



Documento de Investigación 02/2023

---

# Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre grandes potencias

## *National Security Strategies: Competition between Great Powers*

---

Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año, como Grupo de Trabajo del Documento de Investigación «Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre grandes potencias», asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

\*

Organismo solicitante del estudio:  
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

## Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)



Trabajo maquetado, en noviembre de 2023, por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

---

**NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE.**

---

## Índice

<b>Presentación</b>	
Francisco José Dacoba Cerviño	13
<b>Introducción</b>	
Florentino Portero	17
<b>Capítulo primero</b>	
<b>Estados Unidos</b>	
Pedro Francisco Ramos Josa	23
Introducción	23
<i>La importancia de la lectura del entorno: ¿dónde nos encontramos?</i>	23
La lectura del entorno desde Washington: reorientando la estrategia de política exterior y de seguridad nacional	25
Consecuencias de la actual lectura del entorno	30
<i>A nivel mundial</i>	31
<i>Estrategia nuclear</i>	32
<i>Para los aliados</i>	35
<i>Para España</i>	36
Conclusiones	37
Bibliografía	38
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>La estrategia de seguridad nacional china</b>	
Carlos Javier Frías Sánchez	43
Introducción	43
La «Cultura Estratégica» China	44
Desafíos geopolíticos	45
Principales problemas de seguridad	46
<i>El modelo económico chino</i>	47
<i>La crisis demográfica</i>	49

<i>La crisis del agua</i>	50
<i>Contradicciones internas del sistema</i>	51
<i>Desigualdades sociales e ineficiencias del sistema.</i>	53
<i>La dependencia china del comercio exterior</i>	56
La presidencia de Xi Jinping	58
El aspecto nuclear	60
La cuestión de Taiwán	62
La guerra de Ucrania	64
Conclusiones	64

## Capítulo tercero

### Estrategia de seguridad nacional rusa

José Pardo de Santayana	69
Introducción	69
Antecedentes	70
El camino hacia la guerra	72
La guerra de Ucrania	73
<i>La operación militar especial degenera en guerra</i>	73
<i>La guerra se alarga e impone una estrategia de desgaste</i>	75
<i>El esperado contraataque de primavera-verano</i>	77
La elaboración de una estrategia de seguridad	79
<i>Estrategia cognitiva</i>	82
<i>Estrategia militar convencional en Ucrania</i>	83
<i>Estrategia nuclear</i>	84
<i>Dimensión económica-tecnológica de la ESN</i>	85
<i>El caso particular de África</i>	89

## Capítulo cuarto

### La India, autonomía e imperativo en su estrategia de seguridad

Javier Fernández Aparicio	93
Introducción	93

¿Es intencionada la inexistencia de una estrategia de seguridad nacional?	94
Las prioridades estratégicas de la India	96
Pakistán y China, las amenazas terrestres	96
<i>Es el mar: hacia la autonomía estratégica en el Indo-Pacífico</i>	98
Neighbourhood First	99
SAGAR	99
Estrategia de Seguridad Marítima India	100
Act East Policy	101
Blue Dot Network	102
Política e industria de defensa india	103
Política nuclear: del <i>No First</i> a una disuasión creíble	106
La guerra de Ucrania y el imperativo indio	108
<i>Rusia y Estados Unidos: equidistancia</i>	108
Los casos de la Unión Europea y África	110

## Capítulo quinto

### El Concepto Estratégico de la OTAN 2022. Una estrategia para tiempos de guerra

Ignacio Fuente Cobo	115
Introducción	115
El debate sobre un nuevo Concepto Estratégico	117
El Concepto Estratégico de Madrid 2022	119
La política nuclear de la Alianza	121
Un flanco sur descuidado	122
China: un desafío, pero no una amenaza	124
Europa: un socio imprescindible	125
Conclusiones. El futuro de la estrategia aliada	127

## Capítulo sexto

### La estrategia de seguridad de la Unión Europea. La brújula estratégica

Javier Albaladejo	133
-------------------	-----

## Capítulo séptimo

### Tras el fin de la postGuerra Fría: la estrategia de seguridad de Japón

Fernando Delage	145
Introducción	145
El entorno de seguridad de Japón	147
Objetivos e instrumentos nacionales	151
La alianza con Estados Unidos y acuerdos estratégicos con terceros	153
Conclusiones	158

## Capítulo octavo

### Brasil: La potencia incompleta

Román D. Ortiz	163
Las grietas en los cimientos geopolíticos de Brasil	166
Ambiciones globales y recursos limitados	171
Las dos almas de la estrategia exterior brasileña	177
Brasil después de Ucrania	185

## Capítulo noveno

### «Zeitenwende»: El debate sobre la política de seguridad y defensa en la República Federal de Alemania después de la invasión rusa de Ucrania

Adriaan P V Kühn	191
Introducción	191
La Estrategia de Seguridad Nacional de la República Federal de Alemania	193
<i>Las dificultades en la redacción de la ESN alemana</i>	193
<i>Capacidad defensiva. Resiliente. Sostenible – La ENS alemana</i>	197
<i>Valoración de la ENS alemana</i>	201
Posición frente a la guerra en Ucrania	202
Política de Defensa	204
Bibliografía	205

## Capítulo décimo

### Actualización de la estrategia de seguridad nacional de Francia

Beatriz de León Cobo	211
Antecedentes	211
La visión francesa de los cambios en el contexto geopolítico y estratégico mundial	212
Posicionamiento de los socios frente al escenario global	215
Respuesta estratégica francesa ante los cambios en el contexto	217
<i>Caso concreto del Sahel</i>	218
<i>Caso concreto de Ucrania</i>	220
La nueva política de defensa francesa y la Ley de Planificación Militar (LPM)	221
Francia en el horizonte 2030	224
Bibliografía	225

## Capítulo undécimo

### La defensa del Reino Unido

Andrew Smith Serrano	229
----------------------	-----

### Observación preliminar – Una realidad tozuda

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?	229
La gestación del IRS en la resaca del Brexit	230
IRS: Innovación nuclear y directrices básicas	233
El IRS y el mundo en tras el 24 de febrero 2022	235
<i>Revisión de poner el foco sobre el Indo-Pacífico</i>	235
Indo Pacífico espera y Rusia vuelve a escena	236
<i>Europa, la eterna asignatura pendiente.</i>	239
Conclusiones y apreciaciones	240

## Capítulo duodécimo

### La gran estrategia de Turquía

Felipe Sánchez Tapia	245
Introducción	245
La visión turca del mundo exterior	247

<i>Desconfianza: el síndrome de Sèvres</i>	247
<i>Entre Oriente y Occidente</i>	249
<i>Una situación injusta: el mundo es más que 5</i>	250
<i>Rusia; siempre Rusia</i>	250
<b>La gran estrategia de Turquía</b>	251
<i>Intereses generales del Estado</i>	251
Defensa de la soberanía e integridad territorial	251
Prosperidad económica	252
<b>Un lugar para Turquía en el orden internacional</b>	256
<b>Seguridad</b>	257
<i>Recursos de poder nacional</i>	258
<b>Poder coactivo</b>	259
<i>Fuerzas Armadas y política de defensa</i>	259
<i>Poder económico</i>	261
<b>Poder persuasivo</b>	264
<i>La diplomacia clásica</i>	264
<i>La diplomacia pública</i>	265
<i>La aplicación del poder y su adaptación al cambiante orden internacional</i>	267
<b>La búsqueda de profundidad estratégica: de cero problemas con los vecinos a cero vecinos sin problemas</b>	268
<b>Militarización del entorno</b>	270
<b>La «renormalización» y la guerra de Ucrania</b>	271
<b>Conclusiones</b>	274

## **Capítulo decimotercero**

### **La estrategia de seguridad nacional de Polonia: una visión hecha realidad**

Carlos de Antonio Alcázar	279
<b>Introducción</b>	279
<b>Análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional 2020</b>	283
<b>Polonia, Rusia, la guerra de Ucrania y consecuencias para la Defensa</b>	295
<b>El modelo de las Fuerzas Armadas polacas en 2032</b>	296
<b>Conclusión y posibles perspectivas futuras</b>	299



## **Capítulo decimocuarto**

### **El puercoespín y la tortuga: la estrategia militar y diplomática de la República Islámica de Irán**

Javier Gil Guerrero	303
Introducción	303
El puercoespín: la doctrina de disuasión asimétrica	303
Hacer de la necesidad virtud	307
La tortuga: un camino lento pero seguro hacia la bomba nuclear	312
Hegemonía regional	315
La política de «Mirar al Este» y la invasión de Ucrania	318
Conclusiones	320

## **Conclusión**

### **Estrategias para un cambio de época**

Ignacio Cosidó	325
La competencia entre grandes potencias	326
La Guerra de Ucrania	328
La nuclearización de las estrategias de seguridad	332
España en la competición de las grandes potencias	338



## **Presentación**



## Presentación

*Francisco José Dacoba Cerviño*

Los últimos acontecimientos en diversas regiones del globo, como la invasión de Ucrania por tropas rusas, el rebrote de la escalada bélica en Oriente Medio, o los episodios reiterados de inestabilidad institucional en el Sahel y el África Central, nos sitúan ante un momento estratégico especialmente preocupante, que excede con mucho a los peores escenarios que hubiéramos sido capaces de imaginar hace solo una década. Olvidados quedan, víctimas de la tiranía de la cambiante actualidad, conflictos como el de Afganistán o el de Nagorno-Karabaj, y tensiones crecientes en el Golfo de Guinea o en los mares interiores de China, con Taiwán como principal foco de atención. Y todo ello cuando más necesaria es la cooperación internacional, no la confrontación, para abordar los grandes retos globales, sean estos climáticos, del ámbito de la salud, alimentarios, energéticos...

Se hace necesario, por tanto, analizar rigurosamente lo que está ocurriendo como condición necesaria para llegar a articular una respuesta acertada a estos escenarios tan demandantes. Un buen punto de partida para conseguir este objetivo no es otro que el de conocer las diferentes Estrategias de Seguridad Nacional de los principales actores del panorama internacional.

Hace dos años, en el Instituto Español de Estudios Estratégicos y en la Universidad Francisco de Vitoria nos propusimos afrontar ese estudio comparativo y lo hicimos profundizando en las Estrategias de algunos de los países más relevantes. Dados los tiempos de cambio acelerado en los que vivimos y los muchos sucesos ocurridos desde que nos pusimos manos a la obra en la primera edición, hemos creído oportuno actualizar esta información, ampliando esta vez el número de Estados considerados.

En la razón de ser de nuestras dos instituciones está el trasladar a la sociedad española el conocimiento, lo más fundamentado posible, de la realidad mundial, mediante la colaboración entre la milicia y la academia. Quisiera, pues, agradecer a los coordinadores y a los autores el esfuerzo realizado y felicitarles por la calidad de sus contribuciones, así como animar al lector a que se interese por el contenido de este documento que, dados los procesos de los que estamos siendo testigos, no dudo que merecen toda nuestra atención.



## **Introducción**





## Introducción

*Florentino Portero*

Los documentos de estrategia de seguridad, tal como hoy los conocemos, surgieron tras la II Guerra Mundial como respuesta a dos exigencias íntimamente ligadas entre sí. La primera respondía al principio democrático. Si la estrategia tenía que informar el conjunto de la acción exterior y aspectos fundamentales de la política nacional debía ser presentada y discutida en sede parlamentaria. No se trataba sólo de acordar principios generales sino de poner las bases para un desarrollo coherente de los servicios diplomáticos, de la organización y dotación de las fuerzas armadas o de los cuerpos de seguridad. Al mismo tiempo, esas directrices afectarían a la política comercial, con todo lo que ello implicaba. La segunda, y no menos importante, era de carácter gubernamental y hacía referencia a la necesidad de dotar de coherencia a un conjunto de políticas que, en un modelo de estado en pleno desarrollo, tendía a crecer a un ritmo nunca antes conocido. Esta exigencia nos ayuda a comprender como la conveniencia de redactar este tipo de documento ha calado también en regímenes no democráticos, pero igualmente necesitados de armonizar políticas. El riesgo de que cada ministerio actúe como si fuera un estado soberano, dotado de su propia estrategia, es común tanto en democracias como en dictaduras.

Con el paso del tiempo la publicación al comienzo de cada legislatura de un documento de seguridad nacional se ha convertido no ya en una tradición, sino en una exigencia de orden estético. Un estado que no es capaz de hacer este ejercicio tiende a ser considerado de segundo nivel, incapaz de responder al rigor de una auténtica gobernanza. En realidad, esta exigencia ha venido a provocar un proceso inflacionario de documentos que, aun titulándose estrategias de seguridad nacional, acaso son capaces de presentar una descripción general de la situación internacional, un listado de intereses a preservar y una vaga visión de cuál debería ser la política a seguir. Un aumento del número de documentos no ha venido acompañado de un ejercicio auténtico de reflexión estratégica, un reto demasiado exigente y comprometido para un buen número de estados.

La conjunción de Globalización y Revolución Digital ha puesto fin al período histórico comprendido entre el final de la II Guerra Mundial (1945) y la Gran Depresión (2008), que en lo relativo a política internacional se dio en llamar el «orden liberal» o la «Pax Americana». Bajo el liderazgo de EE.UU., la gran potencia que surgió del conflicto mundial, se trató de establecer un sistema internacional basado en normas, regido desde Naciones Unidas y desarrollado a partir de los valores y principios de la democracia liberal. El derribo del Muro de Berlín (1989) y la descomposición de la Unión Soviética (1991) crearon la expectativa de que ese orden, hasta entonces un objetivo sólo parcialmente logrado, acabaría consolidándose. Sin embargo, los efectos de estos significativos procesos históricos no fueron los esperados, precipitando el fin de un tiempo y el surgimiento de otro caracterizado por la renuncia a establecer un

nuevo orden y por el reconocimiento de una situación permanente de conflicto entre las grandes potencias. El control del conjunto de tecnologías relativas a la Revolución Digital se convertía en el fundamento de la seguridad y del bienestar futuro de esas potencias, condicionando sus estrategias.

Lo que estamos viviendo en el plano de la política internacional no es más que una expresión, por lo demás inevitable, de un proceso de mayor dimensión. Lo que en términos coloquiales denominamos «cambio de época» y en un sentido más preciso «revolución industrial». Nos guste o no, lo busquemos o no, el mundo ha entrado en un proceso de esta naturaleza por el que asistimos a cambios culturales y científicos, que provocan a su vez mutaciones en la organización industrial y corporativa y en la estructura social. La política es reflejo de todo eso, por lo que tanto los sistemas políticos y de partidos como, desde su luego, la acción exterior de los estados se ve forzada a adaptarse a un nuevo entorno en el que finalmente variará la influencia de los actores estatales. A nadie le puede sorprender que los organismos internacionales más relevantes estén hoy en cuestión. La última Asamblea General de Naciones Unidas ha pasado a la historia por el número de altos dignatarios que no se han molestado en asistir. Hace ya años que los medios de comunicación no se hacen eco de la actividad del Consejo de Seguridad, dotado de una estructura tan anacrónica que resulta objeto de mofa. El presidente Trump amenazó con retirar a su país de la OTAN, mientras que su equivalente galo reconocía el estado de «muerte cerebral» en que se encontraba. La invasión militar rusa en Ucrania ha redescubierto a los europeos que la paz no está asegurada en el Viejo Continente, a pesar de que no era tan difícil de constatar, con la tradicional y consiguiente procesión a Washington pidiendo la revitalización del «vínculo», el «protectorado» en feliz expresión de Brzezinski, y ya dispuestos a firmar un Concepto Estratégico que en circunstancias normales hubieran rechazado. Aun así, el «vínculo» sigue en cuestión, como el canciller Scholz reconoció en su celebrado discurso en Praga, por lo que la Unión Europea asume que debe avanzar en la constitución de una acción exterior propia, a pesar de las muchas dificultades para alcanzarla arraigadas en la geografía e historia de sus estados miembros.

