 15, pp. 55-70.
- Kriele, M. (1980): *Introducción a la Teoría del Estado*. Desalma.
- Kovacic, V. (2012): Understanding the role of geographic data and processes in geospatial intelligence. *Specialna Technika*. 4.
- López Guerra, L. (1988). Funciones del Gobierno y Dirección Política. *Documentación Administrativa*. 215, pp. 15-40.
- Moreno Tejada, S. (2022). La Dirección General de Seguridad durante el Franquismo. Un instrumento para la represión política. *Ius Fugit: Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos*. 25, pp. 71-102.
- Montero Gibert, J. R. y García Morillo, J. (1984): *El Control Parlamentario*. Tecnos.
- Navarro, D. (2007). *Derrotado pero no sorprendido. Reflexiones sobre la información secreta en tiempos de guerra*. Plaza y Valdés.

- Paniagua Soto, J. L. (2015). Los estudios sobre el parlamento y el control parlamentario: una aproximación desde la Ciencia Política. En: Tudela, J. (ed.). *Los Parlamentos Autonómicos en Tiempos de Crisis*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Pérez Cipitria, A. J. (2022). Pensamiento estratégico del espionaje y contraespionaje en la Guerra Civil Española (1936-1939). Actividades del SIEP y el SIPM. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*. 7(2), pp. 69-85.
- Porras, J. M. (1998). Función de dirección política y potestad reglamentaria del presidente del Gobierno de acuerdo con la Ley 50/1997. *Revista de Administración Pública*. 146, pp. 337-356.
- Preston, P. (2013). *El Holocausto Español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después*. Debolsillo.
- Rodríguez Velasco, H. (2016). El espionaje militar republicano durante la Guerra Civil Española [en línea]. *La Voce del Silenzio*. 28(4), pp. 1-25. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/diacronie.4686>.
- Ruffia, P. B. di. (1965). *Derecho Constitucional*. Tecnos.
- Ruiz Miguel, C. (2005). El CESID: Historia de un intento de modernización de los servicios de inteligencia. *Arbor CLXXX*. 709, pp. 121-150.
- Sansó-Rubert, D. (2006). El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. *UNISCI Discussion Papers*. 12, pp. 203-227.
- . (2019). Los servicios de inteligencia como objeto extraño de regulación constitucional [en línea]. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. 5(2), pp. 127-138. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.18847/1.10.8>
- Seseña Santos, L. (2007). Los grupos parlamentarios y la función de control. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 1, pp. 301-334.
- Thomas, H. (1976). *La Guerra Civil Española*. Círculo de Lectores.
- Troy, T. (2008). The “correct” definition of intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, pp. 433-454.
- Ugate, J. M. (2012). El ámbito normativo de la inteligencia interior en América Latina. *Varia Historia*. 47(28), pp. 121-162.
- Uribe Taborda, A. E. y Mesa Palacio, L. J. (2020). La inteligencia militar como actor fundamental en el afianzamiento de los escenarios de paz [en línea]. *Revista Ciencia y Poder Aereo*. 15(1), pp. 87-107. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.656>
- Vergottini, G. (1973). *Lo ‘Shadow Cabinet’. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico*. Guiffré.

- Villalonga, R. (2005). El CNI: al servicio de España y de los ciudadanos [en línea]. *Arbor*. 180(709), pp. 153-181. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i709.501>
- Villar Cirujano, E. (2015). *Espías entre el Franquismo y la Democracia: Los informes confidenciales del Servicio Central de Documentación entre 1974 y 1977*. Universidad Complutense de Madrid.
- Wheaton, K. J. y Beerbower, M. T. (2006). Towards a new definition of intelligence. *Stanford Law and Policy Review*. 17, pp. 319-330.
- Whitaker, R. (1999). *El Fin de la Privacidad*. Paidós.
- Zorzo, F. J. (2005). Historia de los servicios de inteligencia: el periodo predemocrático. *Arbor CLXXX*. 709, pp. 75-98.

Artículo recibido: 10 de octubre de 2024

Artículo aceptado: 21 de enero de 2025

Bernardo González-Lázaro Sueiras

Teniente coronel del Ejército de Tierra. Analista de Recursos Materiales en la División de Logística del Estado Mayor del Ejército Distinguished Graduate del U. S. Army War College. Máster en Estudios Estratégicos en dicha institución (Carlisle, PA, EE. UU.), Máster en Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Gutiérrez Mellado (UNED, Madrid) y Máster en Ciencias Militares (IUM, Lisboa)

Correo: bglazaro@yahoo.es

Sinergias estratégicas sino-rusas en el norte de África: aplicación del modelo de análisis del Carlisle Scholars Program

Chinese-Russian strategic synergies in North Africa: application of the Carlisle Scholars Program's Strategic Analysis Model

Resumen

Este artículo examina las sinergias potenciales entre las estrategias de Rusia y China en el norte de África mediante la aplicación del modelo de análisis estratégico del Carlisle Scholars Program (CSP) del U. S. Army War College (AWC). La investigación analiza cómo la coordinación de esfuerzos entre ambas potencias en los dominios diplomático, informativo, militar y económico podría amplificar de forma significativa su influencia regional y socavar los intereses occidentales. El estudio emplea una metodología sistemática que evalúa los fines, modos y medios de cada actor, identificando áreas específicas de convergencia estratégica. Los hallazgos sugieren que esta cooperación, aunque no formalizada en una

alianza explícita, genera efectos sinérgicos que amplifican la influencia de ambas potencias y desafían de modo efectivo los intereses occidentales en la región, en particular en el control de infraestructuras críticas, proyección de poder militar y narrativas antioccidentales. El análisis sugiere que la guerra en Ucrania ha acelerado esta coordinación, como evidencian las respuestas divergentes de los países norteafricanos al conflicto. El artículo concluye proponiendo recomendaciones específicas para adaptar las estrategias occidentales a este entorno estratégico emergente, enfatizando la necesidad de un enfoque integral que reconozca las particularidades de cada país norteafricano.

Palabras clave

Análisis estratégico, Competencia geopolítica, Influencia multilateral, Norte de África, Sinergias regionales.

Abstract

This article examines the potential synergies between Russian and Chinese strategies in North Africa by applying the Army War College's (AWC) U.S. Carlisle Scholars Program (CSP) Strategic Analysis Model. The research analyses how coordinated efforts between the two powers in the diplomatic, media, military and economic domains could significantly amplify their regional influence and undermine Western interests. The study employs a systematic methodology that assesses the ends, ways and means of each actor, identifying specific areas of strategic convergence. The findings suggest that this cooperation, although not formalised in an explicit alliance, generates effects in terms of synergy that amplify the influence of both powers and effectively challenge Western interests in the region, particularly in the control of critical infrastructures, military power projection and anti-Western narratives. The analysis suggests that the war in Ukraine has accelerated this coordination, as evidenced by the divergent responses of North African countries to the conflict. The article concludes by proposing specific recommendations for adapting Western strategies to this emerging strategic environment, emphasising the need for a comprehensive approach that recognises the particularities of each North African country.

Keywords

Strategic analysis, Geopolitical competition, Multilateral influence, North Africa, Regional synergies.

Citar este artículo:

González-Lázaro Sueiras, B. (2024). Sinergias estratégicas sino-rusas en el norte de África: aplicación del modelo de análisis del Carlisle Scholars Program. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 24, pp. 291-321.

I Introducción

La creciente presencia e influencia de Rusia y China en el norte de África constituye uno de los desafíos geopolíticos más significativos para Occidente en la región (Droin y Dolbaia, 2023: 2-3). La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha intensificado el debate sobre cómo estas dos potencias podrían coordinar sus esfuerzos para desafiar el orden internacional establecido (Kendall-Taylor y Shullman, 2021a: 4). Si bien mantienen estrategias y capacidades distintas, su potencial coordinación podría generar efectos sinérgicos que amplificarían de forma significativa su impacto, superando la mera suma de sus esfuerzos individuales.

El presente estudio aborda esta problemática mediante la aplicación sistemática del modelo de análisis estratégico desarrollado por el Carlisle Scholars Program (CSP) del U. S. Army War College (AWC) (Yarger, 2006: 1-5). Esta metodología, que examina de modo sistemático la alineación entre fines, modos y medios de los actores estratégicos, proporciona una herramienta metodológica robusta para identificar y evaluar sinergias potenciales entre diferentes estrategias nacionales. Su aplicación al caso del norte de África permite desagregar y analizar los componentes fundamentales de la cooperación sino-rusa, lo que ha revelado patrones de complementariedad que podrían tener implicaciones significativas para el orden regional.

La relevancia de esta investigación se fundamenta en tres factores críticos. Primero, el norte de África representa una región de importancia estratégica vital para Europa y Estados Unidos, tanto por su proximidad geográfica como por su papel en cuestiones de seguridad, migración y energía (Hill y Yerkes, 2021: 1-3). Las respuestas divergentes de los países norteafricanos a la guerra en Ucrania han puesto de manifiesto la complejidad de los alineamientos regionales y la efectividad de la influencia sino-rusa. Por ejemplo, mientras Marruecos ha respaldado las resoluciones que condenan la invasión rusa, Argelia ha mantenido una postura de neutralidad estratégica que refleja su profunda dependencia del armamento ruso y su creciente vinculación con proyectos de infraestructura chinos.

Segundo, la guerra en Ucrania ha acelerado la reconfiguración de las alianzas globales, con implicaciones directas para el norte de África (Kendall-Taylor y Shullman, 2021b: 4-6). La necesidad rusa de evadir las sanciones occidentales ha intensificado su búsqueda de socios alternativos, mientras que China ha aprovechado la situación para expandir su influencia económica en la región. Esta dinámica se evidencia en el incremento significativo del comercio bilateral con países norteafricanos y en la profundización de acuerdos de cooperación estratégica.

Tercero, la coordinación sino-rusa en el norte de África podría servir como modelo para una colaboración más amplia en otras regiones del mundo (Pardo de Santayana, 2023: 5-6). Los patrones de cooperación que se identifican en este estudio podrían replicarse en otros contextos geográficos, con implicaciones significativas para el orden internacional. La capacidad de ambas potencias para complementar sus capacidades y recursos sin necesidad de una alianza formal presenta desafíos particulares para las estrategias occidentales tradicionales de contención y disuasión.

El artículo se estructura en seis secciones principales. Tras esta introducción, la segunda sección describe al detalle el modelo de análisis estratégico del CSP y justifica su aplicación al caso de estudio. La tercera sección examina el contexto actual del norte de África como teatro estratégico, considerando en particular el impacto de la guerra en Ucrania sobre las dinámicas regionales. La cuarta sección analiza las estrategias individuales de Rusia y China en la región, mientras que la quinta identifica y evalúa las potenciales sinergias entre ambas. La sexta sección examina las estrategias regionales de EE. UU. y la UE, las implicaciones de una potencial sinergia sino-rusa para los intereses occidentales y propone recomendaciones estratégicas.

Esta investigación contribuye al debate académico y político sobre la competencia estratégica contemporánea de tres maneras fundamentales. Primero, aplica de forma sistemática un modelo de análisis estratégico establecido a un caso de estudio contemporáneo, demostrando su utilidad para comprender dinámicas complejas de competencia entre grandes potencias. Segundo, proporciona una evaluación detallada y actualizada de las sinergias sino-rusas en el norte de África, basada en evidencia empírica reciente. Tercero, ofrece recomendaciones concretas para la política occidental, fundamentadas en un análisis riguroso de las dinámicas regionales.

La metodología empleada en este estudio combina el análisis documental de fuentes primarias y secundarias con un marco analítico estructurado. Se han examinado documentos oficiales de política exterior de Rusia y China, declaraciones de sus respectivas cumbres africanas y estudios académicos recientes sobre su presencia en la región. El modelo del CSP se aplica sistemáticamente para analizar los objetivos estratégicos, aproximaciones operativas y recursos empleados por cada actor, lo que permite identificar puntos de convergencia y complementariedad. Este enfoque metodológico riguroso facilita una evaluación objetiva de las sinergias potenciales entre las estrategias rusa y china, así como sus implicaciones para los intereses occidentales. La investigación presta especial atención a la evolución de estas dinámicas desde el inicio de la guerra en Ucrania, incorporando datos actualizados sobre patrones de votación en la ONU, flujos comerciales y acuerdos de cooperación militar.

Los hallazgos de esta investigación sugieren que la coordinación sino-rusa en el norte de África es más sofisticada y efectiva de lo que generalmente se reconoce, sobre todo en áreas como el control de infraestructuras críticas, la proyección de poder militar y la difusión de narrativas antioccidentales. La guerra en Ucrania ha acelerado estas tendencias, creando nuevas oportunidades para la cooperación bilateral y desafiando la influencia occidental en la región.

2 Marco metodológico: el modelo de análisis estratégico del Carlisle Scholars Program

El modelo de análisis estratégico empleado en el CSP del AWC constituye una herramienta metodológica sistemática y estructurada para evaluar estrategias nacionales y sus interacciones. Este marco analítico se fundamenta en la definición de estrategia:

«la alineación de fines, modos y medios, informada por el riesgo, para alcanzar las metas propuestas» (Yarger, 2006). La elección de esta metodología para el presente estudio responde a su capacidad para desagregar y analizar de modo sistemático los componentes fundamentales de las estrategias nacionales, lo que permite identificar áreas de convergencia y complementariedad entre diferentes actores.

El modelo estructura el análisis estratégico en tres componentes fundamentales interrelacionados:

- «Fines estratégicos» (*ends*): comprenden tanto los intereses nacionales permanentes como los objetivos específicos para el contexto analizado.
- «Modos de actuación» (*ways*): abarcan el espectro completo de acciones que un actor puede desarrollar para alcanzar sus objetivos.
- «Medios disponibles» (*means*): se refieren a los instrumentos de poder nacional disponibles en los dominios diplomático, informativo, militar y económico (DIME).

El análisis de los *fines estratégicos* requiere una distinción clara entre intereses nacionales fundamentales y objetivos regionales específicos.

- Los intereses nacionales representan las aspiraciones permanentes del Estado, como la supervivencia, la prosperidad económica o la influencia global.
- Los objetivos regionales, por su parte, constituyen metas más concretas y contextualizadas que contribuyen a la consecución de esos intereses nacionales. Esta distinción permite evaluar la coherencia entre ambos niveles y comprender cómo las acciones regionales se alinean con las ambiciones globales del actor.

En cuanto a los *modos de actuación*, el modelo identifica seis categorías principales de acción estratégica que conforman un espectro continuo desde la persuasión hasta el uso de la fuerza:

- Persuasión: el uso de argumentos lógicos y apelaciones a intereses compartidos para influir en el comportamiento de otros actores.
- Incentivos (*inducements*): ofrecimientos de beneficios tangibles o intangibles para motivar acciones deseadas.
- Garantías (*assurances*): promesas de restricción o moderación condicionadas al cumplimiento de demandas específicas.
- Coerción (*compellence*): amenazas o uso limitado de la fuerza para modificar el comportamiento de otros actores.
- Disuasión (*deterrence*): demostración de capacidad y voluntad de imponer costos significativos para prevenir acciones indeseadas.
- Fuerza bruta: Aplicación directa del poder militar para lograr objetivos cuando otros métodos han fallado.

Los *medios disponibles* se analizan a través del marco DIME, que examina los cuatro instrumentos fundamentales del poder nacional:

- Diplomático: incluye relaciones bilaterales y multilaterales, participación en organizaciones internacionales y uso de canales diplomáticos formales e informales.
- Informativo: abarca operaciones de información, diplomacia pública, narrativas estratégicas y capacidad de influir en percepciones globales.
- Militar: comprende capacidades convencionales y no convencionales, presencia militar, ejercicios conjuntos, ventas de armas y cooperación en defensa.
- Económico: engloba comercio, inversiones, ayuda al desarrollo, sanciones económicas y control sobre recursos estratégicos.