Uno de los pocos elementos que definen la soberanía es el uso de la fuerza. La diplomacia y la defensa, las dos caras de la acción exterior, son intrínsecas al estado porque afectan a su núcleo, a su seguridad, a la posibilidad de ser de manera independiente. Si el entorno se transforma porque estamos viviendo un cambio de época, por los efectos inmediatos de la globalización y de la Revolución Digital, todo estado mediadamente responsable tratará de analizar las nuevas circunstancias – riesgos, retos, amenazas y oportunidades – y, en función de sus capacidades, tratar de reorientar su política para defender sus intereses, comenzando por el más importante, su propia seguridad.

Las circunstancias condicionan la voluntad de los individuos o de los estados. Si poder es la capacidad de hacer tendremos que reconocer que una de las características de nuestro tiempo, derivada de las ya citadas Globalización y Revolución Digital, es la pérdida de soberanía efectiva de los estados. No estamos ante un problema de orden jurídico sino político. En muchos casos, y muy importantes, el estado está dejando de ser la última instancia en el proceso de toma de decisión. No nos referimos a aquellos

casos en que voluntariamente el estado delega el ejercicio de una competencia soberana sino en aquellos otros en los que, queriendo retenerla, no lo consigue. Nos hallamos ante un entorno económico en el que un número de empresas ha desarrollado y retenido capacidades técnicas que condicionan el margen de maniobra de los estados, por mucho que estos retengan la facultad normativa.

Si aceptamos que estamos viviendo en un entorno en profunda transformación y que la mayor parte de los estados carecen del tamaño o la capacidad para ejercer plenamente su condición soberana es más necesario que nunca realizar un seguimiento del proceso que se está desarrollando en distintas partes del mundo para tratar de acomodarse a esa nueva realidad. Si todo análisis estratégico debe partir de un estudio de la situación y éste está inevitablemente condicionado por el peso, a veces abrumador, de la geografía y de la historia, un análisis comparado nos permitirá acercarnos a la diversidad y riqueza de matices con la que las distintas sociedades perciben su entorno. A partir de esa diversidad podremos acercarnos al segundo reto, el derivado de las limitadas capacidades de la mayor parte de los estados para hacer frente a los riesgos y amenazas reconocidos. No buscamos alianzas por gusto sino por necesidad. Toda alianza es, por principio, problemática porque ni la percepción de la amenaza ni la estrategia para combatirla suelen ser compartidas de manera plena. Una alianza es una garantía de tensión y disputa entre sus miembros, de ahí la necesidad de un conocimiento profundo de las distintas posiciones y de su fundamento para facilitar el trabajo de los diplomáticos.

Somos conscientes de que una época está quedando atrás, pero no tenemos una idea precisa de cómo va a ser su sucesora. La incertidumbre es una de las características más llamativas de la situación que estamos viviendo. Los llamados desde la estrategia, la diplomacia o la defensa – a fijar una posición nacional viven su encargo con comprensible ansiedad. Sabemos que las circunstancias son cambiantes y nos resulta imposible adivinar lo que va a ocurrir en los próximos meses. La ausencia de algo parecido a un sistema internacional, como ha ocurrido en otras épocas, nos lleva a establecernos en la inseguridad o en la irresponsabilidad. Más aún, es tiempo para el aventurerismo. La quiebra o debilidad de los viejos acuerdos anima a algunos actores a ensayar operaciones de alto riesgo, convencidos de que difícilmente encontrarán una mejor oportunidad para hacer valer sus intereses.

La combinación de la inseguridad de unos y del aventurerismo de otros complica seriamente la continuidad de las alianzas vigentes. Lo que parecía tener sentido en un tiempo pasado ya no está tan claro en nuestros días. Resulta paradójico que cuando objetivamente más necesitamos de la colaboración de otros para hacer valer nuestros intereses en un mundo globalizado mayor sea la desconfianza. Si no tenemos claro qué es lo que nos interesa, qué es lo que buscamos, el comportamiento previsible es el de temer vernos arrastrados a campañas animadas por otros y de incierto resultado. Lo único seguro es que organizaciones que surgieron durante la Guerra Fría desaparecerán o tendrán que sufrir importantes reformas para poder adaptarse a unas circunstancias sensiblemente distintas.

En estas circunstancias seguir el esfuerzo de los distintos estados para adaptarse a las nuevas circunstancias resulta una actividad particularmente interesante desde muy distintas perspectivas, siendo los documentos de seguridad nacional las actas notariales de sus aciertos, errores y limitaciones. Comparar esos documentos resulta un ejercicio esencial en el estudio de la política internacional contemporánea.

## **Capítulo primero**



## Estados Unidos

*Pedro Francisco Ramos Josa*

### Introducción

El presente trabajo analizará la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 lanzada por la Administración Biden haciendo especial hincapié en las implicaciones que se derivan de su particular lectura del contexto internacional. Con Biden pasamos de la transición al reconocimiento definitivo del nuevo entorno de competición estratégica.

Mientras la invasión rusa de Ucrania ha convertido las relaciones entre Rusia y el resto de Occidente en claramente conflictivas, Washington considera como su verdadero reto a largo plazo el ascenso de China. Ambas tendencias han ayudado a definir el actual marco internacional como un nuevo escenario de competición estratégica entre grandes potencias, con numerosas implicaciones para la política exterior y de seguridad estadounidense, así como para sus relaciones con aliados y socios, en especial hacia Europa, y que desde España debemos comprender para conducir nuestras relaciones con Washington desde una base realista.

### *La importancia de la lectura del entorno: ¿dónde nos encontramos?*

A la hora de elaborar toda estrategia de seguridad nacional debemos tener claros cuáles son nuestros objetivos y con qué medios contamos para intentar llevarlos a cabo, pero tan importante como lo anterior es comprender el entorno internacional, es decir, se trata de entender el contexto en el que nos encontramos.

Por muy poderosos que sean los Estados, la estructura internacional en la que se encuentran siempre ejerce una fuerza constrictiva que afecta de forma ineludible las relaciones entre sus integrantes y de estos con el entorno mismo.

Pero esa relación entre actores y entorno internacional, lo que en el mundo académico se conoce como el problema agente-estructura, no siempre tiene la misma naturaleza. Hay ocasiones en las que el entorno es tan restrictivo que deja escaso margen de acción a sus protagonistas, mientras que en otras, sobre todo en épocas de crisis, es decir, de cambio, estos ven aumentada su libertad de acción y pueden provocar incluso la transformación misma de su entorno. Se trata, pues, de una relación dialéctica entre ambos, Estados y contexto, en un eterno proceso de influencia mutua.

El primer elemento a describir de nuestro entorno internacional hace referencia a su extensión espacial, que alcanza una dimensión planetaria, puesto que el sistema configurado en torno a los Estados-nación, con sus atributos de soberanía nacional y reconocimiento internacional, se ha expandido por completo y ha convertido al mundo por primera vez en la historia de la humanidad en un sistema cerrado (precisamente, en aquellos puntos geográficos donde no existe consenso en torno a la soberanía nacional o el reconocimiento internacional es donde se producen los principales puntos de choque del sistema, como Taiwán o Ucrania).

En segundo lugar, debemos hablar de su estratificación jerárquica, configurada sobre el desigual reparto de poder entre sus integrantes, puesto que determina la capacidad de acción de cada uno de ellos en la escena internacional. Un poder que no es estable, sino que experimenta un constante proceso de cambio determinado tanto por la evolución interna de los Estados-nación como por la acción externa de otros Estados-nación y del propio contexto internacional.

En tercer lugar, y derivado del anterior, nos encontramos con el grado de polarización existente entre los miembros del sistema. Básicamente, hay tres tipos de polarización, cuando un único actor ostenta un poder decisivo que le capacita para comandar en solitario la dinámica internacional estamos ante una situación de monopolaridad (nada común, y que tan sólo Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría ha podido disfrutar por un breve periodo de tiempo); cuando son dos los actores que se disputan la primacía asistimos a una situación de bipolaridad (el ejemplo ideal es lo ocurrido entre Estados Unidos y la URSS durante la Guerra Fría) y cuando son más de dos los centros de poder mundiales que irradian su influencia sobre el resto se trata de una situación de multipolaridad (la imagen más cercana al mundo actual, con China, Estados Unidos, Rusia o Europa compitiendo en los más diversos ámbitos).

En cuarto lugar, y en estrecha relación al elemento previo, está el grado de heterogeneidad u homogeneidad existente entre las partes del sistema. Un sistema que cuenta con diversas subestructuras, siendo las más importantes la política, la económica y la cultural. Pues bien, mientras en el ámbito económico el modelo liberal parece haberse impuesto, no sucede lo mismo en los planos político y cultural, donde la heterogeneidad es la regla (la democracia, tras un periodo de crecimiento tras el hundimiento del imperio soviético, parece remitir ante el empuje totalitario lanzado desde Pekín y Moscú). Como consecuencia, en un entorno heterogéneo la estabilidad de las relaciones entre sus partes se verá comprometida, mientras que al contrario, una mayor homogeneidad tiende a crear unas relaciones más pacíficas, si bien debemos ser conscientes de que nunca existió un orden mundial verdaderamente global.

Por último, y en parte como respuesta a esa inestabilidad en las relaciones entre las partes del sistema, debemos considerar el grado de institucionalización reinante, que dependerá del nivel de entendimiento y consenso entre aquellas. Aunque no es una garantía de paz por sí misma, la institucionalización puede servir para reducir las tensiones internas del sistema, como bien atestigua la Organización de Naciones Unidas creada tras la II Guerra Mundial.



Teniendo en cuenta todos esos elementos, ¿cómo podemos realizar la lectura del actual entorno internacional? Tras la derrota de Japón y Alemania en 1945, la comunidad de naciones resultante asumió los principios del consenso americano basado en un orden cooperativo emanado del cumplimiento de ciertas normas que trataban de asegurar la soberanía nacional de cada integrante de la comunidad internacional, evitando así que el engrandecimiento nacional instigase nuevas guerras.

Pero hoy ese orden de posguerra está siendo contestado porque el entendimiento y el consenso entre los principales actores del sistema internacional han dejado de existir en muchos puntos críticos, desde el plano económico al político, pasando por aspectos culturales e incluso éticos.

Por lo tanto, nos encontramos en un mundo que ha pasado de un extenso periodo de bipolaridad a uno de multipolaridad, tras un breve intervalo unipolar. Es decir, el aumento de la heterogeneidad y la multiplicación de centros de poder amenazan la escala planetaria del actual sistema, siendo la invasión rusa de Ucrania un evidente intento por abrir una vez más ese sistema ante lo que se percibía en Moscú como una ventana de oportunidad ante la presunta pérdida de poder del bloque Occidental formado por Estados Unidos y sus aliados, principales garantes y beneficiarios del actual sistema en detrimento de otras potencias como Rusia o China. Para el Kremlin había llegado la hora de volcar el equilibrio de poder mundial a su favor.

## La lectura del entorno desde Washington: reorientando la estrategia de política exterior y de seguridad nacional

En Estados Unidos, como en Rusia o China, pero también en Irán o Sudáfrica y Brasil, el descontento respecto al orden liberal surgido de la posguerra, y reforzado con la globalización de la década de 1990, no hizo más que aumentar tras la crisis financiera de 2008 y sus efectos negativos en la economía real de millones de familias.

Hasta 2015, el malestar en ciertos sectores de la sociedad estadounidense hacia el orden internacional que Washington había diseñado y consolidado con tanto esfuerzo en las últimas siete décadas no había trascendido al campo político, pero la irrupción de Donald Trump en las primarias Republicanas cambió por completo el panorama interno estadounidense.

Sus críticas al globalismo eran un reclamo para consolidar una nueva mayoría electoral capaz de trascender el bipartidismo tradicional. Bajo su Administración, Trump presumía de haber «rechazado el globalismo y abrazado el patriotismo»<sup>1</sup>, denunciando

---

1 Trump, D.: discurso en la fábrica de Whirlpool del 6 de agosto de 2020, disponible en <https://www.rev.com/blog/transcripts/donald-trump-speech-transcript-august-6-whirlpool-manufacturing-plant>

que «nuestros políticos han perseguido agresivamente una política de globalización sacando nuestros trabajos, nuestra riqueza y nuestras fábricas al exterior»<sup>2</sup>. De ese modo, la globalización habría «hecho a las élites financieras que donan a nuestros políticos muy ricos, pero ha dejado a millones y millones de trabajadores con nada salvo pobreza y dolores de cabeza, y a nuestros pueblos y ciudades con fábricas e instalaciones vacías»<sup>3</sup>. Su visión no podía ser más contraria a la de su predecesor en la Casa Blanca.

Unos años atrás, Barack Obama presumía de contar con «una de las economías más abiertas del mundo» (NSS 15, 17), y aunque reconocía que eso no sucedía en otros países en detrimento de las marcas y trabajadores estadounidenses, su solución se basaba en la reducción de tarifas aduaneras, es decir, en más liberalización comercial, mejorando las cadenas de suministro y la cooperación regulatoria.

En cuanto al entorno internacional, la Administración Obama lo había situado en un momento decisivo bajo un momento de cambio que demandaba un liderazgo con propósito y desde la fortaleza, mediante la influencia por el ejemplo y la cooperación con los aliados de la nación. El objetivo de la estrategia de seguridad de Obama era, desde una perspectiva a largo plazo, permitir a Estados Unidos influir en las trayectorias de cambio más significativas (del dinamismo en el reparto de poder mundial -entre las naciones y por encima y debajo de los Estados-nación- a la creciente interdependencia, pasando por la lucha de poder en Oriente Medio y Norte de África o los cambios en el mercado energético global), consideradas como «transiciones históricas en curso que se desplegarán durante décadas» (NSS 15, 4).

Pero la historia a veces se acelera, y lo que en la Administración Obama se captó como un incierto momento de transición, en la Administración Trump ya había tomado forma bajo la fórmula de competición estratégica entre grandes potencias.

A diferencia de Obama, que basaba su estrategia en la capacidad de Estados Unidos para aprovechar las oportunidades que el entorno internacional pudiera ofrecer en un periodo de cambio, Trump se centró en las amenazas, afirmando que «Estados Unidos encara un mundo extraordinariamente peligroso, repleto de una amplia variedad de amenazas que se han intensificado en los últimos años» (NSS 17, 1).

En muchos aspectos, esas amenazas emanaban de un nuevo entorno crecientemente competitivo donde «China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, pretendiendo erosionar la seguridad y prosperidad norteamericanas» (NSS 17, 2).

El desafío chino y ruso, junto con el que representan otros regímenes no democráticos a nivel regional como Irán o Corea del Norte, demandaban para la Administración Trump que «Estados Unidos repensara las políticas de las pasadas dos décadas- políticas

---

2 Ibid.

3 Ibid.

basadas en el principio de que el compromiso con los rivales y su inclusión en las instituciones internacionales y el comercio global les convertiría en actores benignos y en socios de confianza» (NSS 17, 3).

Como «las competiciones y rivalidades que encara Estados Unidos no son tendencias pasajeras o problemas momentáneos» (ibíd.), sino «desafíos a largo plazo que demandan mantener nuestra atención y compromiso nacionales» (ibíd.), Trump proponía un estrategia de seguridad nacional basada en el *América Primero*, su eslogan para denominar su particular estrategia de unilateralismo nacionalista.

Un unilateralismo que chocaba con el multilateralismo de su predecesor y con siete décadas de política exterior estadounidense, si bien se corregía en parte en la Estrategia de Defensa Nacional de 2018, elaborada por el Departamento de Defensa. En ella, como solución al desafío planteado por la competición estratégica entre grandes potencias se planteaba la combinación de la modernización del Departamento de Defensa y sus capacidades con el robustecimiento de la constelación de aliados y socios<sup>4</sup>.