La aplicación práctica del modelo requiere un análisis sistemático de cómo estos tres componentes interactúan y se refuerzan mutuamente. Para cada actor estratégico se construye una matriz que relaciona fines, modos y medios, lo que permite identificar patrones de comportamiento y evaluar la coherencia interna de su estrategia. Este enfoque facilita la identificación de fortalezas y vulnerabilidades, así como puntos de convergencia o fricción entre diferentes actores.

La metodología resulta particularmente apropiada para analizar sinergias estratégicas por varias razones. Primero, su estructura sistemática permite desagregar estrategias complejas en componentes analizables, lo cual facilita la identificación de áreas de complementariedad. Segundo, el marco DIME proporciona una base común para comparar las capacidades y acciones de diferentes actores. Tercero, la distinción entre diferentes modos de acción estratégica permite comprender cómo actores con diferentes aproximaciones pueden coordinarse de manera efectiva.

Para el caso específico de las sinergias sino-rusas en el norte de África, el modelo se aplica en tres niveles (Arquilla, *et al.*, 2019: 117-120):

1. Análisis individual de las estrategias rusa y china, evaluando la coherencia entre sus fines, modos y medios en el contexto regional.
2. Identificación de áreas de convergencia y complementariedad entre ambas estrategias, sobre todo en términos de capacidades y aproximaciones operativas.
3. Evaluación del impacto combinado de estas estrategias sobre los intereses occidentales y la estabilidad regional.

Este marco metodológico proporciona una base sólida para evaluar las sinergias estratégicas sino-rusas en el norte de África y permite identificar tanto patrones de cooperación explícita como formas más sutiles de complementariedad operativa. La aplicación sistemática del modelo en las siguientes secciones del análisis demostrará su utilidad para comprender dinámicas complejas de competencia entre grandes potencias y sus implicaciones para la estabilidad regional.

3 El norte de África como teatro estratégico

El norte de África constituye un espacio geopolítico crítico que conecta los intereses estratégicos europeos, estadounidenses, de medio oriente y subsaharianos. La región, que comprende Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Mauritania, Sudán, Túnez y el territorio disputado del Sáhara Occidental, experimenta transformaciones significativas en sus alineamientos internacionales y dinámicas internas, catalizadas por la creciente presencia sino-rusa y el relativo repliegue occidental e intensificadas por acontecimientos globales como la guerra en Ucrania y la creciente competencia entre grandes potencias (Yerkes y AlHomoud, 2023: 236-238).

3.1 Contexto geopolítico actual

La dinámica regional se caracteriza por una transformación multidimensional que afecta de forma simultánea la esfera política, económica y de seguridad. La retirada gradual de la influencia occidental ha creado vacíos que Rusia y China buscan ocupar mediante aproximaciones estratégicas diferenciadas pero potencialmente complementarias. Esta dinámica se desarrolla en un contexto de desafíos estructurales persistentes que incluyen inestabilidad política crónica, presiones demográficas intensas, crisis económicas recurrentes y amenazas multifacéticas a la seguridad.

La región experimenta transformaciones fundamentales en tres ámbitos interconectados (Gebremariam *et al.*, 2022: 16-18). En el económico, la búsqueda de diversificación más allá de los hidrocarburos coincide con ambiciosos proyectos de infraestructura, principalmente impulsados por la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) china. La necesidad de modernización de infraestructuras crea oportunidades para la penetración económica externa, sobre todo en sectores estratégicos como puertos, energía y telecomunicaciones.

En el ámbito de seguridad, la proliferación de amenazas no convencionales, desde el terrorismo transnacional hasta la migración irregular, genera nuevas dinámicas de cooperación y competencia entre actores regionales e internacionales. La experiencia regional con grupos como el Estado Islámico en Libia ha creado demanda de asistencia en seguridad y contrainsurgencia, lo que abre espacios para la influencia rusa a través de contratistas militares privados y ventas de armas.

En el plano político, la tensión permanente entre estabilidad autoritaria y presiones reformistas continúa definiendo las trayectorias nacionales. La capacidad sino-rusa para ofrecer apoyo sin condicionalidades democráticas resulta particularmente atractiva para regímenes que buscan mantener el control mientras modernizan sus economías.

3.2 *Impacto de la guerra en Ucrania*

El conflicto ucraniano ha actuado como catalizador, exponiendo y acelerando tendencias preexistentes en el reordenamiento de alianzas regionales. Las respuestas divergentes de los países norteafricanos a la invasión rusa han revelado la complejidad de sus cálculos estratégicos y dependencias estructurales (Ramani, 2022: 4-6).

Argelia ha adoptado una postura de neutralidad estratégica deliberada, absteniéndose en votaciones cruciales de la ONU mientras profundiza sus vínculos militares y energéticos con Rusia. Esta posición refleja tanto su dependencia histórica del armamento ruso como su deseo de mantener autonomía estratégica. Egipto ha implementado una aproximación más matizada, respaldando de manera formal las resoluciones que condenan la invasión, pero manteniendo cooperación significativa con Rusia, en particular en el proyecto nuclear de El-Dabaa y comercio de granos. Marruecos, alineado más claramente con Occidente tras los Acuerdos Abraham, ha apoyado de manera consistente las resoluciones contra la invasión rusa.

La guerra ha intensificado también la competencia por recursos estratégicos y rutas comerciales. La búsqueda europea de alternativas al gas ruso ha renovado el interés en los productores norteafricanos, mientras que las sanciones contra Rusia han acelerado los esfuerzos por desarrollar rutas comerciales alternativas, lo que ha beneficiado potencialmente a los proyectos de infraestructura chinos en el marco de la BRI.

3.3 *Dinámicas regionales clave*

El entorno estratégico regional está configurado por múltiples dinámicas interrelacionadas que crean tanto oportunidades como desafíos para la influencia externa. La tensión histórica entre Argelia y Marruecos, exacerbada por la disputa del Sáhara Occidental y la normalización marroquí con Israel, constituye un factor de inestabilidad significativo que condiciona los alineamientos regionales e internacionales (Pavia *et al.*, 2022: 33-35).

La crisis migratoria persistente afecta de forma profunda las relaciones con Europa y genera presiones sociopolíticas internas significativas. Los flujos migratorios mixtos, que combinan migración económica con desplazamientos forzados, han convertido el control fronterizo en una herramienta de negociación estratégica con socios europeos.

La amenaza continua del extremismo violento influye decisivamente en las políticas de seguridad y las alianzas internacionales. La experiencia regional con grupos como el Estado Islámico en Libia ha generado demanda de cooperación en seguridad y contrainsurgencia, lo que crea oportunidades para la influencia rusa a través de contratistas militares privados y ventas de armas.

El desarrollo de infraestructuras críticas, en particular puertos y conexiones energéticas, emerge como un campo crucial de competencia estratégica. China,

mediante la BRI, está estableciendo una presencia significativa en puntos clave como el canal de Suez y puertos mediterráneos, mientras Rusia busca asegurar acceso a instalaciones militares estratégicas como Puerto Sudán.

3.4 Análisis por país

La materialización de las estrategias de China y de Rusia varía de manera significativa entre los países de la región, lo cual refleja diferentes contextos nacionales y vulnerabilidades específicas.

Argelia mantiene una posición distintiva como principal cliente militar ruso en la región, recibiendo aproximadamente dos tercios de su armamento de Moscú desde 2002. Esta relación se complementa con una creciente dependencia comercial de China, que representa cerca del 18 % de las importaciones argelinas y mantiene una presencia significativa en proyectos de infraestructura. Esta doble dependencia ejemplifica la complementariedad potencial entre las influencias rusa y china (Zoubir, 2023: 1-3).

Egipto ha desarrollado una sofisticada política de equilibrio entre potencias que maximiza su autonomía estratégica. Su asociación estratégica integral con China desde 2014 coexiste con significativa cooperación militar rusa, incluyendo el proyecto nuclear de El-Dabaa y compras importantes de armamento. La posición egipcia en el conflicto ucraniano refleja esta búsqueda de equilibrio, evitando alienar a socios clave mientras mantiene sus opciones abiertas.

Libia continúa experimentando inestabilidad significativa tras la caída de Gaddafi, con diferentes potencias respaldando facciones rivales. La presencia del Grupo Wagner ruso, junto con inversiones chinas en infraestructura, ilustra cómo Pekín y Moscú pueden perseguir objetivos complementarios incluso en contextos altamente volátiles. La situación libia representa un microcosmos de cómo la coordinación sino-rusa puede desafiar de forma efectiva la influencia occidental incluso sin cooperación formal explícita.

Marruecos ha profundizado sus vínculos con Occidente, particularmente tras los Acuerdos Abraham y el reconocimiento estadounidense de su soberanía sobre el Sáhara Occidental. Sin embargo, mantiene una significativa relación económica con China, evidenciada por su adhesión a la BRI en 2022 y el incremento del 50 % en comercio bilateral desde 2016. Esta diversificación de relaciones refleja una estrategia sofisticada de maximización de autonomía estratégica en un entorno multipolar.

Sudán representa un caso particularmente ilustrativo de potencial cooperación sino-rusa. Los intereses rusos en minería de oro y el desarrollo de una base naval en Puerto Sudán se complementan con inversiones chinas masivas en infraestructura portuaria y proyectos energéticos. Esta convergencia de intereses podría alterar de manera significativa el equilibrio estratégico en el mar Rojo, una arteria comercial vital para el comercio global.

3.5 *Implicaciones para la competencia estratégica*

Este panorama regional complejo ofrece tanto oportunidades como desafíos para la coordinación sino-rusa. La diversidad de contextos nacionales y la multiplicidad de actores involucrados crean espacios para la complementariedad estratégica, pero también introducen potenciales fricciones y limitaciones. La efectividad de esta coordinación dependerá en gran medida de la capacidad de Moscú y Pekín para adaptar sus aproximaciones a las realidades locales mientras mantienen la coherencia de sus estrategias más amplias de desafío al orden internacional liberal.

Análisis de las estrategias individuales

La aplicación del modelo del CSP al análisis de las estrategias de Rusia y China en el norte de África revela aproximaciones distintivas que, aunque diferentes en sus medios y modos de implementación, presentan significativo potencial para la complementariedad (Kendall-Taylor y Shullman, 2021b: 1-2). Esta sección examina de forma sistemática las estrategias individuales de cada actor, proporcionando la base para luego identificar áreas específicas de sinergia.

3.6 *La estrategia rusa: disrupción oportunista y proyección de poder*

La estrategia rusa en el norte de África se ha intensificado de manera notable desde la invasión de Ucrania, lo que ha evidenciado un enfoque oportunista que capitaliza la fragilidad estatal y los conflictos regionales (Townsend *et al.*, 2021: 9). Los datos cuantitativos respaldan esta observación: los ingresos comerciales rusos con países africanos se duplicaron en el periodo 2013-2021, mientras que su participación en el suministro de grano al continente alcanzó el 30 %. Particularmente significativo resulta su dominio en el mercado de armamento, donde Rusia representa el 40 % de las importaciones africanas de sistemas principales entre 2018 y 2022 (Droin y Dolbaia, 2023).

Los fines estratégicos rusos en la región se articulan en dos niveles. A nivel de intereses nacionales, Rusia busca reafirmar su estatus como gran potencia en un mundo multipolar y ejercer influencia dominante más allá de su espacio postsoviético tradicional. A nivel regional, persigue tres objetivos principales: obtener apoyo diplomático en foros internacionales, establecer ventajas militares estratégicas y asegurar oportunidades económicas que contrarresten el impacto de las sanciones occidentales.

Los modos de actuación rusos abarcan desde la persuasión hasta la fuerza bruta, con énfasis particular en la coerción y las garantías de no interferencia. La persuasión se ejerce principalmente mediante promesas de apoyo militar continuo, mientras que los incentivos incluyen el alivio de deuda y acuerdos comerciales preferenciales. La coerción se manifiesta en amenazas veladas de retirar apoyo militar crítico, particularmente efectivas con socios dependientes como Argelia. El empleo directo de fuerza lo realiza a través de contratistas militares privados.

	RUSIA	PRC
FINES. Intereses nacionales	Estatus de gran potencia en un mundo plurilateral Ejercer influencia dominante en el espacio euroasiático postsoviético Defender los intereses rusos, contrarrestando la influencia occidental Acceso a recursos y mercados (Mazarr, 2022: 31)	Inviolabilidad: soberanía, supervivencia, legitimidad del PCCh y la integridad territorial (incluye Taiwán) Estabilidad social global: desarrollo económico y social sostenible Convertirse en una superpotencia global reformando el sistema de gobernanza global (Allal, 2022: 128; Mazarr, 2022: 28)
FINES. Objetivos regionales	Obtener apoyo diplomático Ventaja militar, aumentar la presencia Asegurar oportunidades económicas	Obtener apoyo diplomático Crecimiento económico: expansión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) Proteger a nacionales, inversiones y recursos
MODOS	Persuasión mediante promesas de apoyo militar continuo y alineación diplomática Incentivos a través de alivio de deuda, acuerdos preferenciales de armas y oportunidades de inversión Garantías de no interferencia en asuntos de gobernanza interna Coerción al amenazar con retirar ayuda o explotar vulnerabilidades de regímenes clientes Disuasión de las fuerzas de la OTAN/EE. UU./UE mediante despliegues militares existentes en la región Fuerza bruta mediante guerra cinética directa, operaciones de mercenarios y tácticas híbridas	Persuasión apelando a historias compartidas de explotación colonial Incentivos mediante inversiones en infraestructura sin condiciones y términos comerciales favorables Garantías de no interferencia en asuntos de gobernanza interna Coerción a través de amenazas de aislamiento económico a regímenes no conformes Fuerza bruta: aplicada exclusivamente por contratistas privados chinos (PMC) para defender proyectos de la BRI contra intenciones hostiles
MEDIOS	Diplomacia, información, cooperación militar, ventas de armas, grupos mercenarios, economía, alivio de deuda	Economía, diplomacia, información, proyectos de infraestructura, ventas de armas, alivio de deuda

Tabla 1. Matriz de análisis estratégica de Rusia y China en el norte de África. Fuente: elaboración propia

Los medios empleados por Rusia se concentran en los dominios militar y de seguridad. El Grupo Wagner ha emergido como un instrumento clave de proyección de poder, operando en países como Libia y Sudán. Las ventas de armas constituyen otro pilar fundamental, con Argelia recibiendo el 76 % de sus importaciones de armamento de Rusia desde 2002. La diplomacia energética y la cooperación nuclear, ejemplificada por el proyecto de El-Dabaa en Egipto, complementan este arsenal de herramientas de influencia (Townsend *et al.*, 2021: 4-5).

Actores	Régimen de Putin, oligarquías rusas, empresas estatales rusas, Grupo Wagner
Hechos	- Persuasión: Rusia ha proporcionado asesores políticos y militares, así como asistencia en Sudán. Esto permite a Rusia tener una base militar con acceso al mar Rojo, explotar recursos valiosos y alcanzar sus objetivos estratégicos (Arbuniés, s. f.). - Incentivos: Putin invitó al presidente argelino Tebboune a visitar Moscú del 13 al 17 de junio de 2023. Discutieron vías para fortalecer las relaciones bilaterales. Rusia considera a Argelia como uno de los tres principales socios económicos de África. Argelia ha recibido el 76% de sus importaciones de armas desde 2002 de Rusia. Argelia no critica la intervención en Ucrania (Askar, 2023) - Garantías: Rusia proporcionó un «semáforo en verde» y protegió en la ONU al régimen militar que tomó el poder en Sudán tras el golpe de Estado de octubre de 2021. Estas acciones tenían como objetivo asegurar el resultado político preferido por Moscú y los privilegios operativos militares (Abdelaziz <i>et al.</i>, 2021).

Actores	Régimen de Putin, oligarquías rusas, empresas estatales rusas, Grupo Wagner
Hechos	• Coerción: Rusia podría limitar la provisión de armas a sus clientes o retirar el apoyo militar a algunas facciones en Libia o Sudán. Actualmente, no hay evidencia de coerción. • Disuasión: Rusia proporcionó armas, financiamiento y mercenarios para apoyar al Ejército Nacional Libio liderado por el general Khalifa Haftar. Este apoyo ha tenido un impacto tangible en el terreno, influyendo en el equilibrio de poder en el conflicto. Un bloqueo de instalaciones petroleras y el apoyo ruso han disuadido intervenciones externas adicionales (Wehrey, 2020). • Fuerza bruta: los contratistas del Grupo Wagner operan junto con milicias patrocinadas por Moscú en Libia, donde diversos enfrentamientos violentos han causado cientos de bajas desde 2020 en batallas por territorio soberano. Estos despliegues cinéticos y operaciones mercenarias generan coerción geopolítica sangrienta, cumpliendo los objetivos rusos (Wehrey, 2020).

Tabla II: Aplicación de la estrategia de Rusia en la región. Fuente: elaboración propia

4.2 La estrategia china: expansión sistemática y presencia duradera

La estrategia china contrasta marcadamente con el enfoque ruso, pues se caracteriza por una presencia más robusta definida por décadas de creciente actividad económica y comercial (U. S. Department of Defense, 2023: 1). La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) constituye el marco principal de esta expansión, reflejando esfuerzos deliberados por ocupar una posición de liderazgo en un mundo multilateral competitivo.

Los fines estratégicos chinos priorizan la inviolabilidad de su soberanía y la supervivencia del régimen del PCCh, junto con objetivos de desarrollo económico sostenible, y favorecer la reformulación del orden internacional. A nivel regional, China busca asegurar recursos estratégicos, expandir mercados para sus productos y establecer infraestructura crítica que facilite su comercio global.

Los modos de actuación chinos enfatizan la persuasión y los incentivos económicos, evitando por lo general la coerción explícita. La persuasión se basa en narrativas de historia compartida y desarrollo común, mientras que los incentivos se materializan en inversiones masivas en infraestructura y términos comerciales favorables. Las garantías de no interferencia en asuntos internos resultan particularmente atractivas para regímenes que enfrentan críticas occidentales.

Actores	Gobierno de la RPC, empresas estatales y privadas chinas, contratistas de seguridad
	• Persuasión: en 2016, China lanzó el Foro de Cooperación China-Estados Árabes (CASCF) para reforzar la solidaridad antiimperialista con los miembros de la Liga Árabe, incluyendo Estados clave del norte de África. Esto busca fomentar la preferencia por un mayor compromiso económico regional chino (BRICS Policy Center, s. f.). • Incentivos: el 19 de agosto de 2022, China anunció que condonaría veintitrés préstamos sin intereses (IFL) para diecisiete países africanos al final de 2021 (Hwang, 2022). Estas acciones incentivan una mayor colaboración de la RPC al pagar a los Estados para que acepten y dependan de la asistencia china adicional (Mukete Dynamic, 2020). • Garantías: el Consejero de Estado de la RPC, Wang Yi, en julio de 2021, afirmó: «China apoya firmemente a Argelia en la búsqueda de un camino de desarrollo adecuado a sus condiciones nacionales», señalando una defensa inquebrantable de los intereses. Argelia considera a China como una «póliza de seguro geopolítica» (Foreign Ministry, 2021;

Actores	Gobierno de la RPC, empresas estatales y privadas chinas, contratistas de seguridad
Hechos	Yi, 2021). Estos llamados a regímenes que enfrentan presión occidental sobre políticas domésticas aseguran que China protegerá y respaldará sus acciones cuestionables, ofreciendo una alternativa más conveniente (Zoubir, 2023: 1). • Coerción: Después de que Australia pidiera una investigación sobre los orígenes del COVID-19, China detuvo las importaciones de carne de res y cebada e impuso aranceles a las exportaciones de vino. Un aislamiento económico coercitivo similar puede esperar a los norteafricanos individuales (Walsh, 2021). • Fuerza bruta: Los contratistas de seguridad privados chinos colaboran ocasionalmente con militares locales en países como Egipto y Argelia para defender los activos y el personal de la RPC contra extremistas no estatales o grupos criminales que amenazan proyectos clave de la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda. La violencia se concentra solo en elementos hostiles designados, en lugar de en chantaje político abierto (Arduino, 2023).

Tabla III. Aplicación de la estrategia de China en la región. Fuente: elaboración propia

Los medios desplegados por China se concentran en los dominios económico y tecnológico. La BRI ha canalizado inversiones significativas hacia proyectos portuarios, energéticos y de conectividad digital. El comercio bilateral ha crecido de forma sustancial, con China representando cerca del 18 % de las importaciones en países como Argelia. La diplomacia cultural, a través de institutos Confucio y programas de intercambio educativo, complementa esta aproximación multidimensional.

4.3 Análisis comparativo

El análisis comparativo revela diferencias fundamentales en aproximación estratégica. Rusia adopta un enfoque más oportunista y disruptivo, capitalizado en inestabilidades existentes y empleando herramientas militares y de seguridad. China, por su parte, persigue una estrategia más sistemática y orientada al largo plazo, priorizando la influencia económica y el desarrollo de infraestructura (Hamilton, 2023: 7-11).

Las diferencias se manifiestan también en el alcance y profundidad de su compromiso regional. La presencia rusa, aunque significativa en sectores específicos como defensa y energía, carece de la amplitud y sostenibilidad de la huella china. La BRI proporciona a China un marco coherente para la expansión de su influencia, mientras que Rusia opera de manera más *ad hoc*, respondiendo a oportunidades tácticas.

No obstante, estas diferencias no excluyen la posibilidad de complementariedad estratégica. La experiencia militar rusa y su disposición a asumir riesgos de seguridad pueden complementar la capacidad china para financiar y desarrollar infraestructura crítica. La convergencia de sus intereses en contrarrestar la influencia occidental proporciona una base para la coordinación táctica, incluso en ausencia de una alianza formal.

4.3.1 Implementación práctica de las estrategias

La materialización de estas estrategias en el terreno revela patrones distintivos de actuación. En el caso ruso, la implementación se caracteriza por una flexibilidad táctica

significativa. En Libia, por ejemplo, el apoyo al Ejército Nacional Libio del general Haftar combina elementos de cooperación militar directa, a través del Grupo Wagner, con respaldo diplomático en foros internacionales. Esta aproximación multifacética ha permitido a Rusia establecer una presencia significativa en un punto estratégico del Mediterráneo, a pesar de sus limitados recursos económicos.

La estrategia china, por su parte, demuestra mayor coherencia y sistematicidad en su implementación. El desarrollo del puerto de El Hamra en Egipto ilustra su aproximación característica: financiamiento a largo plazo, transferencia tecnológica y vinculación con iniciativas más amplias de conectividad regional. Este proyecto no solo fortalece la presencia china en un nodo crucial del comercio marítimo global, sino que también crea dependencias estructurales a través de la deuda y la integración tecnológica.

4.3.2 Adaptación a contextos nacionales

La efectividad de ambas estrategias depende significativamente de su capacidad para adaptarse a contextos nacionales específicos. En Argelia, la convergencia de intereses estratégicos con Rusia, sobre todo en el ámbito militar, ha facilitado una relación privilegiada que incluye acceso preferencial a armamento avanzado y cooperación en entrenamiento militar. China, reconociendo esta realidad, ha complementado la influencia rusa con inversiones significativas en infraestructura civil y desarrollo industrial.

En Marruecos, la situación se invierte. La tradicional orientación prooccidental del país ha limitado la penetración rusa, pero no ha impedido que China establezca una presencia económica sustancial. La adhesión de Marruecos a la BRI en 2022 y el incremento del 50 % en el comercio bilateral desde 2016 demuestran la capacidad china para avanzar sus intereses incluso en países alineados con Occidente.

4.3.3 Evolución pos-Ucrania

La guerra en Ucrania ha catalizado cambios significativos en la implementación de ambas estrategias. Rusia ha intensificado sus esfuerzos por asegurar apoyo diplomático y económico en la región, como evidencia la segunda cumbre Rusia-África celebrada en 2023. El incremento en el comercio de granos y la expansión de acuerdos monetarios bilaterales reflejan intentos por mitigar el impacto de las sanciones occidentales.

China ha aprovechado estratégicamente esta coyuntura para profundizar su penetración económica en la región. La disponibilidad de financiamiento chino y su disposición a comerciar en monedas locales han ganado relevancia adicional en un contexto de incertidumbre financiera global. El desarrollo de infraestructuras alternativas de pagos internacionales, por ejemplo, ha encontrado terreno fértil entre países que buscan reducir su vulnerabilidad a sanciones occidentales.

4.3.4 Dimensiones de complementariedad

El análisis comparativo revela varias dimensiones clave donde las estrategias rusa y china podrían complementarse de forma efectiva:

- Capacidades militares y económicas: la experiencia rusa en operaciones militares y contrainsurgencia complementa la capacidad china para financiar y desarrollar infraestructura estratégica. Esta combinación resulta particularmente potente en países que enfrentan desafíos de seguridad mientras buscan desarrollo económico.
- Influencia política y tecnológica: la voluntad rusa de desafiar de manera abierta normas occidentales puede crear espacios para la expansión más sutil de la influencia china. La tecnología china de vigilancia, por ejemplo, encuentra aplicación natural en regímenes respaldados militarmente por Rusia.
- Redes de influencia: Los contactos militares rusos heredados de la era soviética complementan las nuevas redes económicas y tecnológicas desarrolladas por China. Esta superposición de relaciones fortalece la resistencia conjunta a la influencia occidental.

5 Identificación y análisis de sinergias estratégicas

La aplicación sistemática del modelo del CSP revela múltiples áreas donde las estrategias rusa y china en el norte de África presentan sinergias efectivas que trascienden la mera coordinación táctica. Estas sinergias emergen de la complementariedad natural entre sus capacidades y aproximaciones estratégicas, creando efectos que superan la suma de sus acciones individuales (Berzina-Cerenkova y Rühlig, 2023: 5-7).

5.1 Sinergias en el dominio diplomático

En el ámbito diplomático, la coordinación sino-rusa se manifiesta principalmente en su capacidad para alinear posiciones en foros multilaterales y proporcionar respaldo mutuo a sus iniciativas regionales (Hamilton, 2023: 7). Esta cooperación se evidencia en patrones de votación coordinados en la ONU y en el apoyo recíproco a sus respectivos proyectos en la región. Por ejemplo, China ha evitado criticar de manera consistente las operaciones militares rusas en Libia, mientras que Rusia respalda de forma activa la expansión de la BRI en el norte de África (Guan, 2022,: 21-38).

La efectividad de esta coordinación diplomática se ha hecho particularmente evidente en las respuestas regionales a la guerra en Ucrania. La abstención o apoyo velado de varios países norteafricanos a la posición rusa refleja la influencia combinada de Moscú y Pekín. En particular, la capacidad sino-rusa para influir en las posiciones de

países clave como Argelia y Egipto demuestra cómo su cooperación puede contrarrestar de manera efectiva la influencia occidental.

Las sinergias diplomáticas se materializan en tres niveles principales:

1. Coordinación en organizaciones internacionales: Rusia y China alinean de modo sistemático sus posiciones en el Consejo de Seguridad de la ONU y otros foros multilaterales cuando se abordan cuestiones relativas al norte de África. Esta coordinación aumenta significativamente su capacidad para bloquear iniciativas occidentales indeseadas.
2. Respaldo mutuo a iniciativas regionales: China apoya tácitamente la presencia militar rusa en países como Libia y Sudán, mientras que Rusia facilita la expansión de proyectos chinos de infraestructura mediante su influencia política y militar.
3. Narrativas diplomáticas complementarias: ambas potencias promueven discursos que enfatizan la no interferencia en asuntos internos y critican el intervencionismo occidental, resonando particularmente en países con experiencias coloniales.

5.2 Sinergias en el dominio informativo

La colaboración en el dominio informativo representa uno de los aspectos más sofisticados y efectivos de la cooperación sino-rusa. Los medios estatales de ambos países amplifican de forma mutua narrativas que cuestionan el orden internacional liderado por Occidente y promueven modelos alternativos de desarrollo y gobernanza (Gebremariam *et al.*, 2022: 62-64).

Esta sinergia informativa se materializa a través de:

- a) Plataformas mediáticas coordinadas: *RT*, *Sputnik*, *CGTN* y *Xinhua* desarrollan narrativas complementarias que refuerzan mutuamente sus mensajes clave. La cobertura rusa tiende a enfatizar temas de seguridad y soberanía, mientras los medios chinos se centran en desarrollo económico y cooperación sur-sur (U. S. Department of State, s. f.).
- b) Operaciones de influencia digital: las capacidades rusas en guerra informativa se complementan con la infraestructura tecnológica china, creando un ecosistema informativo alternativo que desafía las narrativas occidentales de forma efectiva.
- c) Diplomacia cultural coordinada: los institutos Confucio chinos y los centros culturales rusos operan de manera complementaria, promoviendo visiones alternativas al modelo occidental de desarrollo y gobernanza.

La efectividad de esta coordinación informativa se evidencia en la creciente receptividad regional hacia narrativas antioccidentales y en la legitimación progresiva de modelos de desarrollo autoritarios.

5.3 Sinergias en el dominio militar

En el ámbito militar, la complementariedad entre las capacidades rusas y chinas crea oportunidades significativas para una proyección de poder coordinada. La experiencia rusa en operaciones militares y venta de armas se complementa con la capacidad china para financiar y desarrollar infraestructura militar (Arduino, 2023).

Las sinergias militares se manifiestan en varias actividades:

- a) Cooperación en infraestructura militar: las instalaciones portuarias desarrolladas con financiamiento chino pueden servir como puntos de apoyo para operaciones navales rusas. El caso de Puerto Sudán ejemplifica esta complementariedad; la infraestructura portuaria china facilita la presencia naval rusa.
- b) Integración de sistemas de armas: los sistemas de armamento rusos se integran cada vez más con tecnología china de comando y control, lo que crea capacidades que benefician a ambas potencias.
- c) Entrenamiento y doctrina: la experiencia rusa en operaciones de contrainsurgencia se combina con el enfoque chino en guerra informativa y cibernética, proporcionando a sus socios regionales capacidades multidimensionales.

Los ejercicios navales conjuntos en el Mediterráneo, iniciados en 2015, demuestran la evolución de esta cooperación militar hacia demostraciones regulares de capacidad coordinada.

5.4 Sinergias en el dominio económico

La coordinación económica sino-rusa en el norte de África representa quizá el área más prometedora para una colaboración ampliada. La integración de la BRI china con los corredores comerciales rusos crea una red de infraestructura y comercio que podría reducir de manera significativa la influencia económica occidental en la región (Shakhanova y Garlick, 2020: 34-49).

Las sinergias económicas se manifiestan en:

- a) Financiamiento e infraestructura: la capacidad china para financiar y construir infraestructura crítica se combina con la influencia política y militar rusa para asegurar proyectos estratégicos. Los puertos mediterráneos y las instalaciones energéticas ejemplifican esta complementariedad.
- b) Sistemas financieros alternativos: la cooperación en el desarrollo de mecanismos de pago alternativos al sistema SWIFT y la promoción del comercio en monedas nacionales reducen la vulnerabilidad a sanciones occidentales.
- c) Proyectos energéticos conjuntos: la experiencia rusa en exploración y producción de hidrocarburos se complementa con la capacidad china para financiar y desarrollar infraestructura energética.