El objetivo del Departamento de Defensa era situar a Estados Unidos con ventaja en la «reemergencia de la competición estratégica a largo plazo por (...) las potencias revisionistas» (NDS 2018, 2), capitaneadas por Rusia y China. En esencia, para el Departamento de Defensa chinos y rusos estarían degradando el sistema internacional desde dentro, al mismo tiempo que explotan en su beneficio las ventajas que este les proporciona. Mediante la utilización de presión económica, asertividad militar y superioridad tecnológica, Pekín y Moscú tratan de inclinar a su favor sus respectivos entornos regionales como base desde la cual atacar más tarde el dominio global estadounidense.

Esa competitividad estratégica entre grandes potencias habría surgido de la debilitación del orden internacional liberal establecido tras la II Guerra Mundial, y en unión al rápido progreso tecnológico, propiciando el cambiante carácter de la guerra, con la profusión de zonas grises que han eliminado la condición de santuario que antes caracterizaba al territorio estadounidense.

Tras la derrota de Donald Trump en las elecciones de 2020 y la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca se esperaban grandes cambios en la política estadounidense, pero en materia de política exterior y de seguridad han sido más de forma que de fondo.

Aunque la Administración Biden trató de marcar distancias con su predecesora desde un inicio aprobando una Guía Estratégica Provisional de Seguridad Nacional en 2021, en lo esencial siguió vigente la misma lectura del entorno internacional. Así, tras recuperar elementos clave del multilateralismo como el apoyo a la democracia, la diplomacia, la cooperación y la ayuda internacionales, los derechos humanos, el cambio climático, las instituciones internacionales o las alianzas de seguridad; no se

.....

4 Para ver con mayor detalle la Estrategia de Defensa Nacional 2018 consultar: Estrategias de Seguridad (05/2022), Capítulo 2, CESEDEN, pp. 37-55, disponible en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2022/DIEEEINV05\\_2022\\_EstrategiasdeSeguridad.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV05_2022_EstrategiasdeSeguridad.pdf)

cuestionó la principal amenaza a la seguridad nacional planteada por Pekín y Moscú.

Se entendía que como consecuencia de una reconfiguración mundial del poder, China estaría planteando un desafío al sistema mundial estable y abierto, en paralelo al papel disruptivo jugado por Rusia y el de otros actores regionales como Irán y Corea del Norte, a los que habría que sumar el terrorismo doméstico e internacional<sup>5</sup>.

Una visión perfilada con mayor detalle en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022, en la que se reconoce que «nos encontramos en medio de una competición estratégica para moldear el futuro del orden internacional» (NSS 22, 1), mientras que al mismo tiempo se encaran desafíos globales que demandan mayor cooperación entre las naciones. Así, en lugar de encerrarse en sí mismos bajo una estrategia nacionalista, la Administración Biden propone la clásica fórmula del liderazgo estadounidense, ya que «no hay nación mejor posicionada para liderar con fortaleza y propósito que Estados Unidos» (ibíd.).

Por tanto, la incertidumbre de la etapa Obama, en la que Biden fue Vicepresidente, ha dado paso a un mundo caracterizado por la competición y la rivalidad entre grandes potencias. Una pugna cuya esencia la Administración Biden sitúa en la oposición entre las naciones democráticas y las de raíz autocrática, cuya política exterior se considera desde Washington como revisionista, ya que

«es su comportamiento lo que plantea un desafío para la paz y la estabilidad internacionales, especialmente librando o preparándose para guerras de agresión, activamente socavando los procesos políticos democráticos de otros países, aprovechando la tecnología y las cadenas de suministro para la coerción y la represión, y exportando un modelo iliberal de orden internacional (NSS 22, 8)».

En todo caso, la Administración Biden discrimina entre los desafíos que suponen Rusia y China. Mientras Rusia «plantea una amenaza inmediata al libre sistema internacional libre y abierto, violando imprudentemente las leyes básicas del orden internacional actual» (ibíd.), como atestigua sin duda alguna su invasión de Ucrania; por su parte, el régimen del Partido Comunista Chino es considerado como «el único competidor con la doble intención de remodelar el orden internacional y, cada vez más, el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para promover ese objetivo» (ibíd.).

En conjunto, y cada uno a su manera, ambos regímenes, el ruso y el chino, «buscan rehacer el orden internacional para crear un mundo propicio para su tipo de autocracia tan personalista y represiva» (NSS 22, 9). Como respuesta, y para acallar los temores a que una escalada de la tensión divida de nuevo al mundo en bloques, Estados Unidos «está tratando de apoyar a todo país, independientemente de su tamaño o fortaleza, a ejercer la libertad de tomar decisiones que sirvan a sus intereses. Esa es la diferencia

---

<sup>5</sup> Para ver con mayor detalle la Guía estratégica interina de Seguridad Nacional de 2021 consultar: Estrategias de Seguridad (05/2022), Capítulo 2, CESEDEN, pp. 37-55, disponible en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2022/DIEEEINV05\\_2022\\_EstrategiasdeSeguridad.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV05_2022_EstrategiasdeSeguridad.pdf)

esencial entre nuestra visión, que busca preservar la autonomía y los derechos de los Estados menos poderosos, y la de nuestros rivales, que no lo hacen» (ibíd.).

Así pues, la respuesta estadounidense a la competición estratégica entre grandes potencias consistirá en

«fortalecer la democracia en todo el mundo porque la gobernabilidad democrática constantemente supera al autoritarismo en la protección de la dignidad humana, conduce a sociedades más prósperas y resilientes, crea socios económicos y de seguridad más sólidos y confiables para Estados Unidos, y alienta un orden mundial pacífico (NSS 22, 8) <sup>6</sup>».

Junto al multilateralismo, otra de las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 respecto a su predecesora de 2017 es el reconocimiento de que junto a la competición estratégica entre grandes potencias también Estados Unidos percibe como tendencia crítica los desafíos globales compartidos con el resto de naciones. Se trata de «desafíos transnacionales que no respetan fronteras y que afectan a todas las naciones» (NSS 22, 9).

El problema, según la Administración Biden, es que la competición entre grandes potencias dificulta la colaboración en el control y resolución de estos desafíos globales, y asimismo, esos mismos desafíos globales alimentan la competición geopolítica. Es decir, para la Administración Biden, Estados Unidos no podrá

«tener éxito en nuestra competencia con las principales potencias que ofrecen una visión diferente para el mundo si no tenemos un plan para trabajar con otras naciones para hacer frente a los desafíos compartidos y no seremos capaces de hacerlo a menos que entendamos cómo un mundo competitivo afecta la cooperación y cómo la necesidad de cooperación afecta la competencia (ibíd.)».

El principal de esos desafíos globales es el cambio climático, entre otras razones porque «las tensiones se intensificarán aún más a medida que los países compitan por los recursos y ventajas energéticas: aumento de las necesidades, inseguridad alimentaria y amenazas para la salud, así como el potencial de inestabilidad, conflicto y migración masiva» (ibíd.). Junto al medioambiente, experiencias recientes como la pandemia del COVID-19 o la crisis energética espoleada por Rusia, al convertir los suministros de gas y petróleo en un arma de guerra, hacen necesaria la cooperación mundial bajo el liderazgo estadounidense.

En esencia, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 declara que

«nuestro objetivo es claro: queremos un orden internacional libre, abierto, próspero y seguro. Buscamos un orden que es libre en el sentido de que permite a

---

<sup>6</sup> Aunque eso sí, para alejar fantasmas del pasado reciente, la Administración Biden aclara que al apoyar la democracia a nivel mundial no implica que «creamos que los gobiernos y las sociedades en todas partes deban rehacerse a imagen de Estados Unidos para que nosotros estemos seguros» (NSS 22, 8).

las personas disfrutar de sus derechos y libertades básicos y universales. Es abierto en el sentido de que brinda a todas las naciones que firman estos principios la oportunidad de participar en ellos, y tienen un papel en la configuración de las reglas. Es próspero porque faculta a todas las naciones para elevar continuamente el nivel de vida de sus ciudadanos. Y seguro, en el sentido de que es libre de agresión, coerción e intimidación (NSS 22, 11)».

Como se aprecia, la Administración Biden ha recuperado el compromiso con el orden internacional liberal pero con matices. No podía ser de otro modo tras la irrupción de Donald Trump en la política estadounidense, y no sólo por su victoria, sino por los asuntos que puso en primer plano y que revelaron una amplia proporción de estadounidenses desencantados y desencantadas con el rumbo tradicional de su política exterior y de seguridad.

En esencia, la competición estratégica entre grandes potencias es un límite claro a la cooperación mundial, como también lo es la necesidad de proteger los intereses nacionales en todos los ámbitos, no sólo en el de seguridad, especialmente en los sectores industrial y tecnológico.

## Consecuencias de la actual lectura del entorno

Como señalamos al inicio, nuestra interpretación del contexto internacional es un determinante clave en la elaboración de toda política exterior y de seguridad, puesto que moldea la forma en la que vemos a los demás y nos percibimos a nosotros mismos dentro del entorno.

Hace décadas que Washington está adaptándose a la pérdida de su momento unipolar, al menos desde que la Administración Nixon lanzara su estrategia basada en la delegación de responsabilidades hacia potencias regionales. Si bien el interludio de los años 90 dio la sensación de poder recuperar la unipolaridad, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 primero, y el fiasco de la ocupación de Irak después, acabaron por convencer tanto a la clase política como a la ciudadanía estadounidenses de que había llegado la hora de dar un paso atrás.

Aceptar que vivimos en un mundo multipolar tiene numerosas implicaciones para una superpotencia, cuyos intereses globales le obligan a considerar una amplia gama de factores y variables, máxime para quien ha sido la principal responsable del orden internacional vigente.

En la actualidad, desde Washington se percibe cómo no sólo se pone en cuestión el orden internacional liberal por parte de China y Rusia, además de otros actores regionales como Irán o Corea del Norte, sino que el Kremlin, con su invasión de Ucrania, trata también de romperlo definitivamente.

En todo caso, los responsables de la Casa Blanca deben tener en cuenta que las amenazas al orden liberal de posguerra no sólo provienen del exterior, ya que una



parte nada desdeñable de su población no está conforme con el diseño actual de la globalización. Ese descontento obligará a cualquier Presidente dispuesto a defender el orden liberal a plantear al mismo tiempo su adaptación a los intereses nacionales, lo que en la práctica supone conjugar dos tendencias claramente contrapuestas.

Así pues, en la práctica, la fórmula elegida para denominar el presente contexto mundial, competición estratégica entre grandes potencias, sirve tanto para describir el entorno como para justificar las propias acciones emanadas de esa descripción y que pasamos a resumir en los siguientes puntos.

### *A nivel mundial*

La principal consecuencia de vivir bajo un clima de competición es el aumento de las dificultades para mantener un escenario de cooperación, menos aún si se llega al conflicto, como sucede ahora en Europa.

Con Rusia las dificultades para la colaboración son más evidentes desde que decidió invadir Ucrania en febrero de 2022, rompiendo así cualquier posibilidad de acuerdo a medio plazo. Para la Administración Biden el principal obstáculo lo constituye la voluntad imperialista del gobierno ruso, junto con su voluntad de desestabilizar el sistema político estadounidense. De ahí que su estrategia hacia Moscú se base en los siguientes puntos:

- Apoyo a Ucrania, para convertir la invasión rusa en un fracaso.
- Defensa de los territorios bajo el manto de la OTAN, especialmente los europeos.
- Disuasión hacia Rusia de cualquier amenaza hacia los intereses vitales de Estados Unidos.
- Impedir que Rusia utilice su poder nuclear para alcanzar sus objetivos, garantizando la estabilidad estratégica y reconstruyendo los acuerdos de seguridad europeos.
- Mantener modos de interacción prácticos con Moscú en aquellas áreas que constituyan un beneficio mutuo.

En todo caso, la Administración Biden ha querido dejar claro que el desencuentro actual no se debe a Rusia en sí, sino a su gobierno, reconociendo que «será el pueblo ruso quien determine el futuro de Rusia como una gran potencia capaz una vez más de jugar un papel constructivo en los asuntos internacionales» (NSS 22, 26).

No obstante, si Rusia plantea un riesgo inmediato a la seguridad estadounidense, es China a la que se considera como el único competidor capaz de erigir un orden internacional alternativo, acorde a su modelo autoritario. De ahí que la estrategia hacia Pekín tenga tres componentes principales para impedir que su revisionismo tenga éxito:

- Invertir en las bases de la fortaleza interna estadounidense (competitividad, innovación, democracia...).
- Alinear esfuerzos con la red de aliados y socios para aunar propósitos y esfuerzos.
- Competir responsablemente con China para defender los intereses y la visión de futuro estadounidenses.

No es para menos, ya que para la Administración Biden el desafío chino supone que «la contienda por dictar las reglas y configurar las relaciones que gobiernan los asuntos globales se está jugando en toda región y a través de la economía, la tecnología, la diplomacia, el desarrollo, la seguridad y la gobernanza global» (NSS 22, 24).

En todo caso, así como Rusia plantea un problema de seguridad a nivel europeo, China, a pesar de su escala mundial, lo supone especialmente en la región del Indo-Pacífico, donde aspira a alcanzar la supremacía regional como paso previo a convertirse en la potencia mundial líder.

Aun así, la Administración Biden es consciente de que la competición con China es de tal escala que debe ser manejada con responsabilidad para «reducir el riesgo de una escalada militar inintencionada (mediante) la mejora de las comunicaciones de crisis, la construcción de transparencia mutua y finalmente atrayendo a Pekín a más esfuerzos de controles de armas formales» (NSS 22, 25).

Y es que la Administración Biden, a pesar de asumir esa tendencia de creciente competitividad, también reconoce que al mismo tiempo el mundo encara desafíos globales cuya solución únicamente puede provenir de la colaboración internacional, ya que ningún país por sí sólo podrá manejar sus consecuencias, no importa lo poderoso que pueda ser. De ahí que Estados Unidos busque la cooperación con otros países e instituciones para afrontar amenazas compartidas, especialmente con los interlocutores más afines, como la crisis climática y la seguridad energética, la inseguridad alimenticia, el terrorismo o el control de armas y la no proliferación de armas de destrucción masiva.

### *Estrategia nuclear*

Dentro de las armas de destrucción masiva tienen especial relevancia, por su dimensión geoestratégica, las armas nucleares, de ahí que se dedique el presente apartado a la estrategia nuclear estadounidense.

El enfoque de la Administración Biden al respecto «enfaticará las medidas que entorpezcan costosas carreras de armamentos, reduzcan las posibilidades de errores de cálculo y complementen las estrategias de disuasión estadounidenses y de sus aliados» (NSS 22, 32). De hecho, «la disuasión nuclear continúa siendo una prioridad principal



para la nación y básica para un disuasión integrada<sup>7</sup> (ya que) para la década de 2030, por primera vez Estados Unidos tendrá que disuadir a dos grandes potencias nucleares» (NSS 22, 21).

En consecuencia, Estados Unidos está «modernizando la triada nuclear, la estructura de comando, control y comunicaciones y la infraestructura de armas nucleares, así como reforzando nuestros compromisos de disuasión extendida a nuestros aliados» (ibíd.). Tal y como recoge la Revisión de la Postura Nuclear de 2022, la modernización se encamina a conseguir una fuerza nuclear más flexible de nueva generación con la sustitución de antiguos dispositivos por otros más actualizados como el misil balístico intercontinental *Sentinel* (en sustitución del *Minuteman* III), 12 submarinos nucleares de misiles balísticos clase *Columbia* (en sustitución del clase *Ohio*, y que deberían comenzar a operar en 2030), el programa *W93* para la construcción de una nueva cabeza nuclear para submarinos nucleares, la modernización del bombardero *B-52H Stratofortress* y el reemplazo del *B-2A* por el *B-21*, para reforzar su despliegue global, junto con el desarrollo del *F35-A Dual-Capable Aircraft* y la transición del *F-15E* al *F-35A* (IF12266, 1).