- d) Cadenas de suministro resilientes: la combinación de rutas terrestres rusas con corredores marítimos chinos crea redes comerciales alternativas menos vulnerables a la interrupción occidental.

5.5 Análisis de impacto combinado

La sinergia entre las estrategias rusa y china tiene el potencial de producir efectos que superen la suma de sus componentes individuales:

- a) Multiplicación de influencia: la combinación de poder militar ruso y económico chino crea una presencia más robusta y multidimensional que cualquiera podría lograr de forma individual.
- b) Reducción de vulnerabilidades: las debilidades de cada actor se compensan con las fortalezas del otro, creando una presencia más resiliente a las presiones occidentales.
- c) Ampliación de opciones estratégicas: los países norteafricanos ganan flexibilidad diplomática y económica, de modo que reducen su dependencia de socios occidentales tradicionales.
- d) Creación de espacios alternativos: la cooperación sino-rusa facilita el desarrollo de instituciones y mecanismos paralelos a los dominados por Occidente, lo que contribuye a la erosión gradual del orden internacional liberal.

5.6 Limitaciones y vulnerabilidades

No obstante, esta cooperación enfrenta limitaciones significativas:

- a) Asimetrías estructurales: la disparidad en capacidades económicas y prioridades estratégicas puede generar tensiones en la implementación de proyectos conjuntos.
- b) Competencia residual: en ciertos ámbitos, como ventas de armas y proyectos de infraestructura, Rusia y China continúan compitiendo por influencia.
- c) Restricciones externas: las sanciones internacionales y la presión occidental también pueden limitar el alcance de la cooperación sino-rusa, aunque paradójicamente estas restricciones han tendido a intensificar su colaboración en busca de alternativas a los sistemas económicos y financieros dominados por Occidente.

5.7 Perspectivas futuras

La evolución futura de estas sinergias dependerá de varios factores clave:

- a) Resolución del conflicto ucraniano: el desenlace de la guerra influirá significativamente en la capacidad rusa para mantener su presencia regional.

- b) Evolución de la BRI: la sostenibilidad del modelo de financiamiento chino condicionará el alcance de futuros proyectos conjuntos.
- c) Respuesta occidental: la efectividad de las iniciativas occidentales para contrarrestar la influencia sino-rusa determinará el espacio disponible para su cooperación.

La profundización de estas sinergias podría señalar una transformación fundamental en el orden regional, con implicaciones significativas para los intereses occidentales. Esta realidad emergente requiere una respuesta occidental coordinada y matizada, tema que se explorará en la siguiente sección.

6 Implicaciones para los intereses occidentales

La creciente coordinación sino-rusa en el norte de África presenta desafíos multidimensionales para los intereses occidentales que requieren una reevaluación fundamental de las estrategias tradicionales de Estados Unidos y la Unión Europea en la región. El análisis sistemático de estas implicaciones, utilizando el marco del CSP, revela vulnerabilidades significativas en la posición occidental que demandan respuestas adaptativas urgentes (Hill y Yerkes, 2021: 6-9).

	Estados Unidos	Unión Europea
Fines. Intereses nacionales	• Salvaguardar la seguridad de la nación • Mantener ventajas y fortalezas tecnológicas y económicas • Preservar un sistema global y órdenes regionales que representen una elección soberana libre • Lograr un equilibrio sostenible entre competencia y cooperación con sus rivales (Mazarr, 2022: 22; Gobierno de Estados Unidos, 2022)	• Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos • Contribuir a la paz y la seguridad, así como al desarrollo sostenible del planeta • Contribuir a la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos • Observancia estricta del derecho internacional (European Union, 2007)
Fines. Objetivos regionales	• Limitar la influencia de sus competidores • Promover la estabilidad regional • Abordar las amenazas a la seguridad • Apoyar la prosperidad económica y gobernanza democrática • Proteger sus intereses económicos (Hill y Yerkes, 2021).	• Promover la estabilidad regional • Estabilización del desarrollo económico • Seguridad y lucha contra el terrorismo • Controlar la migración y la movilidad • Diversificar los proveedores de energía (Megerisi y Stella Martini, 2023)
Medios	• Persuasión: esfuerzos diplomáticos, incentivos económicos y promoción de valores e intereses compartidos • Incentivos: asistencia, inversión o cooperación en seguridad para fomentar comportamientos positivos o cambios de políticas • Garantías: evitar el neocolonialismo y promover el desarrollo regional • Coerción: imponer sanciones u otras medidas	• Persuasión: esfuerzos diplomáticos, incentivos económicos y promoción de valores e intereses compartidos • Incentivos: asistencia económica, incentivos comerciales y programas de desarrollo para fomentar comportamientos positivos o reformas • Garantías: evitar el neocolonialismo y promover el desarrollo regional

	Estados Unidos	Unión Europea
Modos	- Disuasión: amenaza creíble de fuerza militar u otras medidas - Fuerza bruta: si es necesario, para proteger sus intereses o responder a amenazas a la seguridad	- Coerción: imponer sanciones u otras medidas - Disuasión: amenaza creíble de fuerza militar u otras medidas
Medios	Diplomacia, cooperación militar, economía, acuerdos comerciales, proyectos de USAID, operaciones antiterroristas	Diplomacia, cooperación militar, economía, acuerdos comerciales, ayuda al desarrollo, operaciones antiterroristas

Tabla iv. Matriz de análisis estratégica de EE. UU. y la UE en el norte de África. *Fuente:* elaboración propia

6.1 *La estrategia de Estados Unidos: promoción de la estabilidad y contención del terrorismo*

La estrategia de Estados Unidos en el norte de África se centra en promover la estabilidad regional, combatir el terrorismo y apoyar transiciones políticas democráticas (Hill y Yerkes, 2021). Estados Unidos ha sido un actor clave en el apoyo a reformas económicas y en la mejora de la capacidad de seguridad de los Estados de la región. Esta estrategia se articula a través de una combinación de ayuda militar, económica y diplomática, buscando fortalecer las relaciones bilaterales y promover intereses mutuos.

Los intereses nacionales de Estados Unidos incluyen la seguridad de sus aliados europeos, el acceso a recursos energéticos críticos y la contención de grupos extremistas que puedan amenazar sus intereses. A nivel regional, busca asegurar un entorno estable que favorezca el comercio y las inversiones internacionales libres de la influencia desestabilizadora de potencias rivales como Rusia y China (Gobierno de Estados Unidos, 2022: 42-45).

Estados Unidos emplea una variedad de tácticas que van desde la diplomacia activa y el apoyo a la gobernanza hasta la intervención militar directa en casos extremos. Las iniciativas de desarrollo y la ayuda económica se usan para fomentar la estabilidad y reducir el atractivo del extremismo. La cooperación militar y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad locales son fundamentales para combatir el terrorismo y mejorar la seguridad regional.

Los medios empleados incluyen la diplomacia de alto nivel, la presencia militar estratégica mediante bases y acuerdos de defensa, así como la influencia económica a través de la ayuda directa y los acuerdos comerciales preferenciales. Además, programas como la Iniciativa Transahariana de Lucha contra el Terrorismo (TSCTI) subrayan el compromiso estadounidense con la seguridad regional a largo plazo.

Actores	Pentágono, Departamento de Estado, USAID
Hechos	Persuasión: diplomáticos de EE. UU. instaron a los líderes de Túnez a continuar con las reformas democráticas tras la Revolución del Jazmín de 2011, incluyendo la integridad electoral y las libertades cívicas. Esto buscaba un realineamiento gradual compatible con los valores políticos americanos (U. S. Embassy in Tunisia, s. f.).

Actores	Pentágono, Departamento de Estado, USAID
Hechos	• Incentivos: después de que Marruecos normalizara los lazos con Israel en 2020, EE. UU. reconoció la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental. Esto premió a un socio regional clave por una concesión diplomática en sintonía con las prioridades de EE. UU. (Yerkes y AlHomoud, 2023: 239). • Garantías: no observadas. • Coerción: la administración Trump retuvo brevemente trescientos millones de dólares en ayuda militar a Egipto en 2017 por preocupaciones sobre derechos humanos, aunque los fondos fueron liberados después citando imperativos de seguridad. La amenaza de suspensión y retiro de ayuda busca compeler una mejora en la gobernanza (Gallo, 2017). • Fuerza bruta: las incursiones de operaciones especiales de EE. UU. y los ataques con drones asisten a los socios locales en misiones de contraterrorismo dirigidas a extremistas violentos, especialmente afiliados a ISIS y Al Qaeda, en todo el norte de África. Estas acciones directas proyectan fuerza militar donde los movimientos terroristas amenazan la estabilidad regional y los intereses americanos (Bergen y Sims, s. f.).

Tabla v. Aplicación de la estrategia de EE. UU. en la región. Fuente: elaboración propia

6.2 La estrategia de la UE: fomento de la vecindad estable y gestión de desafíos compartidos

La estrategia de la Unión Europea en el norte de África está muy influenciada por su proximidad geográfica y los desafíos compartidos en materias de migración, seguridad y energía (Megerisi y Stella Martini, 2023). La UE busca promover una vecindad estable mediante el apoyo a reformas políticas y económicas, la cooperación en materia de seguridad y el desarrollo de infraestructuras críticas.

Los objetivos estratégicos de la UE incluyen la promoción de la estabilidad y la seguridad en su frontera sur, la gestión de los flujos migratorios y la diversificación de sus fuentes de energía. A nivel regional, aspira a crear un entorno de cooperación económica y política que prevenga la proliferación de conflictos y el fortalecimiento de grupos extremistas.

La UE utiliza una combinación de herramientas diplomáticas, económicas y, en menor medida, militares. Prioriza la diplomacia blanda a través de la negociación de tratados de libre comercio y acuerdos de asociación y fomenta la integración regional a través de la Política Europea de Vecindad (PEV).

Los medios incluyen significativas inversiones en ayuda al desarrollo, financiamiento para infraestructuras críticas y apoyo a la reforma institucional y económica a través de programas como el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). La cooperación en seguridad y la gestión de fronteras se manejan a través de agencias como Frontex y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Estos análisis destacan cómo, a pesar de sus diferentes enfoques y prioridades, tanto Estados Unidos como la Unión Europea buscan influir de forma positiva en el desarrollo y la estabilidad del norte de África, cada uno utilizando sus capacidades y herramientas estratégicas para lograr sus respectivos objetivos regionales y globales.

Actores **Comisión Europea, Consejo Europeo**

Persuasión: la Unión Europea utiliza oportunidades incrementadas de comercio e inversión para incentivar el progreso en derechos humanos, democratización y buena gobernanza en el Norte de África (European Commission, s. f.).

Incentivos: ha prometido millones de euros para el control de la migración en Marruecos y Túnez. Estos fondos proporcionan apoyo presupuestario para el país y facilitan la cooperación migratoria (European Parliament, 2023).

Garantías: es el mayor donante de asistencia al desarrollo en África, promoviendo el desarrollo sostenible y negando la sospecha de neocolonialismo (European Parliament, 2023).

Hechos Coerción: la Unión Europea ha tomado acciones contra el tráfico de migrantes, incluyendo la amenaza de sanciones para compeler a las autoridades locales a contener amenazas de seguridad y flujos migratorios.

Tabla vi. Aplicación de la estrategia de la UE en la región. Fuente: elaboración propia

6.3 Desafíos para la arquitectura de seguridad regional

Las sinergias sino-rusas generan múltiples desafíos para la arquitectura de seguridad occidental en el norte de África. La combinación de capacidades militares rusas con infraestructura china crea zonas de acceso restringido que limitan la libertad de operación occidental (Henriksen, 2023: 3-5). Este fenómeno se manifiesta particularmente en tres ámbitos críticos:

- a) Control marítimo: la red emergente de instalaciones navales sino-rusas, desde Puerto Sudán hasta puertos mediterráneos, amenaza con alterar el equilibrio naval regional. La capacidad china para financiar y desarrollar infraestructura portuaria, combinada con la presencia naval rusa, crea puntos de control estratégicos que podrían restringir el acceso marítimo occidental en situaciones de crisis.
- b) Defensa aérea: la integración de sistemas de defensa aérea rusos con tecnología de vigilancia china, en particular en países como Argelia, establece zonas de negación de acceso que comprometen la superioridad aérea occidental tradicionalmente asumida en la región.
- c) Contraterrorismo: la presencia del Grupo Wagner, respaldada por infraestructura y financiamiento chinos, complica las operaciones contraterroristas occidentales al introducir actores adicionales con agendas potencialmente divergentes.

6.4 Desafíos económicos

En el ámbito económico, la coordinación sino-rusa presenta desafíos significativos para los intereses occidentales:

- a) Sistemas financieros alternativos: el desarrollo de mecanismos de pago independientes del sistema SWIFT y la promoción del comercio en monedas nacionales erosiona la efectividad de las sanciones económicas como herramienta de política exterior occidental.

- b) Control de infraestructura crítica: la combinación de financiamiento chino y seguridad rusa en proyectos de infraestructura estratégica crea dependencias estructurales difíciles de contrarrestar. Puertos, oleoductos y redes de telecomunicaciones bajo influencia sino-rusa pueden ser utilizados como instrumentos de presión contra intereses occidentales.
- c) Competencia por recursos: la coordinación sino-rusa en el sector energético amenaza el acceso occidental a recursos estratégicos. La capacidad combinada para ofrecer paquetes integrados de desarrollo y seguridad supera con frecuencia las alternativas occidentales.

6.5 Retos para la influencia política y diplomática

La efectividad de la coordinación sino-rusa en el ámbito diplomático genera desafíos particulares:

- a) Erosión de influencia: la capacidad sino-rusa para presentar alternativas creíbles al orden liberal internacional debilita la influencia diplomática occidental. Las abstenciones de países norteafricanos en votaciones cruciales sobre Ucrania ejemplifican esta tendencia.
- b) Competencia narrativa: la amplificación mutua de narrativas antioccidentales por medios estatales rusos y chinos desafía de forma efectiva la credibilidad de los mensajes occidentales en la región.
- c) Fragmentación de alianzas: la habilidad sino-rusa para explotar divisiones entre socios occidentales, particularmente entre Estados Unidos y la UE, complica la implementación de estrategias coherentes.

6.6 Vulnerabilidades estructurales occidentales

El análisis revela vulnerabilidades fundamentales en la posición occidental que requieren atención urgente (Carter, 2023: 8-II):

- a) Asimetría de compromiso: la percepción de un compromiso occidental fluctuante contrasta con la presencia consistente sino-rusa, debilitando la credibilidad occidental como socio confiable.
- b) Condicionalidad vs. pragmatismo: las exigencias occidentales en materia de reformas políticas y económicas contrastan con el enfoque más pragmático sino-ruso, creando desventajas competitivas en relaciones con regímenes autoritarios.

- c) Complejidad institucional: los procesos de toma de decisiones occidentales, caracterizados por múltiples niveles de supervisión y aprobación, dificultan respuestas ágiles a iniciativas sino-rusas.
- d) Fragmentación de aproximaciones: la falta de coordinación efectiva entre iniciativas estadounidenses y europeas reduce su impacto combinado y crea oportunidades para la penetración sino-rusa.
- e) Restricciones presupuestarias: los compromisos financieros occidentales frecuentemente no pueden competir con el financiamiento chino, particularmente en proyectos de infraestructura a gran escala.
- f) Divergencia de prioridades: las diferentes percepciones de amenaza entre Estados Unidos y la UE complican el desarrollo de estrategias coordinadas efectivas.

6.7 Implicaciones para la adaptación estratégica

Estas realidades sugieren la necesidad de ajustes significativos en la aproximación occidental (Anonymous, 2021: 14-16):

- a) Coordinación estratégica: Estados Unidos y la UE deben desarrollar mecanismos más efectivos para alinear sus estrategias regionales, particularmente en áreas críticas como seguridad marítima y desarrollo de infraestructura.
- b) Competitividad de ofertas: las iniciativas occidentales deben evolucionar para ofrecer alternativas más atractivas y prácticas a la cooperación sino-rusa, sobre todo en términos de financiamiento y desarrollo de infraestructura.
- c) Adaptabilidad táctica: las estrategias occidentales deben demostrar mayor flexibilidad para responder a las realidades locales sin comprometer valores fundamentales.

Para mantener su influencia en el norte de África, la adaptación estratégica occidental debe incluir:

- El desarrollo de instrumentos financieros más competitivos y ágiles para proyectos de infraestructura estratégica.
- El fortalecimiento de la coordinación entre iniciativas estadounidenses y europeas.
- La reconsideración del equilibrio entre promoción de valores y pragmatismo en relaciones con socios regionales.
- La mejora en la capacidad para ofrecer paquetes integrados de seguridad y desarrollo que puedan competir de forma efectiva con las ofertas sino-rusas.

Estas implicaciones sugieren la necesidad de una reevaluación fundamental de las estrategias occidentales en el norte de África. La efectividad de la coordinación sino-rusa demuestra que las aproximaciones tradicionales pueden resultar insuficientes en un entorno estratégico cada vez más competitivo y complejo.

7 Conclusiones

El análisis sistemático de las sinergias estratégicas sino-rusas en el norte de África, realizado mediante la aplicación del modelo del CSP, revela patrones significativos de complementariedad que trascienden la mera coordinación táctica. Esta investigación ha demostrado que, a pesar de sus diferentes aproximaciones y capacidades, Rusia y China han desarrollado formas efectivas de cooperación que amplifican su influencia regional y desafían los intereses occidentales de manera más significativa que sus acciones individuales.

La metodología empleada ha permitido identificar cuatro dominios principales donde estas sinergias se materializan con particular efectividad:

En el ámbito diplomático, la coordinación sino-rusa se manifiesta en su capacidad para alinear posiciones en foros multilaterales y proporcionar respaldo mutuo a sus iniciativas regionales. La guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto la efectividad de esta coordinación, como evidencian las respuestas divergentes de los países norteafricanos al conflicto y su creciente disposición a desafiar posiciones occidentales en foros internacionales.

En el dominio informativo, la complementariedad entre las capacidades rusas de guerra informativa y la infraestructura tecnológica china ha creado un ecosistema mediático alternativo que desafía de manera efectiva las narrativas occidentales. La amplificación mutua de mensajes antioccidentales y la promoción coordinada de modelos alternativos de desarrollo y gobernanza han encontrado resonancia particular en sociedades con legados coloniales.

Las sinergias en el ámbito militar resultan especialmente significativas. La experiencia rusa en operaciones militares y venta de armas se complementa de forma eficaz con la capacidad china para financiar y desarrollar infraestructura estratégica. La red emergente de instalaciones navales y bases militares que combina financiamiento chino con presencia operativa rusa ejemplifica cómo esta cooperación puede alterar fundamentalmente el equilibrio estratégico regional.

En el dominio económico, la integración de la Iniciativa de la Franja y la Ruta china con los corredores comerciales rusos está creando una arquitectura económica alternativa menos vulnerable a la influencia occidental. El desarrollo de mecanismos de pago independientes del sistema SWIFT y la promoción del comercio en monedas nacionales demuestran cómo esta cooperación puede reducir la efectividad de instrumentos tradicionales de influencia occidental como las sanciones económicas.

El análisis país por país revela patrones diferenciados pero complementarios de influencia sino-rusa. En Argelia, la dependencia militar de Rusia se complementa con una creciente presencia económica china, lo que crea una relación de dependencia multidimensional difícil de contrarrestar. En Egipto, la combinación de proyectos energéticos rusos con inversiones chinas en el canal de Suez ha fortalecido de modo significativo la influencia combinada de ambas potencias en un punto geoestratégico crucial. En Sudán, la convergencia de intereses mineros rusos con la inversión china en infraestructura portuaria amenaza con establecer un corredor estratégico hacia el mar Rojo que podría alterar fundamentalmente los equilibrios regionales.

La guerra en Ucrania ha actuado como catalizador, acelerando y profundizando estas dinámicas de cooperación sino-rusa. La necesidad rusa de evadir sanciones internacionales ha intensificado su dependencia de socios alternativos, mientras que China ha aprovechado estratégicamente esta coyuntura para expandir su influencia económica en la región. Esta evolución sugiere que las sinergias identificadas podrían fortalecerse aún más en el futuro próximo.

Las implicaciones para los intereses occidentales son profundas y multifacéticas. La efectividad de la coordinación sino-rusa en el norte de África desafía fundamentalmente las aproximaciones tradicionales occidentales basadas en influencia unilateral y condicionalidad política. La capacidad de Rusia y China para ofrecer alternativas creíbles en ámbitos críticos como financiamiento, desarrollo de infraestructura y cooperación en seguridad erosiona de forma progresiva la influencia occidental en la región.

La respuesta occidental a estos desafíos requiere una reevaluación fundamental de sus estrategias regionales. La investigación sugiere que esta respuesta debe articularse en tres niveles temporales distintos pero interrelacionados:

A corto plazo, resulta crucial fortalecer la coordinación entre iniciativas estadounidenses y europeas para maximizar su impacto combinado y evitar duplicidades contraproducentes. Esta coordinación debe extenderse en particular a áreas críticas como el control marítimo y el desarrollo de infraestructura estratégica. La creación de mecanismos formales de consulta y coordinación entre EE. UU. y la UE específicamente dedicados al norte de África podría facilitar respuestas más coherentes y efectivas.

A medio plazo, es necesario desarrollar instrumentos financieros más competitivos y ágiles que puedan rivalizar de forma efectiva con las ofertas sino-rusas en áreas críticas como desarrollo de infraestructura y cooperación energética. Esto podría incluir la creación de vehículos de inversión específicos para infraestructura crítica y el desarrollo de mecanismos de financiamiento más flexibles que combinen recursos públicos y privados. La iniciativa Build Back Better World y el Global Gateway europeo deben evolucionar para ofrecer alternativas verdaderamente competitivas a la BRI china.

A largo plazo, Occidente debe repensar el equilibrio entre promoción de valores y pragmatismo en sus relaciones con socios regionales. Sin abandonar principios fundamentales, es necesario desarrollar aproximaciones más matizadas que reconozcan las realidades locales y ofrezcan vías realistas para el progreso gradual. La efectividad de la coordinación sino-rusa demuestra las limitaciones de aproximaciones en exceso doctrinarias.

La investigación también ha puesto de manifiesto varias áreas que requieren estudio adicional. En primer lugar, resulta necesario profundizar en el análisis de cómo las diferentes sociedades norteafricanas perciben y responden a la influencia sino-rusa, más allá de las posiciones oficiales de sus Gobiernos. En segundo lugar, se requiere una evaluación más detallada de la efectividad relativa de diferentes herramientas de influencia empleadas por China y Rusia, particularmente en el contexto de la creciente competencia tecnológica y de información. Para finalizar, es crucial examinar cómo las dinámicas específicas observadas en el norte de África podrían informar la comprensión occidental más amplia de la competencia estratégica global entre grandes potencias.

La aplicación del modelo de análisis del CSP ha demostrado su utilidad para examinar de manera sistemática las complejidades de la competencia estratégica contemporánea. Su énfasis en la interrelación entre fines, modos y medios proporciona un marco analítico robusto para identificar y evaluar sinergias estratégicas entre diferentes actores. La extensión de esta metodología a otros contextos regionales podría proporcionar resultados valiosos sobre los patrones emergentes de cooperación entre potencias revisionistas y sus implicaciones para el orden internacional.

La evolución de las relaciones sino-rusas en el norte de África representa un microcosmos de los desafíos más amplios que enfrenta el orden internacional liberal. La capacidad de estas potencias para coordinar sus acciones de manera efectiva, a pesar de sus diferentes enfoques y prioridades, sugiere la necesidad de repensar fundamentalmente cómo Occidente conceptualiza y responde a la competencia estratégica en el siglo XXI. El éxito futuro de la política occidental en la región dependerá de su capacidad para desarrollar enfoques que sean tanto principistas como pragmáticos, reconociendo la legitimidad de las aspiraciones de desarrollo regional mientras defiende valores fundamentales.

La construcción de un orden regional más estable y próspero requerirá un compromiso sostenido que vaya más allá de la competencia geopolítica tradicional para abordar las causas fundamentales de la inestabilidad y el subdesarrollo. La efectividad de la coordinación sino-rusa demuestra la importancia de aproximaciones multidimensionales que integren elementos diplomáticos, informativos, militares y económicos de manera coherente. La respuesta occidental debe demostrar similar sofisticación y adaptabilidad, reconociendo que la influencia duradera requiere más que superioridad material o moral; demanda la capacidad de ofrecer soluciones prácticas a los desafíos concretos que enfrentan las sociedades norteafricanas.

Bibliografía

- Abdelaziz, K. *et al.* (2021). Insight: Sudanese general ignored U.S. warning as army rolled out coup plan. *Reuters*.
- Allal, A. G. B. (2022). La Unión Europea y la OTAN ante el aumento de poder de China en África y en la cuenca del Mediterráneo: análisis a la luz del Concepto

- Estratégico de la OTAN 2022: Analysis in light of the NATO Strategic Concept. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 20, pp. 135-386.
- Anonymous. (2021). *The Longer Telegram: Toward a new American China strategy*.
- Arbuniés, P. (s. f.). *Russia's sharp power in Africa: the case of Madagascar, Central Africa Republic, Sudan and South Africa* [en línea]. Universidad de Navarra. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/russia-s-sharp-power-in-africa-the-case-of-madagascar-central-africa-republic-sudan-and-south-africa>
- Arduino, A. (2023). *Chinese Private Security Companies: Neither Blackwater Nor the Wagner Group* [en línea]. War on the Rocks. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2023/12/chinese-private-security-companies-neither-blackwater-nor-the-wagner-group/>
- Arquilla, J. et al. (2019). *Russian Strategic Intentions*. Department of Defense of the United States of America. SMA TRADOC White Paper.
- Askar, A. (2023). A Strategic Partnership: What Are the Dimensions of the Russian-Algerian Rapprochement? [en línea]. *Interregional*. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.interregional.com/article/A-Strategic-Partnership:/1686/En>
- Bergen, P. y Sims, A. (s. f.). Airstrikes and Civilian Casualties in Libya [en línea]. *New America*. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <http://newamerica.org/future-security/reports/airstrikes-and-civilian-casualties-libya/>
- Berzina-Cerenkova, U. y Rühlig, T. (2023). China's Complex Relations with Russia: Tracing the Limits of a "Limitless Friendship" [en línea]. *Internationale Politik Quarterly*. [Consulta: 24 de octubre 2023]. Disponible en: <https://ip-quarterly.com/en/chinas-complex-relations-russia-tracing-limits-limitless-friendship>
- BRICS Policy Center. (s. f.) *China Arab States Cooperation Forum* [en línea]. BRICS Policy Center. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://bricspolicycenter.org/en/forum-de-cooperacao-china-paises-arabes/>
- Carter, B. L. (2023). Why the New Cold War Will Split Africa. *Foreign Aff.*
- Droin, M. y Dolbaia, T. (2023). *Russia Is Still Progressing in Africa. What's the Limit?*. Center for Strategic and International Studies.
- European Commission. (s. f.). *International Partnerships. Initiatives by region* [en línea]. Comisión Europea. [Consulta: 8 de enero 2024]. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region_en
- European Parliament. (2023). *Africa | Fact Sheets on the European Union* [en línea]. [Consulta: 23 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/180/africa>

- European Union. (2007). *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*.
- Foreign Ministry. (2021). Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on July 20, 2021 [en línea]. Gobierno de China. [Consulta: 8 de enero 2024]. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202107/t20210720_9170789.html
- Gallo, W. (2017). US Withholds Aid From Egypt Over Rights Concerns [en línea]. Voice America. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.voanews.com/a/us-aid-egypt-kushner/3997081.html>
- Gebremariam, E. B. (2022). *African Spaces*. París, European Union Institute for Security Studies. Chaillot Paper.
- Gobierno de Estados Unidos. (2022). *National Security Strategy*.
- Guan, G. (2022). Thirty years of China–Russia strategic relations: achievements, characteristics and prospects [en línea]. *China International Strategy Review*. 4, pp. 21-38. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s42533-022-00101-6>
- Hamilton, R. E. (2023). *The Dragon and the Bear in Africa Stress-Testing Chinese-Russian Relations*. Eurasia Program. Filadelfia, Foreign Policy Research Institute.
- Henriksen, T. H. (2023). *Power And Persuasion In Africa* [en línea]. Hoover Institution. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.hoover.org/research/power-and-persuasion-africa>
- Hill, T. y Yerkes, S. E. (2021). *A New Strategy for U.S. Engagement in North Africa: A Report of the North Africa Working Group* [en línea]. Carnegie Endowment. Int. Peace. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/02/23/new-strategy-for-u.s.-engagement-in-north-africa-report-of-north-africa-working-group-pub-83926>
- Hwang, J. (2022). *China's Interest-Free Loans to Africa* (2015). Boston, Global Development Policy Center. Global China Initiative Briefs.
- Kendall-Taylor, A. y Shullman, D. (2021a). *The Future of Russia-China Relations, Navigating the Deepening Russia-China Partnership*. Center for a New American Security.
- . (2021b). *Navigating the Deepening Russia-China Partnership* [en línea]. Center for a New American Security. [Consulta: 26 de septiembre 2023]. Disponible en: <https://www.cnas.org/publications/reports/navigating-the-deepening-russia-china-partnership>
- Mazarr, M. J. (2022). *Understanding Competition: Great Power Rivalry in a Changing International Order — Concepts and Theories*. RAND Corporation.