Estas mejoras se verán acompañadas del Programa de Administración de Reservas diseñado por la Administración Nacional de Seguridad Nuclear en coordinación con el Departamento de Defensa. Su objetivo es mantener la vida de las cabezas nucleares que sean seguras y efectivas junto con el mantenimiento de las capacidades de valoración científica para no necesitar nuevos test nucleares. Además, se anuncia la elaboración de un Programa de Producción basado en la Resiliencia enfocado a la flexibilidad, la seguridad y la resistencia de las cadenas de suministro y el margen de la capacidad de producción.

Estos programas son muestra del cambio de estrategia respecto a anteriores revisiones nucleares, pues para dar respuesta a las nuevas amenazas, especialmente al aumento de la capacidad nuclear china, se pasa de priorizar el inventario de armas no desplegadas a potenciar la capacidad de producción (IF12266, 2)<sup>8</sup>. No en vano, como se indica en la revisión nuclear de 2022, «la República Popular China es el principal reto para la planificación de defensa de Estados Unidos y un factor creciente en la evaluación de nuestra disuasión nuclear» (NPR 22, 4), ya que «se ha embarcado en una ambiciosa expansión, modernización y diversificación de sus fuerzas nucleares y ha creado una

7 La defensa integrada implica ir más allá del empleo de fuerzas convencionales y nucleares para incluir la integración a través de dominios (militares y no militares), la integración a través de regiones (domésticas y exteriores), integración a través del espectro de conflicto (teniendo en cuenta la zona por debajo del umbral de conflicto armado), integración a través del gobierno estadounidense y con los aliados y socios; requiriendo así mayores niveles de coordinación, interconexión e innovación (NSS 22, 22).

8 A fecha de 1 de marzo de 2023, Estados Unidos contaba con 1.419 cabezas nucleares desplegadas en 662 misiles y bombarderos. En diciembre de 2020, contaba con 1.467 cabezas nucleares, correspondiendo un 27% a misiles intercontinentales, casi un 69% a misiles nucleares submarinos y poco más del 3% alojadas en bombarderos (IF10519, 1).

pujante triada nuclear» (ibíd.), con la que podrá dotarse «de nuevas opciones antes y durante una crisis o conflicto para aprovechar las armas nucleares con fines coercitivos, incluidas las provocaciones militares contra los aliados y socios de Estados Unidos en la región (del Indo-Pacífico)» (ibíd.).

Es decir, la voluntad china por desafiar el orden internacional liberal liderado por Estados Unidos y el fortalecimiento de su programa nuclear no se pueden disociar, ya que este último dotará a Pekín de nuevas opciones estratégicas para lograr sus objetivos. Sin olvidarnos de la proliferación nuclear, donde China también ha tenido y tiene un papel protagonista al haber provisto de tecnología a países como Pakistán, Irán, Corea del Norte o Siria, aumentando así la probabilidad de que estos u otros países opten por emprender agresiones oportunistas bajo el paraguas de la amenaza nuclear, lo que obliga a Estados Unidos a no descuidar sus capacidades de disuasión.

De hecho, esa capacidad de disuasión es el primer rol que cumplen las armas nucleares en la estrategia estadounidense, junto a la seguridad de aliados y socios y el logro de los objetivos nacionales si la disuasión falla (NPR 22, 7). En todo caso, como afirma su declaración de política nuclear, «Estados Unidos sólo consideraría el uso de armas nucleares en circunstancias extremas para defender los intereses vitales de la nación o de sus aliados y socios» (NPR22, 9), además de «no usar o amenazar con emplear armas nucleares contra Estados sin armas nucleares que sean parte del Tratado de No Proliferación y que cumplan con sus obligaciones de no proliferación nuclear» (ibíd.).

El propósito de estas declaraciones, junto con la disuasión integrada, no es otro que «intentar complicar por completo el cálculo de decisión del adversario, incluyendo cuándo instigar una crisis, iniciar un conflicto armado, conducir ataques estratégicos usando capacidades no nucleares o escalar hacia el uso de armas nucleares en cualquier nivel» (ibíd.). Y aunque la invasión rusa de Ucrania puede poner en cuestión el éxito de semejante política, hay que reconocer que sin la disuasión estadounidense muy probablemente el Kremlin ya habría cumplido sus reiteradas amenazas de usar, aunque de forma limitada, su fuerza nuclear en el conflicto.

En el caso de China, cuyo desarrollo y modernización nuclear provoca la alteración del entorno de seguridad mundial, se trata de «impedir que la República Popular China concluya erróneamente que puede obtener ventaja mediante el empleo de armas nucleares, aunque sea de forma limitada» (NPR 22, 11).

En resumen, teniendo en cuenta la incertidumbre que rodea la evolución de la escena mundial y el reto planteado por Moscú y Pekín, a medio plazo «las armas nucleares continuarán proporcionando unos efectos de disuasión únicos que ningún otro elemento del poder militar estadounidense puede reemplazar» (NPR 22, 25).

## *Para los aliados*

Como acabamos de ver, la disuasión integrada reserva un papel importante a la protección y la colaboración con aliados y socios, e incluso la revisión nuclear habla de lograr una declaración de política nuclear conjunta con aquellos, lo que da una idea de la importancia que concede la actual Administración a su relación con aliados y socios, en claro contraste con su predecesor.

En cuanto a Europa, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 reconoce que «la relación transatlántica es una plataforma vital sobre la que se construyen otros muchos elementos de nuestra política exterior» (NSS 22, 38), ya que los países europeos continúan siendo los socios fundamentales de Estados Unidos a escala global. Y bajo la invasión rusa de Ucrania, la Administración Biden no ha dudado en reiterar el compromiso estadounidense hacia una Europa libre y en paz.

Pero no sólo se trata de proteger a los europeos, en la Casa Blanca se percibe que la relación debe tener una parte activa también, donde la colaboración de ambas riberas del Atlántico Norte surja de «la profundización de nuestro alineamiento estratégico-consultándonos regularmente, compartiendo información e inteligencia y actuando de forma conjunta» (NSS 22, 39). Es más, el concepto de disuasión integrada reserva un papel importante a los aliados, es decir, se espera de ellos que colaboren de forma activa en la defensa del orden internacional liberal en general, y en su propia seguridad en particular.

En todo caso, a pesar de que la Administración Biden se ha alejado de la desconfianza de su predecesor hacia sus aliados tradicionales, no conviene olvidar que el foco puesto sobre el ascenso chino ha convertido a la región del Indo-Pacífico en la principal preocupación para Washington, algo que la invasión rusa de Ucrania ha podido diluir pero que sigue constituyendo el centro de la estrategia de seguridad estadounidense para los próximos años.

De hecho, la OTAN ya no es la única alianza prioritaria para Estados Unidos, debiendo competir ahora con otras alianzas como el Quad (el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral que reúne a Estados Unidos, Japón, Australia e India) y sobre todo el AUKUS (un pacto de seguridad entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos), considerados como críticos para abordar desafíos regionales y aproximar a los Estados europeos y del Indo-Pacífico con ideas afines, puesto que «ninguna otra región será más importante para el mundo y para el día a día de los estadounidenses que la del Indo-Pacífico» (NSS 22, 38).

No es de extrañar, por tanto, que a pesar de su deseo de reforzar sus lazos con Europa, la Administración Biden provocase las iras francesas al lograr que el gobierno australiano se decidiera por cerrar un acuerdo de adquisición de ocho submarinos nucleares con Washington, lo que provocó la ruptura de un contrato previo con la empresa naviera francesa Naval para el desarrollo de sumergibles convencionales para Cambera.

El incidente con Australia nos debe recordar que en un entorno de creciente competitividad estratégica las relaciones con Washington se regirán más por cuestiones de interés nacional que por principios y valores compartidos. Es decir, aunque la Administración Biden haya eliminado la tendencia confrontacional de la Administración Trump, su enfoque transaccional permanecerá. Un ejemplo ha sido el último concepto estratégico aprobado por la OTAN, que si no llega a incluir la referencia a China como principal rival y amenaza al modelo político-económico occidental, a buen seguro hubiese dañado los lazos transatlánticos.

### *Para España*

Otro ejemplo de ese enfoque transaccional lo podemos encontrar en las relaciones entre España y Estados Unidos, o más bien en la relación triangular entre ambos países y Marruecos.

Las relaciones entre Estados Unidos y Marruecos no son ni mucho menos nuevas, cabe recordar que fue Marruecos quien se convirtió en la primera nación en reconocer la independencia de Estados Unidos en 1777, de ahí que la primera delegación diplomática desplegada desde Washington fuese precisamente a Tánger.

Más recientemente, Marruecos se ha convertido en un socio regional importante para Estados Unidos en temas de seguridad, comercio y desarrollo, teniendo el estatus de Aliado Importante No-OTAN para Estados Unidos, junto con países como Israel, Japón, Filipinas o Corea del Sur. En 2004 se firmó un acuerdo bilateral de libre comercio, y desde 2012 se celebra el Diálogo Bilateral Estratégico entre ambos países. Sólo en 2019, Marruecos compró equipamiento militar a Estados Unidos por valor de 10.000 millones de dólares<sup>9</sup>.

Si bien no fue hasta finales de 2020 que la Administración Trump dio un giro a las relaciones bilaterales al reconocer las reclamaciones marroquíes sobre el Sahara Occidental, justo en el momento en que el régimen marroquí había anunciado la normalización de sus relaciones con Israel bajo los llamados Acuerdos de Abraham. Una postura que no ha variado un ápice bajo la Administración Biden.

Las lecciones para Madrid deben ser claras, a pesar de que España sea aliada de Estados Unidos en el seno de la OTAN y de que albergue una de sus bases navales más importantes en Rota, Estados Unidos ha preferido primar sus relaciones con un régimen no democrático y que presenta serias dudas en su respeto de los derechos humanos a cambio del refuerzo de la seguridad israelí. Es decir, bajo el enfoque transaccional que prima en Washington, Marruecos ofrecía a Estados Unidos en esta ocasión más que España, de ahí la decisión sobre el Sahara Occidental.

---

<sup>9</sup> En concreto, Estados Unidos aprobó la venta a Marruecos de 25 nuevos F-16, 36 helicópteros de ataque Apache, lanzaderas y misiles TOW y la mejora de 23 F-16 ya adquiridos (R45387, 10).

Por tanto, en el futuro inmediato, y a pesar de los lazos que unen a Madrid y Washington, en España no se debe olvidar que bajo un clima de tensión o frías relaciones entre ambos gobiernos, como el que reina en la actualidad, la Casa Blanca no va a dudar en supeditar nuestros intereses a los suyos propios, aunque ello implique perjudicar a un aliado con el que comparte numerosos principios y valores a favor de un socio del que le separan el tipo de régimen y la mayoría de sus políticas.

Por consiguiente, bajo un clima mundial de competición estratégica, España debe aprender a desenvolverse con agilidad, máxime teniendo en cuenta su importancia geoestratégica y su papel protagonista tanto en Europa como en América. Debemos aprender a utilizar nuestros activos y bazas de forma eficaz para que beneficien a nuestros intereses y no confiar todo a la letra de antiguos tratados que ya no sirven por entero a la realidad actual. El movimiento marroquí es un ejemplo de lo que puede considerarse como un éxito diplomático en la nueva era de competición estratégica, mientras que el seguidismo y la falta de respuesta de nuestro gobierno no es más que una muestra de incapacidad para leer correctamente el entorno y saber adaptarse a la volubilidad sistémica.

## Conclusiones

La Administración Biden llegó a la Casa Blanca con la clara intención de enmendar gran parte de las políticas de su polémico predecesor. Del *Make America Great Again* se pasó al *America is back* para mostrar el regreso estadounidense a la senda internacionalista, pero si el cambio en la política nacional fue profundo con la victoria Demócrata, hay dos circunstancias que limitan el alcance de las diferencias entre las políticas de seguridad de Trump y Biden. En primer lugar, el mundo continúa siendo el mismo que bajo los Republicanos, es más, la invasión rusa de Ucrania ha confirmado el entorno competitivo atisbado en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017; en segundo lugar, al ser el Pentágono quien dicta la Estrategia de Defensa Nacional, su lectura del entorno está a salvo de la contaminación ideológica, lo que dota de cierta estabilidad al cálculo estratégico en Washington.

Por tanto, podemos concluir que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 es un documento mucho más congruente que su antecesora de 2017, y que sienta las bases de la política exterior de seguridad de Estados Unidos para el actual entorno internacional caracterizado por la competición estratégica entre grandes potencias.

Decimos que está más desarrollado porque con su disuasión integrada ofrece un enfoque mucho más abierto y flexible que el contenido bajo las limitaciones del unilateralismo nacionalista del trumpismo. Con la nueva estrategia de seguridad la Administración Biden no abandona la libertad de acción, sino que la complementa con la necesidad de colaborar con aliados y socios en aquellas áreas donde sea necesario, siendo un texto mucho más congruente con la Estrategia de Defensa Nacional, que precisamente abogaba por esa colaboración multilateral.

Así pues, el principal reto al que se enfrenta Estados Unidos es el revisionismo ruso y chino, junto con el concurso de otras potencias regionales, que pone en peligro la necesaria colaboración global para resolver problemas comunes como la crisis energética o el cambio climático. Hacia el resto del mundo, la nueva estrategia aboga por no centrar la mirada exclusivamente en la competición, sino en la necesidad de atraer hacia la visión occidental a todos aquellos espacios alejados de los focos mediáticos. La dificultad estriba en cómo lograrlo sin movilizar los recursos necesarios ni lograr la colaboración de los aliados, como bien nos recuerda lo sucedido en Mali, donde la retirada francesa ha dado paso al alineamiento de la nueva junta militar con Rusia.

En resumen, la Administración Biden ha dado un paso importante para dotar a Estados Unidos de una estrategia de seguridad capaz de defender los intereses nacionales en un nuevo entorno mundial de creciente polarización, y a pesar de que no renuncia a actuar en solitario, concede un papel importante a la colaboración de aliados y socios.

Dos son los principales retos de semejante estrategia, el primero radica precisamente en que aliados y socios perciban del mismo modo el entorno internacional y que sus propios intereses no choquen con los de Estados Unidos, algo que por el momento no se ha podido cumplir por entero y que sin duda será aprovechado y alentado por nuestros competidores estratégicos para socavar la unidad de acción occidental. El segundo reto estriba en la necesidad de conjugar competición estratégica y cooperación multilateral, dos tendencias políticas ineludibles y que, a pesar de ser antagónicas, todos debemos aprender a combinar si no queremos que la defensa de nuestros respectivos intereses nacionales acabe provocando un nuevo conflicto mundial.

## Bibliografía

IF12266, Congressional Research Service (2022). *2022 Nuclear Posture Review*. Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12266>

NDS 18, Department of Defense (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy*. Disponible en <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

NSS 15, White House (2015). *National Security Strategy*. Disponible en [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)

NSS 17, White House (2017). *National Security Strategy*. Disponible en <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

INSSG 21, White House (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-IV2.pdf>

NSS 22, White House (2022). *National Security Strategy*. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

R45387, Congressional Research Service (2021). *Morocco: Background and U.S. Relations*. Disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45387/10>





## **Capítulo segundo**



## La estrategia de seguridad nacional china

*Carlos Javier Frías Sánchez\**

### Introducción

La información de que disponemos en Occidente sobre la política de seguridad china pasa por, al menos, dos importantes filtros: los dirigentes chinos solo hacen público lo que quieren que nosotros sepamos (que no es necesariamente la verdad y, con toda seguridad, no es toda la verdad) o bien, en ocasiones, lo que desean que conozcan los propios ciudadanos chinos (bien los residentes en su propio territorio o bien los miembros de su amplia diáspora en el extranjero). Por otra parte, el acceso a estos documentos solemos hacerlo a través de traducciones al inglés, llevadas a cabo por especialistas anglosajones, especialmente norteamericanos... Y tanto la selección de los documentos a traducir, como la decisión de dar publicidad a unos documentos o a otros, se realizan desde una visión muy particular de las relaciones entre China y Occidente. Como consecuencia de este «doble filtro», la información de que disponemos es necesariamente incompleta y sesgada.