- Megerisi, T. y Stella Martini, L. (2023). *Road to nowhere: Why Europe's border externalisation is a dead end* [en línea]. European Council on Foreign Relations. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/road-to-nowhere-why-europes-border-externalisation-is-a-dead-end/>
- Mukete Dynamic, B. (2020). *Chinese Loans to Africa: Trap or Treasure?* [en línea]. China Story. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.thechinastory.org/yearbooks/yearbook-2020-crisis/forum-of-mao-and-money/chinese-loans-to-africa-trap-or-treasure/>
- Pardo de Santayana, J. (2023). *Sino-Russian strategic partnership continues to enjoy good health* [en línea]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Analysis Papers. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA03_2023_JOSPAR_Asociacion_ENG.pdf
- Pavia, A. et al. 2022. *Crisis in the Maghreb, North Africa's transatlantic relations amid change and continuity*. Atlantic Council.
- Ramani, S. (2022). *Russia Has Big Plans for Africa*. Foreign Affairs.
- Shakhanova, G. y Garlick, J. (2020). The Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: Exploring the «Greater Eurasian Partnership» [en línea]. *Journal of Current Chinese Affairs*. 49, pp. 33-57. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1868102620911666>
- Townsend, J. et al. (2021). *A Limited Partnership. Russia-China Relations in the Mediterranean*. Center for a New American Security.
- U. S. Department of Defense. (2023). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (Annual report to Congress No. 2023)*. Washington D. C.
- U. S. Department of State. (s. f.). *Report: RT and Sputnik's Role in Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem* [en línea]. U. S. Department of State. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://www.state.gov/report-rt-and-sputniks-role-in-russias-disinformation-and-propaganda-ecosystem/>
- U. S. Embassy in Tunisia. (s. f.). *Fact Sheet: Enduring U.S.-Tunisian Relations* [en línea]. U. S. Embassy Tunisia. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://tn.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/history-of-u-s-tunisia-relationship/president-beji-caid-essebsi-official-visit-to-u-s/fact-sheet-enduring-u-s-tunisian-relations/>
- Walsh, M. (2021). Australia called for a COVID-19 probe. China responded with a trade war. *ABC News*.
- Wehrey, F. (2020). *Resurgent Russia: View From Libya - The Day After* [en línea]. Carnegie Endowment. Int. Peace. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/09/09/view-from-libya-pub-82521>

- Yarger, H. R. (2006). *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*. Carlisle Barracks, Letort papers.
- Yerkes, S. E. y AlHomoud, M. S. (2023). North Africa in the World. En: Yerkes, S. E. (ed.). *Geopolitics and Governance in North Africa, Local Challenges, Global Implications*. Edinburgh University Press, pp. 234-272.
- Yi, W. (2021). *Wang Yi Holds Talks with Algerian Foreign Minister Ramtane Lamamra* [en línea]. Embassy of the People's Republic of China in Jamaica. [Consulta: 7 de enero 2024]. Disponible en: http://jm.china-embassy.gov.cn/eng/zgxw/202107/t20210721_9005432.htm
- Zoubir, Y. H. (2023). Algeria and China: Shifts in political and military relations [en línea]. *Global Policy*. 14(1), pp. 58-68. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13115>

Artículo recibido: 10 de octubre de 2024

Artículo aceptado: 21 de enero de 2025

Luis V. Pérez Gil

Teniente reservista voluntario del Ejército de Tierra.

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario.

Analista IEEE.

Correo: lperezg@ull.es

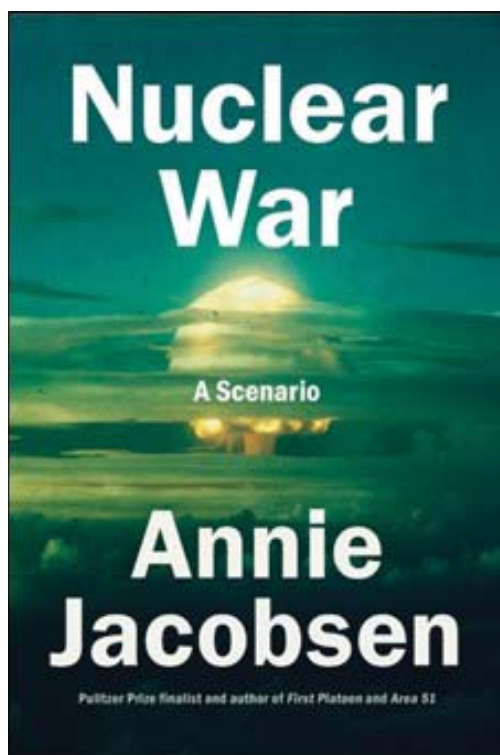
RESEÑA

Nuclear war: a scenario

Annie Jacobsen

Editorial: Debate, 2024 (373) páginas

ISBN: 978-0-593-47609-3



Después de dominar el escenario de la Guerra Fría, parecía que las armas nucleares cayeron en un estado de decaimiento estratégico, que hizo presumir que su importancia iría disminuyendo hasta terminar en una suerte de obsolescencia como recurso de poder. Era el periodo de la Posguerra Fría, del fin de la historia anunciado por Francis Fukuyama, del momento unipolar de Krauthammer y de la globalización definitiva bajo unos mismos principios compartidos por todos (entiéndase las grandes potencias). De este modo, de 1991 hasta 2018 los arsenales nucleares de las dos grandes potencias se redujeron desde números absolutamente gigantescos hasta 13 400 ojivas nucleares, el noventa y dos por ciento de ellas en manos de los Estados Unidos y de Rusia, como única sucesora reconocida en el ámbito internacional de la desaparecida Unión Soviética.

Además, una serie de tratados (hoy casi completamente desmontados) formada por el Tratado de Misiles de Corto y Medio Alcance (tratado INF) de diciembre de 1987, sendos Tratados de Limitación de Armas Estratégicas (tratados START) de julio de 1991 y abril de 2010, el Tratado de Reducción de Armas Ofensivas (Tratado de Moscú) de mayo de 2002 y el Tratado de Cielos Abiertos de marzo de 1992, junto con una sucesión importantísima de declaraciones, dieron forma legal a ese nuevo escenario mundial, denominado régimen de estabilidad estratégica, basado en los principios de bilateralidad y paridad nuclear. De este modo, se alejó el peligro de la guerra nuclear entre grandes potencias, mientras la globalización expandía de manera acelerada los beneficios de los denominados «dividendos de la paz» de la Posguerra Fría, que alcanzó a la misma China comunista. La existencia de una Corea del Norte nuclearizada en este periodo no cambió el escenario general e incluso podía ser contenida mediante la acción coordinada de las grandes potencias reunidas en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU.

Sin embargo, el conflicto de Ucrania trajo una renovada vigencia de las armas nucleares como mecanismo de presión para alcanzar fines políticos por parte de las grandes potencias nucleares, precisamente las que están llamadas a garantizar la paz y la seguridad internacionales, y es esa responsabilidad la que explica y justifica su derecho de veto.

En la actualidad, tanto los Estados Unidos como Rusia están inmersos en costosísimos programas de modernización de sus respectivos arsenales nucleares (la famosa tríada nuclear), que suman centenares de miles de millones de dólares, más otro tanto en coste operativo durante su ciclo de vida, bajo la premisa del mantenimiento de la disuasión. Por su parte, China, convertida en la gran potencia emergente en términos políticos y estratégicos, aumenta su propio arsenal nuclear mientras mantiene la política de no atarse por ningún acuerdo internacional que puede coartar su capacidad para armarse y hacerlo al menos hasta el nivel de contar con la capacidad estadounidense o rusa para generar una destrucción mutua asegurada en caso de enfrentamiento directo. Aunque otros seis Estados poseen armas nucleares, solo aquellas tres tienen la capacidad para iniciar una guerra de proporciones catastróficas para el conjunto de la humanidad. O eso es al menos lo que piensa la mayoría de los expertos.

Es en este punto en el que se inserta el libro de la periodista Annie Jacobsen (Middleton, Connecticut, 28 de junio de 1967), objeto de esta reseña. La autora manifiesta en una nota inicial que es el resultado de una investigación que inició durante el periodo de cuarentena decretado en Washington como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Durante ese tiempo tuvo la oportunidad de sostener largas conversaciones con altos funcionarios de la seguridad nacional estadounidenses, debatir con destacados especialistas de diferentes disciplinas científicas (físicos e ingenieros nucleares, ingenieros electrónicos, informáticos y de sistemas, meteorólogos y oceanógrafos) y realizar consultas a historiadores y responsables de archivos y depósitos documentales estatales enfocadas a dar forma al tema que da título al libro: elaborar un escenario de guerra nuclear. En un apartado inicial de entrevistas aparecen identificados esos expertos por nombre y especialidad.

Ya en el prólogo muestra de forma sorpresiva el resultado de ese escenario; es decir, comienza detallando las terribles consecuencias de un ataque nuclear contra el Pentágono (sede del Departamento de Defensa estadounidense) de un megatón de potencia explosiva que ha devastado la capital estadounidense, Washington D. C., provocando la muerte inmediata de un millón de personas y otros tantos heridos de diversa consideración. Por eso justamente lo titula «El infierno en la Tierra». Se trata, por tanto, de un escenario de impacto en la terminología de generación de escenarios de futuro.

A partir de esa situación inicial dada, la autora va desarrollando capítulo tras capítulo un cronograma que se extiende a lo largo de un periodo temporal de horas que dan título a cada capítulo desde el lanzamiento de un misil balístico intercontinental (*intercontinental ballistic missile* o ICBM, según terminología estándar en inglés) contra los Estados Unidos, en los que va exponiendo el fundamento y porqué de ese ataque, cómo se produce y, mucho más adelante, cuáles fueron las motivaciones que llevaron a su responsable a tomar la decisión de atacar el corazón político y administrativo de los Estados Unidos. El lector descubrirá llamativamente que no fueron ni Rusia ni China las que llevaron a cabo la acción, a pesar de que cada una tiene sus propios intereses y espacios de enfrentamientos con la potencia hegemónica global. Esa responsabilidad le cae al régimen norcoreano, a una decisión exclusiva y única de su líder, el denostado por Occidente, pero endiosado en su propio país, Kim Jong-un. El ataque contra el Pentágono ejecutado con un ICBM norcoreano de reciente desarrollo, cuyo lanzamiento fue detectado, pero no pudo ser interceptado por los escasísimos e ineficientes misiles del sistema de defensa contra misiles balísticos con base en Alaska (*Ground-Based Midcourse Defense* o GMD en inglés), forma parte de un aquelarre de destrucción que lanzó Corea del Norte contra los Estados Unidos. Sucesivamente, un ICBM contra el Pentágono, después un misil balístico lanzable desde submarino (*submarine-launched ballistic missile* o SLBM) contra la única central nuclear ubicada en la costa de California que lleva por nombre «Cañón del Diablo» (por su denominación geográfica originaria en español) y la detonación de una ojiva nuclear en el espacio destinada a anular por completo el sistema eléctrico norteamericano mediante los efectos de un pulso electromagnético de alta energía (*electromagnetic pulse* o EMP en inglés). Además, menciona someramente un cuarto ICBM, que falló en vuelo y no tuvo consecuencias destructivas directas.

La activación del plan de respuesta nuclear (*Single Integrated Operational Plan* o SIOP en inglés) pone de manifiesto cuestiones fundamentales que implican una explicación pormenorizada por parte de la autora. Por un lado, la inexistencia del tiempo necesario entre el ataque y la respuesta para adoptar una decisión mesurada (cabe recordar los incidentes ocurridos durante la Guerra Fría, desde la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962 al ejercicio OTAN Able Archer-83 en noviembre de 1983) y, al mismo tiempo, la incapacidad física para poder poner a salvo a los máximos dirigentes políticos, incluido el presidente estadounidense y sus sustitutos (incluye la lista oficial de sucesión presidencial de doce altos funcionarios por orden de prelación), en caso de un ataque devastador contra la capital federal. Por otro lado, destaca la brutalidad de la propia reacción estadounidense en el marco de los planes de respuesta nuclear, que busca arrasarlo el territorio norcoreano y a su loco dirigente (Kim), pero sin medir las consecuencias inmediatas de tales actos; ni que decir tiene que mucho menos todavía las consecuencias globales para la humanidad o el clima. Los decisores nucleares, es decir, el presidente y sus asesores civiles y militares, saben que los misiles estadounidenses (una cincuentena) volarán sobre territorio ruso vía océano Ártico para alcanzar sus objetivos en Corea del Norte, pero no informan a la parte rusa de tal lanzamiento. También llama la atención que no se hace uso con carácter previo del conocido «teléfono rojo» con Moscú, lo que destaca la necesidad de mantener canales de comunicación permanentes en varios niveles. Pero, además, desoyen las consecuencias destructivas que una respuesta de tal magnitud (un total de ochenta y dos ojivas nucleares) tendrá en las pobladas ciudades chinas situadas cerca de la frontera norcoreana, que sufrirán inevitablemente centenares de millones de bajas por los efectos colaterales de decenas de explosiones nucleares.

En este lugar de lo que oportunamente denomina como el armagedón (por la batalla final que se anuncia en la Biblia, en el Libro del Apocalipsis), la autora juega con los fallos y errores manifiestos dentro del sistema de mando y control nuclear estadounidense, con la incapacidad de sus responsables para tomar decisiones racionales ante la presión de los tiempos de respuesta. Pero también se apoya en la supuesta irracionalidad de los dirigentes rusos (que estaban prevenidos por sus propios sistemas de alerta de los lanzamientos estadounidenses), que adoptan un curso de acción de respuesta nuclear masiva ante lo que estiman que es el inicio de un ataque nuclear contra su propio territorio (en sus sistemas observan cientos de ojivas estadounidenses volando hacia territorio ruso desde el océano Ártico y el Pacífico). Con esto se cumple la máxima enunciada por los dirigentes soviéticos y posteriormente también por los rusos de que un ataque nuclear contra su país tendrá siempre una respuesta masiva. Es el principio fundamental de la estrategia de la disuasión nuclear en un sistema de dos o más actores y, cuando falla, cualquier escenario puede ocurrir. Por cierto, la destrucción aniquiladora de Europa se sustancia en solo dos páginas del total de 373 que tiene el libro.

En realidad, este es un escenario entre muchos de los que podrían darse. Por tanto, el resultado final no deja lugar a dudas: una guerra nuclear será una guerra de destrucción global. De este modo, Jacobsen construye un alegato contra la idea de que es posible ganar una guerra nuclear y, en consecuencia, destruye la falacia de la guerra nuclear limitada, noción que fue defendida por responsables políticos, militares y académicos occidentales desde los años setenta del siglo pasado durante la Guerra

Fría. A través del desarrollo de un escenario terrorífico y desolador (la destrucción de la misma civilización humana), el libro aporta una reflexión profunda en favor de las tesis del abolicionismo nuclear, que va mucho más allá del control de armamentos o el desarme nuclear, insuficientes para librar al mundo de la catástrofe bélica según sostiene recientemente Jasmine Owens en un polémico pero oportuno artículo publicado en el *Bulletin of Atomic Scientists* (11 de julio de 2024).

Cabe destacar que se trata de un relato muy bien escrito, que tiene una lectura ágil y a ratos incluso es apasionante, precisamente porque la autora no guarda detalle sobre cada decisión sobre el empleo de armas nucleares y las terribles consecuencias que tendrán para la población civil y el medio ambiente. Aunque realiza un esfuerzo didáctico importante que incluye nueve fichas explicativas a lo largo del libro (denominadas lecciones de historia), así como cuadros explicativos e imágenes, se trata de una obra dirigida a especialistas (decisores políticos, funcionarios y analistas). Por una parte, debido a la cantidad de información sobre el funcionamiento de los sistemas de mando y control de guerra nuclear estadounidense y ruso, de las capacidades nucleares de las grandes potencias, de sus estrategias nucleares, de desarrollos avanzados con aplicaciones en el ámbito de la guerra nuclear obtenida de aquellas entrevistas que se señalaron al principio. Por otra parte, por la abundancia de datos técnicos sobre empleo de sistemas nucleares y no nucleares, las consecuencias físicas de las detonaciones nucleares, así como sobre el funcionamiento de los sistemas de emergencia en caso de catástrofe, que, a la postre, serán completamente inútiles para atender a millones de víctimas que hayan sobrevivido a una guerra nuclear.

Es justo en este público objetivo (los especialistas) en el que Jacobsen espera generar impacto y probablemente tratar de cambiar conciencias o dinámicas de pensamiento individual y grupal, como se atisba en varios momentos del libro de la mano de los decisores políticos estadounidenses, porque los otros (tanto rusos como norcoreanos) son llevados a la destrucción total por su propia paranoia, según la propia autora. Sin embargo, también plantea la cuestión de que toda la racionalidad y la capacidad tecnológica de un sistema político que se considera intrínsecamente superior a todos los demás (el famoso excepcionalísimo estadounidense) no es capaz de evitar su propia destrucción y, por ende, también la ajena. Y la perspectiva de la aplicación de la inteligencia artificial al planeamiento nuclear no parece augurar tampoco un escenario halagüeño, como han planteado Cameron Vega y Eliana Johns en un reciente artículo en el *Bulletin of Atomic Scientists* (22 de julio de 2024).