Sin embargo, es posible deducir con cierta confianza los elementos esenciales de la seguridad nacional china, pues ésta mantiene unas características muy constantes que entroncan con tendencias geopolíticas profundamente enraizadas en la tradición china.

Desde el final del régimen de Mao, la política china se ha caracterizado por un cierto victimismo, mostrando una China en permanente lucha por salir de la pobreza, esfuerzo que justificaba prácticas polémicas, como su constante espionaje y la continua violación de los derechos de propiedad intelectual. El acceso al poder de Xi Jinping supone un cambio radical en esta imagen de China: el nuevo líder chino declara abiertamente su intención de alcanzar el estatus de potencia hegemónica del sistema, al tiempo que subraya el carácter comunista de la ideología del Partido Comunista Chino y su intención de remodelar el orden mundial sobre los valores de la ideología marxista. Sin embargo, circunstancias inesperadas como la pandemia de 2019 o la invasión rusa de Ucrania implican importantes alteraciones de la situación, que requieren adaptar la política china a sus consecuencias. La cuestión de Taiwán es otro factor clave en la relación entre China y Occidente.

China es hoy uno de los protagonistas destacados de nuestro presente y de nuestro futuro inmediato. De su evolución, de sus relaciones con el otro gran protagonista, Estados Unidos, y de las decisiones que tome Europa en esta rivalidad depende en gran medida nuestro futuro.

China, por razones ideológicas y por sus propios condicionantes internos otorga un papel decisivo a la seguridad interna. Y su seguridad interior depende del mantenimiento de su prosperidad, que, a su vez, está determinada por el comercio exterior. Por ello, el estudio de la política china en el campo de las relaciones internacionales es fundamental para comprender la situación y la probable evolución del mundo actual.

## La «Cultura Estratégica» China<sup>1</sup>

Para China, la Historia atestigua su superioridad cultural y económica desde hace más de 2.500 años, con el paréntesis de los últimos ciento cincuenta años en los que Occidente ha usurpado el lugar que, por cultura e Historia, corresponde a China. Para los dirigentes chinos, el que su Estado recupere el lugar de potencia hegemónica mundial no es más que el retorno al estado «natural» del Sistema Internacional<sup>2</sup>. Esta visión de sí misma genera una cultura estratégica muy particular, que permea la política de seguridad nacional china, y que se ha mantenido casi constante desde el final del periodo maoísta.

Históricamente, China, carente de barreras naturales que le proporcionasen seguridad, fue ocupando las tierras de sus enemigos de las estepas, ampliando constantemente su territorio. Esta expansión terminó cuando alcanzó barreras naturales imposibles de superar: por el Sur y por el Oeste, la elevada cordillera del Himalaya, que la separa del subcontinente indio y de Asia Central; por el Norte, la extremadamente fría llanura siberiana, y por el Este, el Mar de China. Únicamente por una pequeña franja en su frontera sur, en Vietnam, es posible el paso de grandes Ejércitos o mercancías hacia el interior del país. Este aislamiento ha protegido a China de invasiones exteriores desde la derrota definitiva de los mongoles en el s.XV, pero también ha dificultado su relación con el resto del mundo. Este aislamiento y su superioridad económica respecto a sus vecinos han hecho que China sea una potencia continental, con muy escasos intereses marítimos.

Tradicionalmente, el principal recurso económico de China ha sido la agricultura<sup>3</sup>. La mayor fertilidad de las tierras de la etnia Han (alrededor de Pekín) les permitía obtener ricas cosechas, lo que a su vez se traducían en excedentes que permitían sostener

---

1 \* General de Brigada del Ejército de Tierra. Doctor en Paz y Seguridad Internacionales. cfriassanchez@gmail.com

FRIAS SANCHEZ, Carlos Javier. «China: ¿un gigante con los pies de barro?», Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento de opinión 108/2019, 25 de noviembre de 2019, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEEO108\\_2019CARFRI\\_China.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO108_2019CARFRI_China.pdf)

2 GUANG ZHANG, Shu, *Deterrence and Strategic Culture*, Ithaca, Cornell University Press, 1992, p. 273.

3 ZHAO, Yanhai. «L'insertion de la Chine dans la mondialisation, les flux d'investissements directs étrangers et la disparité économique régionale en Chine». París, La Sorbona, 2009, p. 89.

a una gran población y disponer de productos para comerciar. La parte costera era mucho menos fértil, y más orientada hacia la pesca y el comercio local. Sin embargo, en general, siempre ha sido económicamente más pobre que las regiones centrales, y políticamente poco influyente.

La historia china alterna periodos de poder central fuerte, que generaron épocas de expansión y control sobre las regiones periféricas, con otros periódicos de fragmentación del poder, acarreado inestabilidad y pérdida de control sobre la periferia. El más reciente se produjo con la llegada a China de los europeos a partir del s. XIX, cuando los británicos impusieron a China una serie de obligaciones que impulsaron enormemente el comercio, enriqueciendo a las regiones costeras. El incremento del poder de los comerciantes de esas regiones costeras, frente a los intentos del poder central de reducir la influencia extranjera derivada de la aparición de nuevas rutas comerciales, llegó hasta el punto de debilitar decisivamente el poder central. Los desórdenes internos debilitaron a China y posibilitaron la invasión japonesa de 1938. Para los dirigentes chinos, los riesgos de fragmentación derivados de la existencia de unas regiones costeras mucho más ricas que las regiones centrales dominantes, siguen muy presentes.

Pese a su visión de China como el «centro del universo», la cultura estratégica china está muy permeada por la filosofía de Confucio, Mencio y Sun Tzu. Esta filosofía defiende que es preferible la defensa al ataque, que es posible y deseable obtener la victoria por métodos diferentes que el combate, y que, cuando la guerra es inevitable, sus objetivos, métodos y nivel de violencia deben ser limitados<sup>4</sup>. Sun Tzu hace hincapié en la sutileza, la acción indirecta y la paciente acumulación de ventajas relativas.

## Desafíos geopolíticos

Históricamente, los desafíos geopolíticos de China han sido tres<sup>5</sup>: mantener la unidad de la etnia Han y su dominio sobre el país, controlar las regiones periféricas que constituyen su «colchón de seguridad» y evitar la influencia exterior sobre sus regiones costeras. Desde hace años, el incremento de población chino hace que la producción agrícola de las regiones centrales de China sea insuficiente para cubrir las necesidades de su población, por lo que el país precisa importar alimentos. Este crecimiento demográfico, junto con las ineficiencias del sistema comunista de economía dirigida, hicieron que el nivel de vida de los ciudadanos chinos durante la dictadura de Mao Tse-tung fuese muy precario, con frecuentes hambrunas y muy escasas comodidades.

---

4 JOHNSTON, Alastair Iain, *Cultural Realism: Strategic Culture and grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press, pp. 249-258.

5 STRATFOR. «The Geopolitics of China: A Great Power Enclosed», Washington, 25 de marzo de 2012, en <https://worldview.stratfor.com/article/geopolitics-china-great-power-enclosed>

Desde el acceso al poder de Deng Xiaoping en 1978, la economía china se ha transformado gradualmente, mutando desde una economía esencialmente agrícola hacia una decididamente industrial, orientada a la exportación. El sistema económico socialista se ha transformado paulatinamente en un «capitalismo de Estado»: un sistema económico capitalista dentro de un sistema político de partido único, con un tejido económico fuertemente intervenido por el Estado<sup>6</sup>. Para mantenerlo, China necesita importar materias primas y exportar productos manufacturados. Esta inédita dependencia de China del comercio marítimo ha añadido un cuarto desafío geopolítico para el poder chino: la necesidad de mantener abiertas sus rutas marítimas, y, en consecuencia, de controlar las entradas al Mar de China como primer paso, y garantizar la completa seguridad de estas rutas después.

## Principales problemas de seguridad

China afronta importantes problemas de seguridad, que condicionan sus políticas, tanto en el exterior como en el interior de su territorio.

El primero de ellos es el agotamiento de su modelo económico. Actualmente, el PCCh obtiene esa legitimidad gracias al progreso económico sostenido: la población china está dispuesta a apoyar al régimen, en tanto en cuanto percibe que su nivel de vida mejora constantemente. Como consecuencia, el mantenimiento de altas tasas de crecimiento económico se ha convertido en una cuestión de supervivencia para el actual régimen. Y, sin embargo, su actual modelo económico está amenazado por varios factores importantes.

La demografía china, caracterizada por la baja natalidad, apunta a un rápido envejecimiento de la población, difícil de sostener para una nación con ingresos per cápita muy limitados, y con un sistema de protección social embrionario.

La falta de cuidado del medio ambiente durante los años de desarrollo industrial acelerado ha llevado a la contaminación de multitud de acuíferos. La progresiva disminución de precipitaciones, consecuencia del cambio climático, agudiza el problema e implica una importante escasez de agua en zonas clave del país.

Otro problema importante deriva de las disfunciones internas del sistema político chino (corrupción, desigualdades económicas, problemas sociales, rivalidades internas en el seno del PCCh...), que generan conflictos que erosionan la legitimidad del régimen. Estos se agravan por las ineficiencias inherentes al sistema económico de planificación centralizada.

---

6 CHEN, Zhiming. «La voie chinoise de développement». *Érudit, Études internationales, L'émergence de la Chine et ses impacts*. 2 de febrero de 2011, en <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/2010-v41-n4-ei3995/045558ar/> ,

Quizá el problema geopolítico más importante de China sea su novedosa dependencia del tráfico marítimo: por primera vez en su Historia, la economía china depende de un flujo constante de materias primas que llegan por mar, y de un flujo igualmente importante de productos manufacturados que salen hacia sus mercados también por vía marítima. Y, actualmente, el mar está dominado por la U.S. Navy. El poder chino está necesitado desesperadamente de escapar a la enorme vulnerabilidad que supone que el dominio del mar esté en manos de su principal rival geopolítico.

### *El modelo económico chino*

China se ha beneficiado de la globalización gracias, esencialmente, a su disponibilidad de abundantísima mano de obra barata. Esto ha hecho que China se convierta en la «fábrica del mundo»: China produce gran cantidad de bienes (que, generalmente, no diseña), y lo hace en cantidades enormes. Esto genera «economías de escala» (permite abaratar los costes por unidad), y también suministrar ingentes cantidades de cada producto. China tiene así tres «ventajas competitivas»: bajísimos costes laborales, bajos costes productivos y capacidad de producción de enormes cantidades de cada producto.

Como se ha citado, la estabilidad china depende de la percepción de su población de una mejora continua de sus condiciones de vida. Esta mejora se ha dado por la vía de un continuo incremento de salarios. Puesto que una de las «ventajas competitivas» del modelo económico chino se basa en el mantenimiento de unos bajos costes laborales, es fácil deducir que la continua mejora de salarios implica paralelamente una menor competitividad. Así, los costes laborales chinos son ya superiores a los de algunos de sus competidores (India, Vietnam, Indonesia, Camboya...).

La segunda de las «ventajas competitivas» citadas es la capacidad de producir con unos bajos costes gracias a la producción en masa («economía de escala»). Sin embargo, esto no es exclusivo de China. Otros países también son capaces de reducir enormemente sus costos de producción empleando las mismas técnicas.

La tercera de estas ventajas es la capacidad china de producir ingentes cantidades de un solo producto. Para comprender esta ventaja, es útil poner el ejemplo de la industria textil. Ésta se ha concentrado en pocos años en un número reducido de empresas (Inditex, H&M, Uniqlo, Asos...), cuyas franquicias se encuentran por todo el mundo. Estas empresas cambian frecuentemente de catálogo y venden las mismas prendas en todas sus tiendas, en cualquier lugar del mundo. Esto implica que no solo necesitan suministradores baratos, sino que éstos sean capaces de producir decenas de millones de prendas iguales en pocos días. Este último requisito obliga a disponer de grandes plantas de producción, lo que supuso el fin de la miríada de «maquiladoras» (pequeñas plantas textiles) que constituían una parte esencial del tejido industrial en zonas como Centroamérica. Estas plantas eran capaces de competir por precio, pero no podían suministrar la ingente cantidad de productos demandados en tan poco tiempo. No obstante, la solución de este problema pasa por la construcción de grandes

plantas industriales, lo que es siempre posible para los rivales potenciales de China, si consiguen el capital necesario.

Como puede deducirse, las ventajas competitivas que están en la base del actual modelo económico chino están en riesgo.

Obviamente, los dirigentes chinos son conscientes del problema. De ahí que la política «Made in China 2025» sea reemplazada por la más ambiciosa «Made by China 2050». Para ese año, China espera dejar de ser la «fábrica del mundo» (papel que espera que asuma alguno o algunos de sus rivales económicos más pobres), pero confía en ser una economía basada en el conocimiento y en el desarrollo tecnológico, sustituyendo a Occidente como el generador de tecnología y diseño de nuevos productos. Esta ambiciosa meta implica que, mucho antes de esa fecha, China debe haber sobrepasado tecnológicamente a Estados Unidos, a Europa y a Japón. Esta reorientación de la economía china explica en parte la constante política de espionaje tecnológico e industrial de la que se acusa, con mucha razón, a todas las empresas e instituciones chinas.

Otra medida en el mismo sentido es el fomento de un mercado interno capaz de complementar la demanda internacional.

Este modelo económico genera un elevado endeudamiento, por varias razones:

Por un lado, la necesidad de que el crecimiento económico alcance al ciudadano y la de elevar la demanda interior, han llevado a una política de incentivos al consumo, que, en muchos casos, se hace vía préstamos.

Por otro, los bancos son relativamente laxos en la exigencia de garantías para la concesión de créditos, pues, generalmente, son entidades públicas, al abrigo de una posible quiebra. Esto se traduce por ejemplo en la concesión de hipotecas: China vive una enorme burbuja inmobiliaria<sup>7</sup> (con las posibles consecuencias que bien conocemos en España).

Los bancos (estatales) tienen presiones políticas para conceder préstamos a los diferentes niveles de la administración y a las empresas públicas: dos tercios de la deuda china es deuda corporativa<sup>8</sup>, y, de ella, tres cuartas partes corresponde a empresas estatales<sup>9</sup>, que, normalmente, están mal gestionadas y no son competitivas.

7 XIE, Stella Yifan y BIRD, Mike. «The \$52 Trillion Bubble: China Grapples with Epic Property Boom». *The Wall Street Journal*, 16 de julio de 2020, en <https://www.wsj.com/articles/china-property-real-estate-boom-covid-pandemic-bubble-11594908517>. Recuperado el 30 de octubre de 2020.

8 DUCEUX, Alice Jetin. «An Overview of Chinese Debt». *Committee for the Abolition of Illegitimate Debt*, 20 de diciembre de 2018, en <https://www.cadtm.org/An-Overview-of-Chinese-Debt>. Recuperado el 30 de octubre de 2020.

9 MOLNAR, Margit y LU, Jiangyuan. «State-Owned Firms Behind China's Corporate Debt». *OECD Economics Department Working Papers*, 14 de febrero de 2019, en [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/state-owned-firms-behind-china-s-corporate-debt\\_7c66570e-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/state-owned-firms-behind-china-s-corporate-debt_7c66570e-en). Recuperado el 30 de



El problema de la deuda china no es una cuestión menor. El total de la deuda pública y privada del país ascendía al 303% de su P.I.B.<sup>10</sup> en 2020, antes de sufrir el impacto de la pandemia.