En definitiva, se trata de un libro para especialistas que requiere ser leído y sobre el que se debe reflexionar en profundidad, mucho más en los tiempos actuales donde los dirigentes de las potencias nucleares fantasean con un juego de escalada nuclear que no se puede jugar porque el resultado final es siempre la destrucción total.

Reseña recibida: 3 de agosto de 2024

Reseña aceptada: 12 de diciembre de 2024

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Capitán de fragata de la Armada

RECENSIÓN

Winston Churchill y su época. El político bipolar

José Ignacio Domínguez García de Paredes

Editorial: Silex Ediciones S. L., 2022 (684) páginas

ISBN: 978-84-19077493

WINSTON CHURCHILL Y SU ÉPOCA

EL POLÍTICO BIPOLAR

José Ignacio Domínguez García de Paredes

Prólogo de Juan José Laborda



*«And did those feet in ancient time
walk upon England's mountains green?
And was the holy Lamb of God
on England's pleasant pastures seen?
And did the countenance divine
shine forth upon our clouded hills?
And was Jerusalem builded here
among those dark Satanic Mills?*

*Bring me my bow of burning gold!
Bring me my arrows of desire!
Bring me my spear! O clouds, unfold!
Bring me my chariot of fire!
I will not cease from mental fight,
nor shall my sword sleep in my hand,
till we have built Jerusalem
In England's green and pleasant Land».*

Jerusalem, William Blake

El himno *Jerusalem* fue compuesto por el poeta inglés William Blake en torno a 1804 y musicado por sir Hubert Parry, ya en 1916, durante la Primera Guerra Mundial. A ello, luego, se sumarían los arreglos que, como homenaje al compositor tras su fallecimiento, incorporara Edwar Elgar en 1922.

El texto está inspirado en Milton y en la leyenda del paso de Jesús y san José por Glastonbury (Sommerset). Habla de fundar una nueva Jerusalén en Inglaterra que es presentada de forma bucólica frente a un mundo industrializado simbolizado por unos «molinos satánicos». Está disponible en YouTube y su audición es muy recomendable.

Esta música, al simbolizar las esencias del país, se ha venido a interpretar, en ocasiones, a modo de himno nacional de Inglaterra, ya que esta nación, parte del Reino Unido, no cuenta con ninguno oficial. La película *Carros de fuego* de Hugh Hudson (1981) toma su nombre de uno de los versos de Blake citados para describir el ambiente elitista británico de la década de los veinte del siglo pasado en el contexto de las Olimpiadas de París.

Esa idea y ese espíritu son precisamente los que subyacen en el libro que ocupa este artículo, *Winston Churchill y su época. El político bipolar*. El libro, de 678 páginas y publicado por Silex en 2022, ha sido escrito por José Ignacio Domínguez García de Paredes y cuenta con un prólogo del expresidente del Senado Juan José Laborda. Domínguez, gran amante de la historia, es licenciado en Derecho y analista político. Ha ejercido como inspector de Trabajo y Seguridad Social desde 1975 y cuenta con experiencia diplomática.

En el trabajo, la figura de Churchill, que participa con intensidad en las decisiones de este tiempo, es utilizada como guion o *leitmotiv*, para describir un tiempo y unos personajes (Chamberlain, Halifax, Patton, Eisenhower, Montgomery...) del máximo

interés actual. Se sitúa en un periodo pivote, pues va desde el reinado de Victoria hasta las primeras reconfiguraciones de Oriente Medio. Un momento que se podría calificar como bascular y que la tradición china no dudaría en calificar como «interesante» por los cambios geopolíticos, políticos y sociales que incorpora. Ello se traduce en una notable densidad de acontecimientos de trascendencia histórica y en unos personajes, que son los que los afrontan, de interés desde el punto de vista estratégico.

Y es que tiene lugar la transición de un imperio, el británico, a otro, el americano, que toma conciencia de sí mismo y se convierte en potencia global en el contexto de la alteración del *statu quo*. Con ello se produce el recambio de una multipolaridad desequilibrada por una bipolaridad constituida, además, por actores emergentes.

Esta experiencia es útil. Y es que la historia es un saber empírico o inductivo, su uso como herramienta se sitúa, para más señalamiento, en lo mejor de la tradición británica, dicho sea de paso, frente al carácter deductivo y de arquetipos propio del racionalismo francés. Citando a Mark Twain, la historia no se repite, pero rima.

Churchill, fuente de no pocas oportunas y atrevidas citas, es una figura deformada por mitos y emociones, pero también por lo relevante de su aportación política a la historia de la humanidad, lo que hace que se sea benévolo con los errores propios de un hombre impulsivo. De hecho, y así lo manifestó, preocupado por cómo le trataría la historia, se decidió a escribirla el mismo, empeño por el cual obtuvo nada menos que el Premio Nobel de Literatura. Un proceder muy oportuno e inteligente. Como ejemplo, lord Balfour opinaba que su obra cumbre *The World Crisis*, dedicada a la Primera Guerra Mundial, era «una brillante autobiografía, disfrazada como una historia del universo».

Su vida es de una gran complejidad. Nacido en el palacio de Blenheim en 1874, su padre era el tercer hijo del 7.º duque de Marlborough y su madre era la norteamericana Jennie Jerome, proveniente de una adinerada familia; tuvieron dos hijos en total. Sumaban ambos blasones y talegos. Con todo, el precio que pagaría por la convergencia sería grande. El padre fallecería de sífilis en 1895, a los 45 años, y su madre tendría múltiples amantes. Como resultado, él sería educado con frialdad afectiva, pero en los mejores internados, si bien su paso por ellos sería sin un especial lustre, pero estos se verían complementados con una formación autodidacta favorecida por su madre. Y dispondría en su testamento fondos para continuar el mantenimiento de la tumba de su niñera que él personalmente atendía.

Pertenecía así, por derecho y cultura, a lo más rancio y distante de la aristocracia británica, de cuyo tren de vida y patrones de conducta podría servir de exponente; tal cosa reclamaba un ingente gasto económico que debió satisfacer por medios propios toda su vida. Se casó con Clementine Hozier, de orígenes también nobles, aunque no era adinerada, y con la que tuvo cinco hijos. Pese a ello, la vida de la familia no fue feliz. De hecho, no fueron infrecuentes los problemas de alcoholismo y de depresión —enfermedad que el primer ministro también padecía y a la que denominaba como su «perro negro»—, hasta el punto de que una de sus hijas acabó suicidándose.

Ingresó en la escuela militar de Sundhurst, en la caballería, y, tras finalizar sus estudios —año y medio—, fue destinado a la India. Estuvo en Cuba como observador acompañando a las fuerzas españolas y se desplazó a escenarios de guerra en calidad de periodista, iniciando una actividad literaria que sería una constante en su vida. Así estuvo en Malakand (nordeste de la India), en Ondurmán en el contexto de la guerra anglo-sudanesa y en la segunda guerra bóer, donde fue apresado y escapó.

Tras este tránsito por lo militar y operativo, ingresó en el mundo político en 1900 y ya no abandonaría este hasta 1964, un año antes de su muerte. Era un tiempo en el que, en sus comienzos, la aristocracia aún dominaba la política y la cultura del país. Churchill fue su último gran representante, dando con ello paso definitivamente a la burguesía y al *welfare state* tras la Segunda Guerra Mundial, en el que el líder que había conducido a la nación a la victoria en la guerra fue derrotado en un proceso electoral tras una campaña electoral mal llevada.

Era visto con desconfianza en tiempos de paz por su carácter vigoroso que se acomodaba mal a los problemas del momento; sin embargo, demostró ser un líder inigualablemente alentador solo porque era más dominante y agresivo que cualquiera de sus semejantes. En 1945, tras el fin del conflicto en Europa, fue expulsado del poder. Su caso prueba que, en democracia, quienes ganan una guerra rara vez continúan siendo líderes en la paz, sobre todo en sociedades poco militarizadas. Cumplen su función, después las sociedades buscan otro tipo de líderes para los nuevos problemas.

En lo personal, combinaba soberbia junto con necesidad de reconocimiento. De aguda inteligencia, sus labores como político y escritor, dos formas apropiadas de ganarse la vida para los miembros de su condición, se reforzaban mutuamente, sacando partido la una de la otra.

Así, su labor política se benefició de su capacidad comunicativa en un tiempo en que el parecer del pueblo resultaba ya imprescindible para la acción política. Su oratoria, lo mejor del parlamentarismo británico, ha dejado célebres e históricos discursos que son referencias para la humanidad. Y su labor literaria se benefició recíprocamente de su experiencia política y, sobre todo, de disponer de acceso a personas, documentos y fuentes que sirvieron al proceso de decisión. Y, de nuevo a la contra, fue utilizada para poner en valor o justificar su actividad política y decisiones, y hasta para justificarse y pasar factura a sus rivales del pasado. Al escribirla, se adueñó de la verdad.

Su vida política, que se desarrolló entre los partidos Liberal y Conservador, estuvo marcada por la guerra toda vez que formaría parte del Gabinete británico durante la Primera Guerra Mundial y lo lideraría durante la segunda. Además, tuvo que lidiar con el problema de Irlanda, que se independizaría en 1924. Y es que la guerra es la alteración abrupta y sangrienta de las relaciones geopolíticas, lo que viene a explicar el tiempo que le tocó vivir. Su vuelta como primer ministro en 1951, a la edad de 77 años, hasta 1955, en que comenzó a tener problemas de salud, tiene el regusto de aquellos tiempos.

Como subraya Juan José Laborda, en su personalidad poliédrica se suman pensamientos, convicciones y deseos que no podía integrar en un mismo espacio y,

menos aún, en sus fundamentos morales. Así, agnóstico, era un imperialista arquetípico que no comprendió a Gandhi ni la descolonización, pero que apoyó la creación del Estado de Israel y, aunque favorable al colonialismo, estuvo en desacuerdo con la esclavitud y el racismo, mostrando una especial prevención frente a los dictadores, ya que estos desatendían los necesarios límites de la acción política y que son, precisamente, el fundamento del parlamentarismo británico. De hecho, fue de los primeros en comprender el peligro que Hitler representaba.

Acabada la imagen de urgencia que impone una guerra y que hace que imperen los colores blanco y negro, el resultado de tanta contradicción es esquizoide en lo político y no puede extrañar que acabase por calar en lo humano y derivar en lo patológico. A no ser que lo que sucediera fuera lo contrario o, más probable aún, que la superposición de ambos procesos lo convirtieran en el hombre del momento. Los dones y los defectos, cuando son grandes, alteran los siempre difíciles equilibrios con que se construye la personalidad. Y eso es más probable cuando se suman a una permanente voluntad de poder, lo que acentúa los siempre complejos equilibrios de la personalidad.

No viene mal traer a colación, aprovechando el trabajo de Domínguez, que el liderazgo es un proceso que cuando es asumido, se autoalimenta, de forma que el líder cada vez demandará más poder y será más exigente en recibirlo.¹ En esta línea, Nixon² citando a McGregor Burns, sostiene:

«Los presidentes han de poseer voluntad de poder o no tendrán éxito como presidentes. Han de buscar constantemente el poder, construyéndolo, si fuera necesario con cada fragmento de autoridad formal y de influencia personal que puedan encontrar. Han de guardar constantemente el poder que hayan logrado. Han de atesorar poder para que esté disponible en el future³».

Compárese con la opinión apuntada por Vallejo-Nájera:

«El líder nato lo es porque tiene impregnado todo su ser en la pasión de mandar y con ella una condición casi fanática de empeño en el contagio de su ideal y la disposición a sacrificarlo todo por conseguirlo... y automáticamente por imponerlo. No bastan el talento, ni las condiciones personales, hace falta una motivación tan cargada emocionalmente que rebasa las premisas de lo razonable⁴».

1 VV. AA. (1999). *Apuntes de Polemología*. Escuela Superior del Ejército, Escuela de Estado Mayor. Documentos de Trabajo del Departamento de Estado Mayor. Capítulo X.

2 H. R. Haldeman, jefe de Gabinete de Nixon entre 1965 y 1973, revela en sus memorias la paranoia del expresidente de EE. UU. No solo estaba obsesionado con la imagen, sino que la furia le desbordaba cuando leía resúmenes de prensa contrarios a su política. Matey, P. (1994). Delirios de Grandeza [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <http://www.elmundo.es/salud/1994/129/00500.html>

3 Nixon, R. M. (1980). *La verdadera guerra*. Barcelona, Editorial Planeta, p. 281.

4 Vallejo-Nájera, J. A. (1992). *Locos egregios*. Editorial Planeta.

Desde un enfoque psicológico se puede explicar la lucha de una persona por encaramarse a la cima del poder como forma de compensación de los complejos personales que le conduce a enfrentarse sin desmayo a las dificultades⁵. Tal es el caso de Churchill y la razón que le convirtió en un líder providencial.

En cualquier caso, por su determinación y su proclividad a la acción, Churchill es un personaje controvertido y hasta temido por propios y extraños. Su gran valor, qué duda cabe, fue comprender con claridad meridiana los peligros que el nazismo encarnaba, lo que le llevo a combatirlo de manera activa, posicionándose para ello, desde el primer momento, tanto frente a una derecha apaciguadora como frente a una izquierda pacifista.

Pero también incorpora en su haber no pocos fracasos; resultado natural, tal vez, de su proactividad y de estar permanentemente en primera línea. Algunos de ellos son de sobra conocidos, como la derrota en los Dardanelos (Gallipoli), mientras lideraba la marina británica durante la Primera Guerra Mundial.

En otros casos, por controvertidos, no se insiste tanto, en reconocimiento —tal vez y como se ha dicho— a su labor frente al nazismo. Este es el caso de la entrega de Polonia a la URSS, cuando su invasión, como consecuencia del acuerdo Molotov-Ribbentrop, había sido causa de la guerra mundial. La puesta a disposición de URSS y la ex-Yugoslavia de todos los prisioneros de tales orígenes que habían combatido con Alemania durante la guerra. O, en el contexto de esta, la negativa a auxiliar a la India durante la hambruna generada en Bengala por un tifón en 1943 y que pudo acabar con millón y medio de personas.

En fin, Churchill es el *leitmotiv* de un libro que señala toda una época y una tipología de líderes estratégicos. Su figura acredita cómo la determinación, el coraje, el valor y la tenacidad son imprescindibles para tal fin. El liderazgo y el valor están indisolublemente asociados; sin valor no hay decisión y sin decisión no hay líder. Y es que, en no pocas ocasiones, las actitudes son más relevantes que las aptitudes. A lo que se añade que, cuando a las actitudes se suman las aptitudes, la temeridad se descarta y se obtienen resultados. Los líderes estratégicos deben contar con una cierta agresividad que la razón debe dominar. De esta forma, se mueven siempre en los límites del posibilismo, creando y expandiendo el marco de opciones disponibles.

Su mitificación y el olvido de sus fallos han hecho de él un héroe, un cruce entre los dioses y los hombres a lo que, sin duda, ha contribuido que él mismo, con notable pluma, escribiera su propia historia, como Domínguez ha venido a recordar, mostrando de paso todo un elenco de líderes y una época decisiva.

Recensión recibida: 14 de septiembre de 2024

Recensión aceptada: 14 de enero de 2025

5 VV. AA. (1999). *Apuntes de Polemología*. Escuela Superior del Ejército, Escuela de Estado Mayor. Documentos de Trabajo del Departamento de Estado Mayor. Capítulo X.