### *La crisis demográfica*

En el año 1976, ante el crecimiento demográfico, y dada la incapacidad de la economía socialista de alimentar a su población, el gobierno chino puso en marcha una política antinatalista, conocida como la del «hijo único»: cada pareja china estaba autorizada a tener un solo hijo, penalizando con multas o con el aborto obligatorio a aquellas parejas que la incumplieran. Esta política se aplicó esencialmente a los ciudadanos de etnia Han y residentes en núcleos urbanos; la población rural y otros grupos étnicos tenían normas menos estrictas. Por otra parte, poco después, China comenzó a disfrutar de los beneficios de la prosperidad derivada de la globalización, con una mejor alimentación y acceso a asistencia médica, con el consiguiente incremento de la esperanza de vida. Como ha ocurrido en la mayoría del mundo desarrollado, la prosperidad se ha traducido en una caída de la natalidad.

El efecto combinado de estos fenómenos comenzará a hacerse notar a partir de 2035, cuando comiencen a retirarse las grandes generaciones que tienen hoy entre 40 y 50 años, sin que las comparativamente reducidas generaciones de «hijos únicos» sean capaces de reemplazarlas en el mercado laboral. Así, a partir de 2035, China perderá 200 millones de trabajadores en dos décadas, mientras que incrementará en 300 millones su población mayor de 65 años<sup>11</sup>. En la tradicional sociedad china, se espera que los hijos mantengan a los padres en su vejez. Puesto que los trabajadores serán «hijos únicos» y sus padres vivirán más años, un solo trabajador deberá mantener a sus dos progenitores (modelo «1-2»). Sin embargo, con las proyecciones actuales de esperanza de vida, es muy posible que el modelo «1-2» se convierta en otro «1-2-4», en el que un solo trabajador deberá mantener con sus ingresos a sus padres... y a sus abuelos. Este modelo es casi imposible de sostener, especialmente si el trabajador tiene un salario bajo (base del actual modelo económico chino). Ya en 2050, la tasa de trabajadores por jubilado (con pensión o sin ella) será de un difícil 2 a 1 (7 a 1 en la actualidad)<sup>12</sup>. Pese al abandono de la política del «hijo único» en 2015, la tasa de natalidad en 2016 era de sólo 1,6 hijos por mujer (muy próxima a la de Japón, de 1,4, la más baja del mundo),

---

octubre de 2020.

<sup>10</sup> *Bloomberg News*. «China's Debt Ratio Is Growing as Its Economy Loses Steam», 16 de julio de 2019, en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-16/china-s-debt-growth-keeps-marching-on-as-economy-loses-pace>. Recuperado el 30 de octubre de 2020.

<sup>11</sup> EBERSTADT, Nicholas. «With Great Demographics Comes Great Power». *Foreign Affairs*, julio/Agosto de 2019, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-06-11/great-demographics-comes-great-power>. Recuperado el 3 de noviembre de 2020.

<sup>12</sup> PARRA PÉREZ, Águeda. Op. cit.

tasa que ha decaído posteriormente<sup>13</sup>.

Como consecuencia, China necesita un cambio económico fundamental que permita salarios elevados e ingresos suficientes al gobierno para afrontar un complejísimo escenario demográfico y económico. Y este cambio tiene que producirse antes de que el actual sistema empiece a mostrar sus grietas, lo que acontecerá a partir de 2035, aproximadamente.

### *La crisis del agua*

Otro grave y urgente problema que amenaza a China es el abastecimiento de agua potable. Ya hoy, el noreste del país, la zona original de los Han, afronta restricciones de agua: al menos ocho provincias están en situación de «déficit hídrico severo» (entendido como una disponibilidad de agua de menos de 500 cm<sup>3</sup> por persona y año)<sup>14</sup> y otras cuatro están en «déficit hídrico» (menos de 1.000 cm<sup>3</sup>)<sup>15</sup>. Estas provincias acogen el 38% de la agricultura del país, el 50% de su capacidad de generación eléctrica y el 41% de su población<sup>16</sup>.

Las razones de esta escasez de agua vienen, por un lado, del incremento de población, pero también de la contaminación de los acuíferos y de la disminución de las precipitaciones.

La política de industrialización acelerada de China se ha realizado con una nula preocupación por la conservación del medio ambiente. La poca atención dedicada a la gestión de residuos ha llevado a la contaminación de amplias zonas y de numerosos acuíferos.

Por otro lado, el calentamiento global está ocasionando una progresiva reducción de las precipitaciones en los principales ríos de China. En los últimos 25 años, 28.000 ríos y riachuelos han desaparecido en China<sup>17</sup>, por sobreexplotación y por la disminución de precipitaciones.

En 2019, el gobierno chino inició un programa centrado en la sustitución de cultivos por otros menos exigentes de irrigación, el reciclado de aguas residuales y el control de la contaminación. Este programa tiene un carácter experimental y está limitado

13 Ibid.

14 FALKENMARK, Malin et al. «Macro-Scale Water Scarcity Requires Micro-Scale Approaches». *Natural Resources Forum*, Vol. 13, nº. 4, 1989, pp. 258–267.

15 Ibid.

16 PARTON, Charles. «Foresight 2020». Londres, *The RUSI Journal*, Vol.165, nº 2, 2020, pp. 10–24, p. 21.

17 YAN, Katy. «Almost 28,000 Rivers Disappear in China». *World Rivers Review*, Vol. 28, nº 2, 2013, p. 16.

a la región de Pekín/Tianjin/Hebei, pero se desconocen sus resultados. Además de ello, las medidas potencialmente más eficaces generarían una mayor resistencia social: la elevación del precio del agua (su precio en China viene a ser la cuarta parte de la media mundial), su racionamiento o la sustitución del tradicional cultivo del arroz (que necesita muchísima agua) por otros menos exigentes, son medidas que tendrían un fuerte impacto sobre la población<sup>18</sup>. Diferentes autoridades chinas citan que «la propia supervivencia de la nación china» depende de la cuestión del suministro de agua<sup>19</sup>.

Sin embargo, el problema del agua no se limita al norte del país. El gobierno chino considera las aguas como un «recurso soberano», y esto incluye aquellas que discurren por ríos que nacen en China, pero que corren por otros Estados (de los que existen más de cuarenta). De hecho, los enfrentamientos con la India en la zona de Arunachal-Pradesh<sup>20</sup> tienen mucho que ver con la necesidad de ambos países de controlar las aguas de los ríos del Himalaya<sup>21</sup>, la mayoría de los cuales nacen en China (Indo, Ganges, Brahmaputra, Irrawaddy, Salween, Yangtze y Mekong), pero el 48% de sus aguas van hacia la India, y gran parte a otros Estados ribereños.

### *Contradicciones internas del sistema*

El actual sistema económico político se denomina «socialismo de modelo chino», para subrayar la originalidad de un sistema que combina una cierta apertura económica dentro de una estricta dictadura política<sup>22</sup>. Sin embargo, este modelo era (al menos hasta el acceso al poder de Xi Jinping) la forma de mantener el poder político en manos del PCCh, mientras se desmontaba el fracasado sistema económico colectivista que, paradójicamente, era el objetivo y la justificación del régimen político. El sino del sistema comunista chino parecía ser el mismo que corrió en su momento la URSS: un cambio hacia una economía de mercado con un sistema político más o menos democrático. No obstante, un fenómeno geopolítico alteró ese destino aparentemente inevitable: la «globalización». La apertura de los mercados mundiales favoreció a China, que disponía de una enorme masa de población empobrecida, dispuesta a

---

18 PARTON, Charles. Op. cit. p. 21.

19 Ibid.

20 PARDO DELGADO, José Miguel. «El conflicto fronterizo entre India y China. Arunachal Pradesh». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 09/2019, en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEEO09\\_2019JOSPAR-IndiaChina.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO09_2019JOSPAR-IndiaChina.pdf). Recuperado el 30 de octubre de 2020.

21 SINGH, Ameya Pratap y TEMBEY, Urbi. «India-China relations and the geopolitics of water». Lowy Institute, The Interpreter, 23 de julio de 2020, en <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-china-relations-and-geopolitics-water>. Recuperado el 30 de octubre de 2020.

22 CHEN. Zhiming. Op. cit.

trabajar por salarios muy bajos. Pese a su supuesta ideología comunista, el gobierno de Deng Xiaoping abrió su economía a la inversión extranjera (en zonas geográficas que aisló y controló férreamente hasta que aprendió cómo funcionaban las inversiones de capital extranjero y estuvo en condiciones de garantizar su evolución controlada), favoreciendo la creación de empresas mixtas, en las que el capital era extranjero, pero que precisaban un socio chino que debía tener el 51% de las acciones, para poder establecerse en la RPC<sup>23</sup>. Para las empresas extranjeras, la expansión en China ofrecía la doble promesa de unos costos laborales incomparablemente menores que los de los países desarrollados y, a medio plazo, el acceso a un mercado interior chino de más de mil millones de clientes potenciales. La «mano de hierro» del PCCh parecía ofrecer además estabilidad política y nula conflictividad laboral<sup>24</sup>. El resultado final de este proceso es el que conocemos actualmente: durante treinta años, el P.I.B. chino ha crecido por encima del 7%, incluso descontando el «maquillaje» de estas cifras por el gobierno (oficialmente, al 9,5%), lo que se ha traducido en una notable mejora de las condiciones de vida de la población.

Sin embargo, esta mejora ha sido desigual. Por un lado, ha enriquecido a los dirigentes del PCCh (ellos y sus relaciones han sido los «socios» locales obligatorios que las empresas extranjeras debían encontrar para poder establecerse en China, pero que no aportaban ningún capital, fuera de sus relaciones privilegiadas con el poder político; este sistema duró hasta 2006, cuando se permitió crear empresas con propiedad completamente extranjera<sup>25</sup>, pero cuya actividad tiene muchas limitaciones en sectores de actividad, contabilidad, inversión<sup>26</sup>...). Alrededor de ese tejido industrial de origen extranjero han ido surgiendo empresas chinas producto de la iniciativa privada local, lo que ha creado una nueva clase de emprendedores locales ajenos al sistema comunista (pero que, necesariamente, deben llevarse bien con el poder político). En este entorno, también se ha creado una clase media de personal técnico en muchas áreas (ingeniería, contabilidad, publicidad, derecho...), con salarios muy por encima de los del obrero industrial. La expansión de la industria y los mejores salarios que ofrecen las fábricas han llevado a un éxodo rural que ha hecho crecer enormemente a las ciudades donde radican estas nuevas industrias (lo que ha ocasionado un auge de la construcción, que, a su vez, ha hecho nacer empresas dedicadas a construir viviendas,

23 ZHAO, Yanhai. Op. cit., p. 142.

24 *La Gran Época*. «China refuerza el control sobre las empresas extranjeras con estructuras del PCCh», 31 de octubre de 2017, en [https://es.theepochtimes.com/china-tightens-control-on-foreign-companies-with-party-apparatus\\_198981.html](https://es.theepochtimes.com/china-tightens-control-on-foreign-companies-with-party-apparatus_198981.html). Recuperado el 2 de noviembre de 2020.

25 HARRIS, Dan. «How to Form a China WFOE: A Roadmap». *China Law Blog*, 7 de diciembre de 2018, en <https://www.chinalawblog.com/2018/12/how-to-form-a-china-wfoe-a-roadmap.html>. Recuperado el 2 de noviembre de 2020.

26 STREET, Chriss. «Ley de Inversión Extranjera de China tratará igual a empresas extranjeras y nacionales: hay desacuerdo». *La Gran Época*, 30 de Diciembre de 2019, en [https://es.theepochtimes.com/ley-de-inversion-extranjera-de-china-tratara-igual-a-empresas-extranjeras-y-nacionales-hay-desacuerdo\\_586641.html](https://es.theepochtimes.com/ley-de-inversion-extranjera-de-china-tratara-igual-a-empresas-extranjeras-y-nacionales-hay-desacuerdo_586641.html). Recuperado el 2 de noviembre de 2020.

que han generado puestos de trabajo cualificados bien pagados y puestos de obrero peor remunerados, pero abundantes). Por otra parte, los cuadros inferiores del PCCh y muchos funcionarios de niveles bajos y medios, que no han tenido acceso al «maná» en forma de inversiones extranjeras, han recurrido frecuentemente a diversas formas de corrupción<sup>27</sup>, incrementando el descrédito del sistema político comunista. Así, si el PCCh derivaba originalmente su legitimidad política ante su población de su condición de garante del sistema comunista de propiedad colectiva e igualitarismo, en la actualidad, su legitimidad (y, con ella, su supervivencia en el poder) se basa en la percepción de la población de una continua mejora en sus condiciones de vida.

No obstante, es importante recordar que el sistema educativo chino está enfocado a la transmisión de los valores del comunismo maoísta<sup>28</sup>. Esta educación en valores es incluso más intensa en determinados colectivos clave, especialmente en el Ejército Popular de Liberación (EPL). El EPL no pertenece al Estado, sino al PCCh, y, en teoría, es el guardián de la «revolución comunista». En el seno del Ejército la educación en valores comunistas es permanente<sup>29</sup>, a lo largo de toda la permanencia del personal en filas. Obviamente, el liderazgo chino selecciona cuidadosamente al personal que llega a los empleos superiores del EPL, siendo la lealtad el criterio fundamental<sup>30</sup>. Sin embargo, la corrupción generalizada también alcanza al EPL, donde se han dado numerosos casos de prácticas corruptas<sup>31</sup>. La deriva del PCCh afecta lógicamente a una institución educada en unos valores enfrentados con la realidad de la práctica política de su gobierno.

### *Desigualdades sociales e ineficiencias del sistema.*

La ineficacia del sistema de planificación centralizado genera asignaciones poco eficaces de recursos. China tiene unos cincuenta millones de viviendas construidas, pero no ocupadas (el 22% del total de las existentes), con multitud de ciudades «fantasma» construidas por iniciativa estatal, pero no habitadas<sup>32</sup>, por errores en la

27 *Risk and Compliance Portal*. «China corruption report». *Compliance Blog*, agosto de 2020, en <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/china-corruption-report/>. Recuperado el 2 de noviembre de 2020.

28 GIOLZETI, Don. «Xi Wants Chinese Students Back in the Countryside». *Foreign Policy*, 22 de julio de 2020, en <https://foreignpolicy.com/2020/07/22/xi-china-labor-education-marxism-mao/>. Recuperado el 2 de noviembre de 2020.

29 KAMPHAUSEN, Roy et al. «The ‘people’ in the PLA: recruitment, training, and education in China’s military». *Strategic Studies Institute*, septiembre de 2008, p. 40.

30 *Ibid*, p. 244.

31 *GlobalSecurity.org*. «Corruption – Military». 21 de febrero de 2019, en <https://www.globalsecurity.org/military/world/china/corruption-pla.htm>. Recuperado el 2 de noviembre de 2020.

32 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-08/a-fifth-of-china-s-homes-are-empty-that-s-50-million-apartments>. Recuperado el 3 de mayo de 2023.

coordinación entre las políticas de vivienda y las políticas económicas. Estas ciudades vacías contrastan con los barrios de chabolas donde malviven millones de inmigrantes rurales que trabajan en las nuevas industrias urbanas. De la misma manera, son comunes los «aeropuertos sin aviones», o las vías ferroviarias sin tráfico<sup>33</sup>. Además de ello, el gobierno chino ha creado muchas empresas públicas que, por errores de planificación o de gestión, tienen una capacidad excesiva para la demanda de sus mercados o, simplemente, no pueden competir con las empresas privadas dotadas de tecnología y capital extranjeros. Como consecuencia, muchas de ellas están abocadas al cierre.

Pese a las apariencias, China es un país necesariamente descentralizado<sup>34</sup>, por el propio tamaño del territorio y por la entidad de su población. Así, existen muchos gobiernos regionales con diferentes características y formas de ejercer el poder político. En general, los gobiernos regionales gestionan aproximadamente el 80% del gasto público, pero, en cambio, solo recaudan el 50% de los impuestos<sup>35</sup>. Esto implica que dependen de las transferencias desde el poder central para cuadrar sus cuentas. Estas transferencias no siempre llegan, pues muchas veces se deciden por criterios de lealtad política o de redistribución de riqueza<sup>36</sup>, o, simplemente, por errores de planificación. Como consecuencia, los gobiernos regionales incrementan sus ingresos por dos vías principales: subastando suelo para construcción de viviendas por iniciativa privada o contrayendo deudas con la banca<sup>37</sup>. La política de subasta de suelos encarece la vivienda, al tiempo que el acceso preferente de las instituciones públicas al crédito hace que las empresas privadas o los particulares solo pueden obtener créditos a tasas de interés bastante más elevadas, o en mercados no regulados (o ilegales)<sup>38</sup>. El servicio de estas deudas lastra también el consumo interno y dificulta la creación de pequeños negocios privados.

La escasez y el precio de la vivienda, agravadas por las dificultades de acceso al crédito, son importantes fuentes de descontento social, y también generan dificultades para la creación de un mercado interno que pueda reemplazar a las exportaciones como fuente de crecimiento económico.

33 <https://www.reuters.com/article/us-china-infrastructure-insight/lovely-airport-where-are-the-planes-chinas-white-elephants-emerge-idUSKBN0No2AT20150410>. Recuperado el 3 de mayo de 2023.

34 SIERRA, Ander. «Una perspectiva subnacional de la Nueva Ruta de la Seda». Documento de Opinión IEEE 56/2023. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2023/DIEEEO56\\_2023\\_ANDSIE\\_Chi\\_na.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO56_2023_ANDSIE_Chi_na.pdf). Recuperado el 6 de junio de 2023.

35 TU, Lihe y PADOVANI, Emanuele. «A Research on the Debt Sustainability of China's Major City Governments in Post-Land Finance Era». *Sustainability*, nº 10, 2018, p. 3.

36 FRIAS SANCHEZ. Op. cit.

37 TU, Lihe y PADOVANI, Emanuele. Op. Cit., p. 6.

38 ZHAO, Yanhai. Op. cit., p. 143.



El sistema chino de protección social está condicionado a los censos locales, es decir, es el poder municipal el que proporciona servicios sociales y el que financia las pensiones (sistema denominado hukou). Sin embargo, los poderes locales pueden rechazar el empadronamiento en un municipio de un ciudadano (aunque realmente esté residiendo en él), y, de hecho, lo hacen habitualmente con los inmigrantes de las zonas rurales chinas en las grandes ciudades (y con sus hijos, aunque hayan nacido en su nueva ciudad de residencia), que constituyen la mayoría de la mano de obra de las fábricas chinas. Es decir, muchos de los trabajadores industriales chinos, procedentes de pequeños municipios rurales incapaces de pagar pensiones, no recibirá en el futuro ninguna pensión. Éste es un problema «futuro» (aunque más próximo de lo que parece: algunos autores prevén que los gastos en pensiones superarán a los ingresos en 2035, debido a la dinámica demográfica)<sup>39</sup>, pero existen otros problemas potenciales más inmediatos, e incluso ya presentes: estos inmigrantes internos carecen de protección contra el desempleo; en la mayoría de los casos, tampoco tienen asistencia médica, ni sus hijos pueden escolarizarse. No es un problema menor: China tiene 288 millones de inmigrantes rurales en esta situación, incluyendo cien millones de niños en edad escolar<sup>40</sup>.

El acceso al mercado laboral chino está muy mediatizado por la existencia de «redes clientelares», de las que está plagado el propio el PCCh (con 80 millones de miembros, solo representa algo más de un 5% de la población). Sin contactos en alguno de los grupos del PCCh, la promoción social en China es imposible. Por ello, el acceso a un puesto de trabajo bien remunerado depende no tanto de la cualificación profesional como de las relaciones sociales del candidato. Una de las consecuencias es el malestar entre los estudiantes, especialmente los procedentes de clases desfavorecidas, alejadas de esas redes clientelares, que ven como candidatos menos cualificados acceden a buenos puestos de trabajo. La expansión de la enseñanza universitaria en China hace que, actualmente, la mayoría de la población estudiantil proceda precisamente de esas clases menos pudientes. Como consecuencia, el malestar estudiantil es otra importante fuente de conflicto social.

---

39 TANG, Frank. «China's State Pension Fund to Run Dry by 2035 as Workforce Shrinks Due to Effects of One-Child Policy, Says Study», *South China Morning Post*, 12 de abril de 2019.

40 *China Labour Bulletin*. «Migrant Workers and Their Children», de mayo 2019, en <https://clb.org.hk/content/migrantworkers-and-their-children>. Recuperado el 23 de octubre de 2020.

Debido a estas fuentes de descontento interno, el gobierno está incrementando su capacidad para detectar y eliminar disensiones entre sus ciudadanos<sup>41</sup>. Las fuertes inversiones en tecnología de control de personas (reconocimiento facial, control de la actividad de internet, control de los teléfonos móviles, análisis biométricos, cámaras de televisión...) y el recrudecimiento de la represión política (caso de los «campos de reeducación» de la etnia uigur, por ejemplo)<sup>42</sup>, se enmarcan en esta política.

### *La dependencia china del comercio exterior*

La actual prosperidad china (y, con ella, su estabilidad política) depende completamente de su acceso a los mercados occidentales y de las materias primas procedentes generalmente de países poco desarrollados. Y tanto sus productos manufacturados como las materias primas necesarias para fabricarlos, transitan por vías de comunicación que, actualmente, son, esencialmente, marítimas. Esta dependencia de materias primas importadas ha obligado a las empresas y al gobierno chino a extender su presencia en sus países suministradores: es común hoy la gran presencia de ciudadanos y empresas chinas (principalmente, mineras o agropecuarias) en África o Sudamérica. Sin embargo, y pese a todas las iniciativas diplomáticas y económicas, es muy dudoso que un Estado que aspira al puesto de primera potencia del mundo se contente con que suministros vitales para su economía dependan de la buena voluntad de otros Estados. Consecuentemente, China está aumentando su capacidad de proyectar fuerzas militares a otros continentes.

Pese a su dependencia del comercio marítimo, costa china está rodeada por una serie de islas desde las que sería muy sencillo impedir el tráfico marítimo hacia y desde China. Y estas islas están en manos de Estados incómodos con el creciente poder de su vecino chino. En algunos casos, esta incomodidad nace de razones históricas (Taiwán, Corea, Japón) o, simplemente, de la competencia por recursos (Filipinas, Singapur...). Una vez superadas las cadenas de islas que cierran la costa china, las vías de comunicación marítimas discurren por unos océanos completamente dominados por la U.S. Navy. Esto implica que la llave de la prosperidad china está en manos de su principal rival geopolítico, Estados Unidos, gracias a las capacidades que le concede su poderosa flota oceánica. Incluso considerando que la condición de «Estados Nucleares» de ambas potencias imposibilitaría un conflicto que pudiera afectar decisivamente a los intereses vitales de ninguna de ellas, Estados Unidos tiene en su dominio marítimo una poderosa baza de presión sobre China.

41 WALTON, Greg. «China's Golden Shield: Corporations and the Development of Surveillance Technology in the People's Republic of China», Rights & Democracy, 2001, en <https://archive.org/details/230159-china-golden-shield> . Recuperado el 23 de octubre de 2020.

42 ZENZ, Adrian. 'Wash Brains, Cleanse Hearts': Evidence from Chinese Government Documents About the Nature and Extent of Xinjiang's Extrajudicial Internment Campaign', *Journal of Political Risk*, Vol. 7, No. 11, de noviembre de 2019.



La respuesta del gobierno chino a esta situación pasa por la construcción de una flota oceánica que pueda competir con la U.S. Navy, al menos en la zona de los Mares de China, apoyada en los recursos militares que pueda proyectar desde el continente (aviones, misiles balísticos y de crucero...). Así, el componente marítimo del EPL está realizando un importante esfuerzo para dotarse de portaaviones (actualmente tiene tres, en diversos estados de alistamiento, pero para 2030 pretende tener seis portaaviones operativos) y submarinos<sup>43</sup>. Esta flota, complementada con capacidades de proyección de tropas terrestres<sup>44</sup>, le permitiría también intervenir decisivamente en caso de que sus suministros corriesen riesgos. Para apoyar a su flota, China está construyendo bases aéreas en las islas en disputa en los Mares de China (islas Spratly y Paracel y otras), con el fin de extender el alcance de sus misiles y aeronaves (creando un sistema «antiacceso y de denegación de área», A2/AD<sup>45</sup>), y mantiene una agresiva política hacia otras islas disputadas (Diaoyu/Senkaku). De hecho, el documento público La Defensa Nacional de China en la Nueva Era, afirma que «los intereses de ultramar son una parte crucial de los intereses nacionales de China» y que «la Armada del EPL está acelerando la transición de sus tareas desde la defensa en los mares cercanos a misiones de protección en los mares lejanos»<sup>46</sup>.

Paralelamente, China busca crear vías de comunicación terrestres, (Belt and Road Initiative, BRI), con las que busca reducir su dependencia de los puertos de la costa china para realizar sus exportaciones e importaciones.

Otras medidas en el mismo sentido serían la puesta en práctica de una agresiva política exterior, dirigida especialmente a los débiles gobiernos de sus países suministradores de materias primas, basada en el uso de la corrupción como arma<sup>47</sup> y en la concesión de créditos de difícil recuperación, pero que generan deudas que pueden emplearse como palancas políticas<sup>48</sup>. A esto se une la creación de mecanismos de dependencia de sus mercados hacia China, que puede ser tecnológica (caso de la tecnología 5G), o económica, mediante préstamos en momentos económicos difíciles o adquiriendo infraestructuras clave.

43 GALE, Alastair. «China's Military Is Catching Up to the U.S. Is It Ready for Battle?». *The Wall Street Journal*, 20 de octubre de 2022, en [China's Military Is Catching Up to the U.S. Is It Ready for Battle? - WSJ](#). Recuperado el 22 de mayo de 2023.

44 LAGE, David. «China Expands its Amphibious Forces in Challenge to U.S. Supremacy beyond Asia». Reuters, 20 de julio de 2020. [China expands its amphibious forces in challenge to U.S. beyond Asia \(reuters.com\)](#), recuperado el 9 de junio de 2023.

45 IVORRA RUIZ, Miguel. «Capacidades A2/AD. El despertar de Occidente frente al nido del dragón». *Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 18, 2022, pp. 273–304. <https://revista.ieee.es/article/view/2244> Recuperado el 10 de junio de 2022.

46 Gobierno de la RPC. «China's National Defense in the New Era», 2019. En <https://bit.ly/3aYPKBw>. Recuperado el 6 de junio de 2023.

47 ZELIKOW, Philip et al. «The Rise of Strategic Corruption. How States Weaponize Graft». *Foreign Affairs*, julio/Agosto de 2020, pp. 107-120.

48 MUNDY, Simon y HILLE, Kathrin. «The Maldives Counts the Cost of its Debt to China», *Financial Times*, 11 de febrero de 2019.

## La presidencia de Xi Jinping

La presidencia de Xi Jinping desde 2012 está suponiendo un cambio fundamental en la política china. El líder chino, lejos de ser un líder de transición, demuestra, por un lado, su firme ideología marxista-leninista, y, por otro, su convencimiento de la superioridad china sobre cualquier otro Estado. Como derivadas de estas dos ideas, Xi Jinping está convencido de que la Historia juega a favor de China (que recuperará su posición «natural» como potencia dominante a nivel global) y también a favor del sistema marxista-leninista, pues el capitalismo estaría condenado a caer por sus «contradicciones internas»<sup>49</sup>.

Estas dos fuentes ideológicas se han traducido en cambios políticos<sup>50</sup>:

La concentración de poder en su persona, con una «purga» despiadada de todos sus posibles adversarios. Esta política es coherente con el citado imperativo geopolítico de mantener un poder central fuerte. Sin embargo, Xi ha llegado al punto de situarse personalmente a la altura del propio PCCh<sup>51</sup>, algo que no sucedía desde Mao, rompiendo la rotación de líderes que había caracterizado al PCCh desde 1978 hasta 2012.

Un cambio en la política económica, pasando de la primacía del sector privado a un creciente control estatal y a un mayor protagonismo de las empresas públicas en la economía. La prioridad de Xi (en coherencia con su ideología) es la redistribución de la riqueza, más que el crecimiento económico, si bien la crisis económica debida a la pandemia de 2019 y a la política de «COVID-cero», le ha forzado a una rectificación, aparentemente coyuntural<sup>52</sup>.

Si durante los periodos de liderazgo de Deng Xiaoping, Jiang Zemin o Hu Jintao, China había mantenido un perfil muy discreto en política exterior, Xi Jinping ha iniciado una política mucho más asertiva, como muestran sus reclamaciones territoriales en el Mar de China, el boicot a Australia tras la petición de este país de llevar a cabo una investigación independiente de la actuación de las autoridades chinas

49 RUDD, Kevin. «The World According to Xi Jinping. What China's Ideologue in Chief Really Believes». *Foreign Affairs*, 10 de octubre de 2022, en <https://www.foreignaffairs.com/china/world-according-xi-jinping-china-ideologue-kevin-rudd> . Recuperado el 11 de mayo de 2023.

50 DELAGE, Fernando. *El Gran Salto Atrás de Xi Jinping: China tras el XX Congreso del Partido Comunista*. Documento de Opinión IEEE 97/2022, 4 de noviembre de 2022. En [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2022/DIEEO97\\_2022\\_FERDEL\\_China.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEO97_2022_FERDEL_China.pdf) Recuperado el 6 de mayo de 2023.

51 «Full text of resolution on Party Constitution amendment», *Xinhua*. 22 octubre 2022, en <https://english.news.cn/20221022/fea670f419d7426ab564a795d5737b52/c.html>. Recuperado el 11 de mayo de 2023.

52 Center for China Analysis. «China's Political-Economy, Foreign and Security Policy: 2023». Asia Society Policy Institute (ASPI), en [China's Political-Economy, Foreign and Security Policy: 2023 | Asia Society](https://www.asiasociety.org/China-Political-Economy-Foreign-and-Security-Policy-2023) . Recuperado el 9 de mayo de 2023.

en la gestión de la pandemia de la COVID-19, una gran agresividad diplomática<sup>53</sup> o el notable incremento en gasto militar. No es sorprendente que este cambio haya despertado las alarmas en Occidente y haya influido desfavorablemente en la imagen exterior de China<sup>54</sup>.

Xi Jinping pretende que China pase, en el corto periodo entre 1949 y 2049, de ser una sociedad fundamentalmente agrícola y empobrecida a ser la nación tecnológicamente más avanzada y más rica del planeta. Para conseguirlo, Xi Jinping ha cambiado la política de «perfil bajo» de sus antecesores, que habían intentado mantener la imagen de un país permanentemente en vías de desarrollo, que luchaba penosamente por superar la pobreza. Esa China era muy prudente en política exterior, evitaba siempre que podía los enfrentamientos y ocultaba todo lo posible sus progresos. Gracias a ella, China ha disfrutado de cierta tolerancia ante sus políticas económicas proteccionistas, su constante espionaje y su nulo respeto a la propiedad intelectual... Xi Jinping ha cambiado esto: ahora China se presenta como un serio candidato al puesto de superpotencia, desafiando abiertamente a Estados Unidos y a sus aliados occidentales, que emplea sin complejos sus capacidades informáticas para el ciberespionaje, que incrementa si cabe su desprecio a los derechos de propiedad intelectual, manteniendo activas redes de espionaje industrial, y que potencia sus capacidades militares, ejecutando acciones intimidatorias hacia sus vecinos...