Javier Fernández Aparicio

Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Correo: jferapi@mde.es

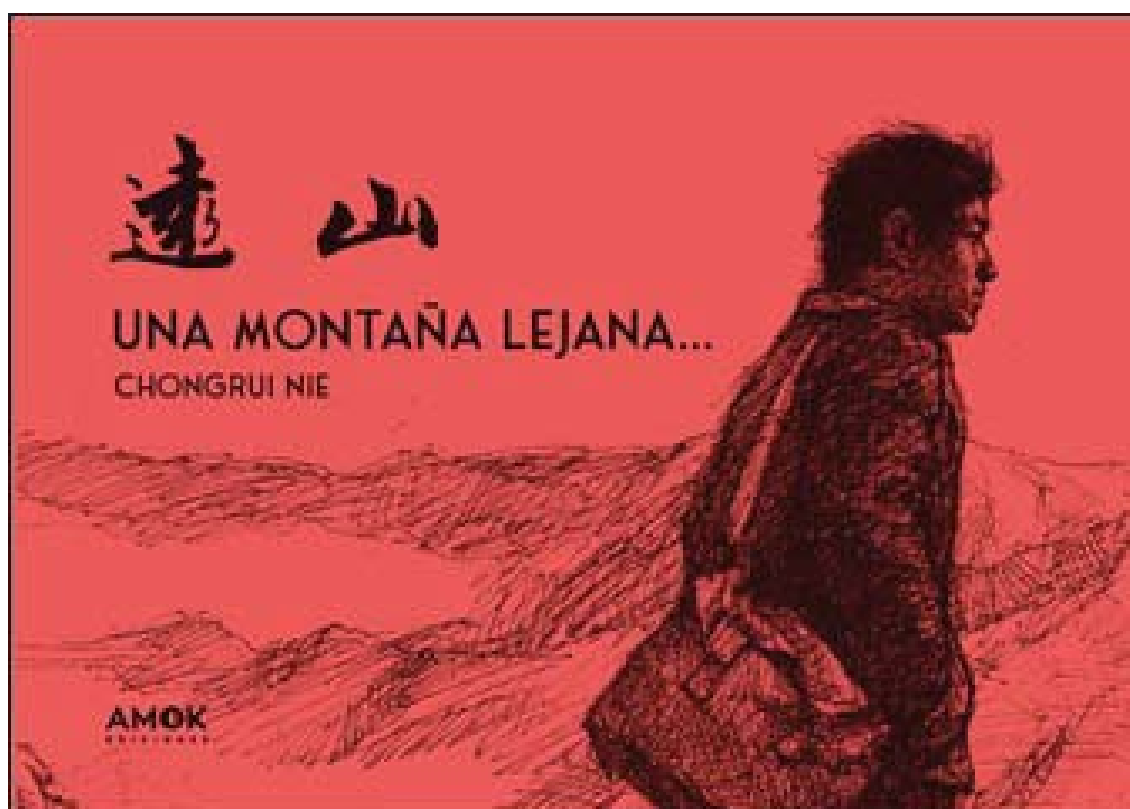
RESEÑA

Una montaña lejana...

Chongrui nie

Editorial: Amok Ediciones, Madrid, 2024 (372) Páginas

ISBN: 978-84-19211-54-5



Hace poco tiempo, hablar de un cómic o tebeo era hacerlo de un formato que se asimilaba con el ocio infantil, la animación o la ciencia ficción, más allá incluso de la calidad narrativa del relato y, por supuesto, de la técnica del dibujo y los medios empleados para plasmar la historia. Sin embargo, esa visión, poco ajustada a los hechos de que se estaba ante auténticas obras literarias, pictóricas o la simbiosis de ambas, fue cambiando a finales del siglo pasado. Por citar un antes y un después, en 1992 Art Spiegelman recibía el Premio Pulitzer por su obra *Maus*, hasta el momento único concedido a un autor de cómic, aunque Spiegelman ya había percibido al cómic, desde una óptica *underground*, como un modelo de experimentación visual, sí, pero también el vehículo idóneo para contar historias tan impactantes como la de su padre, superviviente del Holocausto en un mundo de ratones, gatos y cerdos. Los ochenta y noventa fueron también los años de grandes del género como Will Eisner, Frank Miller o Alan Moore. Nace el concepto de «novela gráfica», para magnificar el género, aunque no se tiene porqué denigrar si se habla de «cómic», pues justo es reconocer que, como tal, se está delante de un arte pictórico y literario digno de la investigación académica y su exposición en museos.

La obra del chino Chongrui Nie, aunque afincado hace décadas en Francia, *Una montaña lejana...*, pertenece al género del cómic y a la genialidad dentro del mismo. Además, si se tiene en cuenta el desconocimiento por parte de la sociedad de autores, líneas narrativas y títulos de la lejana China, es un acierto de la editorial Amok el haberlo traducido de francés al español, de la mano de Fabián Rodríguez Piastrí, en esta excelente edición disponible en cartóné y rústica y en su formato original — grande, 30 x 21 cm—, lo que permite al lector detenerse en la belleza y simbolismo de los dibujos de Nie, así como en la intrahistoria del protagonista principal, que es él mismo, pues *Una montaña lejana...* tiene un carácter autobiográfico de las vivencias del propio Nie durante la Revolución Cultural en la China de Mao (1966-1976).

La editorial Amok está especializada en traer a España la literatura asiática, desde China a Laos, pasando por Malasia, Singapur o Sri Lanka, fruto de la propia experiencia personal de sus editores en el vasto continente que es Asia y de su interés por que autores reconocidos en sus países y más allá de sus fronteras, en Estados Unidos u otros países europeos, lo sean también en España. Sin ir más lejos, Chongrui Nie es también el dibujante de la serie entre lo policiaco y el puro misterio, del juez Bao, ambientada en la China de los siglos x-xi, publicado también en Amok. Una historia que entretiene al lector que simplemente busca emociones y buena literatura, al tiempo que para el interesado en conocer más de la historia de China se torna en una fuente de primera mano. Lo mismo ocurre con *Una montaña lejana...*, que describe, palabra e imagen, la China del ayer y la del hoy.

El libro, escrito en 2019 originalmente en francés, se sitúa, como se ha citado, entre 1966 y 1976 en China, durante la Revolución Cultural impulsada por Mao y que supuestamente perseguía la utopía de crear una sociedad y un hombre nuevos, desligados de un pasado presentado como una época oscura y contraria a todo ideal de igualdad de la revolución. Así, millones de jóvenes urbanitas fueron trasladados a lejanas áreas rurales para trabajar como simples campesinos y operarios. Cabe recordar

que el actual mandatario chino, Xi Jinping, fue uno de ellos; Chongrui Nie fue otro y en esta obra cuenta su experiencia, llena de claroscuros y no exenta de críticas. Se hizo mecánico y fue enviado a construir fábricas de armas en la remota provincia de Shanxi. Nie quedó pronto atrapado por la impresionante belleza de la exuberante naturaleza que le rodeaba, exponiendo la contradicción de la destrucción de ese paisaje, paz, restos del pasado en forma de templos y lugares antiguamente sagrados debido a la industrialización excesiva, la explotación salvaje de los recursos, la urbanización y el desarrollo económico a marchas forzadas de una nueva China cambiante. Empezaba un tiempo acelerado frente a una habitual y proverbial paciencia china, algo que hoy día se puede comprobar multiplicado de forma exponencial si se echa un vistazo al discurrir de las últimas décadas en China y la actual situación geopolítica, donde todos los plazos parecen acortarse.

Como el buen cómic que es, Nie introduce al lector en la historia a través de una poderosa narrativa visual, grandes viñetas que guían al lector a lo largo de la misma, con un ritmo determinado por el encuadre, la disposición de las imágenes y el uso de la plasticidad en las expresiones de los personajes que van apareciendo: la bonhomía del campesino y su familia, que están obligados a alojar a los funcionarios y trabajadores enviados por el Partido, y la sorpresa de Nie ante la belleza de su entorno y su progresivo deterioro, no solo en cuanto a los elementos naturales, la biodiversidad —muy arraigada hasta entonces a la concepción del mundo por parte de estos enclaves rurales llenos de tranquilidad durante cientos de años— o el contraste entre el trabajador industrial y el rural, sino en cuanto a la aparición de la maldad inherente al hombre. Nie se detiene en la expresividad artística de los rostros, que delatan los miedos tornados en violencia, el rechazo cerril de la alteridad, el cinismo de cumplir órdenes para medrar o la intransigencia dogmática. Aunque también aparecen personajes y expresiones de amistad, amor y alegría, pero en breves situaciones que al final son arrancadas de cuajo por el pragmatismo de la realidad, como en tsunami inevitable y fatal que lleva al hombre máquina.

Además del detalle de los personajes y sus expresiones, se destaca también el uso de la perspectiva, el sombreado que otorga dramatismo y profundidad a las escenas y el juego entre el blanco y el negro para transmitir atmósferas y emociones. El autor ha declarado algunas veces que debe su estilo al del pintor y dibujante chino Wang Huaqi. Así que Nie destaca también por un exquisito estilo detallado y realista que recuerda al grabado clásico o a la ilustración tradicional china. Sus historias se hacen aún más cautivadoras, como *Una montaña lejana...*, puesto que se enfoca no en los grandes personajes o los hechos, sino en el impacto de los mismos en la vida cotidiana de la gente común, lo cual es un ejercicio de humanización hacia el lector, un «podrías ser tú» que refuerza la narrativa, en este caso para mostrar la dureza de la historia china con un realismo impactante, pero desprovisto de sordidez o patetismo. Todo fluye hacia un fin inevitable que es aceptado.

Aunque pudiera parecer lo contrario y aunque vive entre Francia y Estados Unidos, los cómics de Nie, que, como *Una montaña lejana...*, a menudo exploran temas históricos, sociales y políticos, abordando la historia de China con una perspectiva

ciertamente crítica, no han tenido problemas a la hora de publicarse allí tampoco. De hecho, entre 1997 y 2003 ocupó el cargo de director artístico de la Editorial de Bellas Artes del Pueblo de Pekín, aunque finalmente la dejó para dedicarse a la pintura más en profundidad. En este sentido, la de Nie recuerda en parte la propia posición de Xi Jinping sobre la Revolución Cultural de Mao, de la que también fueron víctima tanto él como su familia. Fue una pesadilla liderada por los Guardias Rojos que trajo represión y muerte a China, pero igualmente fue la dolorosa base económica, con el sacrificio y duro trabajo de millones de personas, del inicio del despegue chino. Hasta hoy. Eso sí, Nie optó por adaptarse y dejarse llevar por el sistema. De hecho, en la obra aparece él mismo poniendo en evidencia las injusticias y violencia contra opositores o simples personas que no comulgaban con las medidas represivas, pero nunca se enfrentó a las mismas y trató, por así decir, de vivir en una suerte de exilio interior. Al revés, Xi Jinping vivió su desgracia y la de su familia —sus padres estuvieron a punto de perder la vida— con el objetivo de «hacerse más rojo que el rojo», tal y como se cita en su excelente biografía, obra de Stefan Aust y Adrian Geiges (*Xi Jinping: el hombre más poderoso del mundo*, La Esfera de los Libros, 2023).

En definitiva, en 1966 Chongrui Nie primero se vio obligado a trabajar como obrero en una fábrica de construcción en Pekín, luego como mecánico en Dongzhai y Guan Cen Shan, lo que lo llevó a apartarse de su sueño de juventud de convertirse en pintor. Más de cincuenta años después, con ese sueño hecho realidad, acerca al lector para que se asome a una pequeña ventana, la suya, la de la Revolución Cultural de China. Sin duda lo hace sin rencor ni ajustar supuestas cuentas pendientes, desde la consideración de esta experiencia como una oportunidad que se le presentó, aparte de la dureza del trabajo y el riesgo político de caer en la represión de los Guardias Rojos, por la belleza del entorno que lo rodeaba. *Una montaña lejana...* debe también su existencia a los dibujos que ya entonces Nie empezó a tomar en unos pequeños cuadernos. El resultado puede chirriar respecto a la visión tranquila de Nie: una realidad de la juventud china bajo la citada Revolución Cultural, el impacto de la industrialización desenfrenada que se torna devastadora para los recursos naturales y era incompatible con la tradición social existente hasta entonces, en especial en las áreas rurales, enraizadas en sus tradiciones y creencias ancestrales. Las ilustraciones del autor también se convierten en el último testimonio de la destrucción de estos vestigios, muchos de ellos provenientes de la secular dinastía Ming, durante la era maoísta.

Desde aquel entonces, como también aparece reflejado, las montañas de Guan Cen Shan nunca dejaron de llamar a Nie para que volviera. Esto también queda patente en la obra, pues es inevitable aún más el contraste entre el idílico y agreste paisaje de su juventud con el cambio radical del tiempo, aunque no tanto para las comunidades rurales que conoció. La vida parecía seguir al compás de esta naturaleza que el hombre trata de que no sea indómita. Como en una cifra mágica, catorce años después, Nie regresó por segunda vez a Guan Cen Shan y, otros catorce años más tarde, hizo un tercer viaje. Con cada visita, China cambiaba y su lápiz capturaba esa transformación. La obra termina con un apartado que el lector agradecerá: un glosario de nombres aparecidos, gracias a Natalie Nie —mujer del autor—; una biografía extensa del propio Nie Chongrui, junto con numerosas fotografías tomadas en la región, apuntes

y borradores que le valieron al autor también como base de sus dibujos, un acierto de Amok su inclusión. Si hubiera que hacer un resumen de esta magnífica obra en una frase, se trata un cómic que hace viajar en el tiempo a la China de la Revolución Cultural, pues, como el propio Nie manifiesta: «El arte no solo documenta la historia, sino que también la interpela. A través del trazo, intento rescatar lo que el tiempo y el hombre intentan borrar».

Reseña recibida: 29 de enero de 2025

Reseña aceptada: 31 de enero de 2025

Normas para los autores de artículos

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el paseo de la Castellana, 61. Madrid, 28071.

Esta revista es una publicación electrónica, de periodicidad semestral y se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato PDF, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://revista.ieee.es>

Periodicidad de la revista

Los dos números anuales de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Contenido de la revista

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y están sometidos a un proceso de doble revisión que garantiza el anonimato y la objetividad.

Junto a la versión en español, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos a través de la plataforma habilitada al efecto, <https://revista.ieee.es>, el proceso de revisión no excederá de ocho semanas.

Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Criterios para la selección de artículos

Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico o actualidad.

Sistema de evaluación

Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Instrucciones a los autores

Los artículos serán enviados a través de la plataforma de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <https://revista.ieee.es>.

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las seis mil y las doce mil palabras. Las recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas ciento cincuenta palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

- Título.
- Nombre del autor o autores, en letra Arial de 12 puntos.
- Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
- Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
- Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
- Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
- Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word sin que figure el nombre del autor/a en ninguna parte del documento y se adjuntará, en documento PDF, el curriculum vitae de los autores, junto a un currículum resumido que no excederá de 150 palabras

Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.

Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.

El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.

No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.

Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.

No aparecerán palabras o frases subrayadas ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.

Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.

Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.

Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión [*sic*], en cursiva y entre corchetes.

Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.

Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: «(*) La cursiva es del autor».

Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: Samaniego, P. (1999). El cultivo de árboles en la Patagonia. Barcelona, Pomaire, p. 25.

Al final de cada trabajo se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: Apellidos (en su caso institución que publica, revista, etcétera), inicial del nombre, (año), título del libro en cursiva, lugar y editorial.

Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

Junto a la versión en español se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

Repositorios y base de datos

La *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea (directorío «of open access journal»).