El proyecto político de Xi Jinping no se limita a reemplazar a Estados Unidos como primera potencia mundial (lo que nos aboca al escenario conocido como la «trampa de Tucídides»<sup>55</sup>), sino que, además, busca reconfigurar el orden mundial de acuerdo a los valores del marxismo-leninismo y a los intereses nacionales chinos<sup>56</sup>. China no solo aspira a alcanzar una posición dominante en el Sistema Internacional, sino que busca imponer una ideología incompatible con el liberalismo occidental<sup>57</sup>. Este segundo aspecto es clave: los casos en los que la rivalidad entre una potencia dominante en declive y un competidor emergente no han acabado en conflicto se caracterizan por la existencia de un fondo ideológico común (o, al menos, compatible) entre las potencias que se relevan en el primer puesto del Sistema Internacional. Sin embargo, aquellos casos en los que existían diferencias ideológicas importantes han acabado siempre

53 MARTIN, Peter. «Understanding Chinese ‘Wolf Warrior Diplomacy’». *The National Bureau of Asian Research*, 22 de octubre de 2021, en <https://www.nbr.org/publication/understanding-chinese-wolf-warrior-diplomacy/>. Recuperado el 11 de mayo de 2023.

54 SHIRK, Susan. *Overreach: How China Derailed Its Peaceful Rise*. Oxford University Press, Nueva York, 2022; y SMALL, Andrew. *The Rupture: China and the Global Race for the Future*. Hurst & Company, Londres, 2022.

55 ALLISON, Graham. *Destined For War: can America and China escape Thucydides’ Trap?*. Nueva York, Scribe, 2018.

56 ECONOMY, Elizabeth C. *The World According to China*. Cambridge, Polity Press, 2022.

57 GREER, Tanner. «Xi Jinping in Translation: China’s Guiding Ideology’, *Palladium*, 31 de mayo de 2019, en <https://palladiummag.com/2019/05/31/xi-jinping-in-translation-chinas-guiding-ideology/>. Recuperado el 23 de octubre de 2020.

en conflicto, con la única excepción de la Guerra Fría, probablemente debido a la existencia del arma nuclear.

En realidad, esta aparente vuelta a la Guerra Fría, tiene diferencias importantes. Quizá la principal sea la interdependencia económica entre los contendientes: mientras que el comercio entre Occidente en general y la Unión Soviética era marginal, China es el principal socio comercial de Estados Unidos<sup>58</sup> y de la mayoría de los Estados de la UE<sup>59</sup>. Esto implica que cualquier enfrentamiento tendría consecuencias no solo políticas, sino un impacto económico inmenso. Sin embargo, este impacto sería desigual: tanto la UE como Estados Unidos mantienen un importante déficit comercial con China (en 2022, Estados Unidos importó bienes de China por valor de 690.000 millones de \$ y exportó por un valor de 154.000 millones de \$; la UE importó por valor de 626.000 millones de \$ y exportó 230.000 millones de \$. El déficit presupuestario chino, estimado<sup>60</sup> en 900.000 millones de \$ en 2019, viene a ser equivalente al superávit comercial con Estados Unidos y la UE), es decir, una guerra comercial afectaría mucho más a China que a Occidente, más aún cuando Occidente puede recurrir a otros suministradores de los productos que importa de China (Indonesia, India, Vietnam, Malasia...), mientras que China no puede encontrar ningún mercado alternativo a los opulentos países occidentales. En realidad, el «éxito» del modelo de «capitalismo de Estado» chino no es más que una derivada de la prosperidad del capitalismo occidental.

## El aspecto nuclear

Históricamente, para los líderes chinos, el armamento nuclear no tiene utilidad en combate, y su función es puramente disuasoria frente a una amenaza nuclear<sup>61</sup>. En este sentido, la declaración oficial del Gobierno chino tras su primer ensayo nuclear en 1964 especificaba que su intención era «resistir al imperialismo norteamericano y su chantaje nuclear». China intentó desde el primer momento distanciarse de las políticas mucho más agresivas de estadounidenses y soviéticos, y, consecuentemente, puso mucho interés en subrayar el carácter defensivo de su arsenal nuclear, reflejado

58 Statista. Ranking of the top trading partners of the United States for trade goods in 2022, by import value. <https://www.statista.com/statistics/186601/ranking-of-the-largest-trading-partners-for-us-imports/>. Recuperado el 12 de mayo de 2023.

59 Comisión Europea. *EU trade relations with China. Facts, figures and latest developments*. En [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en). Recuperado el 12 de mayo de 2023.

60 CIA World Fact Book. China. En <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/china/>. Recuperado el 12 de mayo de 2023.

61 KULACKI, Gregory: «China's Military Calls for Putting Its Nuclear Forces on Alert». *Union of Concerned Scientists*, enero de 2016. En [China-Hair-Trigger-full-report.pdf \(ucsusa.org\)](https://www.ucsusa.org/press-releases/china-hair-trigger-full-report). Recuperado el 11 de abril de 2020.

en su tamaño relativamente pequeño (unas 300 cabezas nucleares), en su bajo nivel de alerta (habitualmente, las cabezas nucleares están almacenadas separadas de los misiles), en su política pública de no ser los primeros en utilizar armas nucleares en primer lugar, («no primer uso»), y en su compromiso de no emplearlas contra Estados no nucleares.

Sin embargo, recientemente, China ha cultivado una deliberada ambigüedad sobre este tema. Así, Taiwán no sería considerado como un «Estado no nuclear» desde el momento que no es reconocido como «Estado»; Japón podría ser considerado un «Estado nuclear» puesto que alberga armamento nuclear norteamericano; China podría emplear armamento nuclear en zonas que considera como «territorio propio», como podría ser el caso de Arunachal Pradesh, territorio hindú que China reclama. Es posible que China considere también el empleo de armas nucleares para detener un ataque convencional<sup>62</sup> (*intra-war nuclear deterrence*).

Como consecuencia de esta visión disuasoria del arma nuclear (y de sus propias limitaciones económicas), la política nuclear china se ha basado tradicionalmente en la consideración de que la mera existencia de armamento nuclear y la adopción de medidas básicas de protección ante un «primer golpe» son suficientes para alcanzar la disuasión<sup>63</sup> (modelo de *minimum deterrence*).

Actualmente, la política nuclear china está en plena evolución, por efecto fundamentalmente del nuevo papel hegemónico al que aspira China y que la convierte en un rival directo de Estados Unidos, al tiempo que la enfrenta con muchos de sus vecinos y por las propias mejoras tecnológicas y económicas de la RPC, que le permiten reemplazar sistemas obsoletos. Por otra parte, los avances en el armamento estadounidense (defensas antimisil, capacidades antisatélite...) hacen al arsenal chino más vulnerable ante un «primer golpe». Así, el arsenal nuclear chino está siendo modernizado y ampliado considerablemente con medios nuevos que lo dotarán de mayores capacidades, pero también conllevan crecientes tentaciones a buscar un mayor grado de alerta de sus armas nucleares<sup>64</sup>, lo que implicaría dotar permanentemente a sus misiles de cabezas nucleares y la puesta en servicio de un sistema de alerta de lanzamientos<sup>65</sup>, que precisa una compleja estructura de sensores, algunos de ellos

---

62 KULACKI, Gregory: «Would China Use Nuclear Weapons First in a War With the United States?». *The Diplomat*, 27 de abril de 2020. En [Would China Use Nuclear Weapons First in a War With the United States? – The Diplomat](#). Recuperado el 23 de abril de 2020.

63 BROWN, Harold; et al.: *Chinese Military Power*. Nueva York. Council on Foreign Relations, 2003, p. 2. En [Chinese military power : report of an independent task force sponsored by the Council on Foreign Relations Maurice R. Greenberg Center for Geoeconomic Studies : Brown, Harold, 1927- : Free Download, Borrow, and Streaming : Internet Archive](#), consultada el 21 de abril de 2020.

64 KULACKI, Gregory: «China's...», op. cit., p. 3.

65 STEFANOVICH, Dmitry: «Russia to Help China Develop an Early Warning System». *The Diplomat*, 25 de octubre de 2019. En <https://thediplomat.com/2019/10/russiato-help-china-develop->



en satélites, comunicaciones, centros de mando y control..., en los que China tiene escasa experiencia. Sin embargo, por el momento, China ha renunciado a la política de «lanzamiento en caso de alerta» (de ataque nuclear) o launch on warning<sup>66</sup>, una de las principales medidas de «segundo golpe», y ha confirmado su compromiso con su política tradicional de «no primer uso», aunque esto no despeja las dudas expresadas sobre el significado exacto de esta política.

La voluntad china de aumentar su arsenal nuclear hasta alcanzar algún nivel de paridad con Estados Unidos implica que la bipolaridad nuclear de la Guerra Fría se convierte hoy en un endiablado juego a tres bandas, en el que ninguno de los jugadores tiene garantías de que los otros dos no pudieran aliarse contra él en un momento determinado. En consecuencia, cada uno de ellos aspira a disponer de fuerzas nucleares suficientes para absorber un «primer golpe» de sus dos adversarios potenciales, mientras conserva armas nucleares suficientes para devolver un «segundo golpe» a ambos enemigos... Es decir, que cada uno de los jugadores necesitaría un arsenal nuclear de tamaño igual al resultado de sumar los de sus dos posibles rivales...<sup>67</sup> Evidentemente, esto llevará a una carrera imparable de armamentos nucleares muy similar a la de los peores años de la Guerra Fría, con los enormes riesgos implícitos.

En cuanto a su aspecto puramente militar, China está construyendo una triada nuclear clásica, con misiles balísticos basados en silos, misiles terrestres móviles, aviones de bombardeo y submarinos nucleares. De todos estos medios, los más resistentes a un ataque de «primer golpe» son los submarinos nucleares. No obstante, los modelos chinos son todavía muy ruidosos, lo que los hace muy vulnerables ante los sensores y las armas occidentales.

## La cuestión de Taiwán

Taiwán tiene un gran valor simbólico para la RPC, pero también un enorme valor militar, en tanto que desde Taiwán se puede cerrar el acceso a la costa china, y un inmenso valor tecnológico, pues alberga las principales industrias de semiconductores (caso de la *Taiwan Semi-Conductors Corp* - TSMC.), uno de los campos en los que se dirime la superioridad tecnológica futura, y en el que la RPC es particularmente deficitaria.

---

[an-early-warning-system/](#) . Recuperado el 13 de abril de 2020.

66 KULACKI, Gregory: «China Rejects Policy of Nuclear Launch on Warning of an Incoming Attack». Union of Concerned Scientist, 28 de octubre de 2019. En <https://allthingsnuclear.org/gkulacki/china-rejects-policy-of-nuclear-launch-on-warning-of-an-incoming-attack>. Recuperado el 20 de abril de 2020.

67 KREPINEVICH, Andrew F. «The New Nuclear Age: How China's Growing Nuclear Arsenal Threatens Deterrence». *Foreign Affairs*, 19 de abril de 2022, en [The New Nuclear Age | Foreign Affairs](#). Recuperado el 11 de mayo de 2023.

Una posible invasión militar de Taiwán no sería una tarea fácil para el EPL. Sería necesariamente una operación anfibia, un tipo de operación particularmente complejo, y en el que el EPL carece de experiencia (y menos, a esa escala). En realidad, todo el conflicto en torno a Taiwán sería de carácter aeronaval, un campo en que el EPL tiene una experiencia limitada<sup>68</sup> (su práctica en combate es fundamentalmente terrestre: la guerra civil china, Corea o la guerra fronteriza contra Vietnam en 1979) y, en cualquier caso, el desempeño mostrado no ha sido particularmente destacado. Su modelo era (al menos hasta hoy) el de las Fuerzas Armadas soviéticas, por historia y por compatibilidad ideológica, y, en consecuencia, comparte muchas de sus características: rigidez de su sistema de mando y control, centralización excesiva, falta de flexibilidad, desincentivo a la iniciativa individual, subordinación de la fuerza aérea y naval al componente terrestre...

En cualquier caso, una posible invasión de Taiwán implica necesariamente alcanzar la superioridad aérea y naval, al menos locales, alrededor de la isla, o, como mínimo en el estrecho de Taiwán, por donde deben navegar las tropas terrestres que desembarquen en la isla<sup>69</sup>. Las posibilidades reales del EPL de derrotar a las fuerzas norteamericanas que intentasen impedir esta operación son reducidas, excepto si el EPL demuestra una competencia profesional sorprendentemente alta. Incluso en ese caso, atravesar los 180 km del Estrecho de Taiwán no es sencillo: para ello se requieren cientos de buques que naveguen por esas aguas durante varias horas, expuestos al ataque de misiles antibuque lanzados desde tierra y desde buques hostiles, ataques aéreos y, sobre todo, bajo la amenaza de los submarinos. Estos últimos son un arma particularmente difícil de combatir, especialmente si no se dispone de una superioridad aérea tan grande que permita el empleo de aeronaves antisubmarinas (aviones normalmente lentos y que vuelan con perfiles de vuelo que los hacen muy vulnerables).

La isla de Taiwán tiene costas normalmente escarpadas, con un número limitado de playas que permitan el desembarco de tropas. Esto excluye la sorpresa, hace que resulte fácil y rápido minar los accesos marítimos a estas zonas y preparar las defensas terrestres...

En consecuencia, parece lógico que la RPC insista en la reunificación pacífica, principal idea detrás del «libro blanco»<sup>70</sup> publicado en 2022. El documento insiste en la solución «un país, dos sistemas», ya apuntada por Deng Xiaoping<sup>71</sup> que, sin embargo, ha quedado desacreditada tras la represión del gobierno chino por las protestas ante los incumplimientos de los acuerdos sobre Hong-Kong, donde se intentó ese modelo por primera vez.

---

68 SHLAPAK, David A. et al. *Dire Strait? Military Aspects of the China-Taiwan Confrontation and Options for U.S. Policy*. Santa Monica, RAND Corp., 2000.

69 Ibid.

70 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-10/china-s-first-white-paper-on-taiwan-since-xi-came-to-power-in-full> . Recuperado el 3 de mayo de 2023.

71 LI, Yihu. «The ‘one country, two systems’ solution to Taiwan: two comparative analyses». *China International Strategy Review*, 17 de diciembre de 2020.

## La guerra de Ucrania

La postura china ante la guerra de Ucrania es comprensible sobre la base de lo reseñado: China, en su competencia con Estados Unidos por la hegemonía mundial, no puede permitir una derrota rusa que favorezca los intereses norteamericanos. Pero, de forma contradictoria, la necesidad de mantener abiertos los mercados occidentales de los que depende le impide alinearse abiertamente con Rusia. Además de ello, una guerra larga afectará negativamente al crecimiento económico mundial, y, en consecuencia, al chino, que vive momentos complicados tras la pandemia. En este sentido, un posible uso por Rusia de armas nucleares podría tener consecuencias imprevisibles sobre la estabilidad mundial y, en consecuencia, sobre el crecimiento económico.

Así China debe mantener un difícil equilibrio entre evitar una contundente derrota rusa, pero sin dejar de mantener buenas relaciones con los que son sus principales clientes (lo que limita el apoyo que puede prestar a Rusia), al tiempo que busca activamente acuerdos que permitan poner fin a la guerra, o, al menos, evitar una escalada, para reactivar el comercio del que depende la economía china. Sin embargo, estos acuerdos no pueden sancionar una posible derrota rusa en el campo de batalla. Un complejísimo equilibrio, que, sin embargo, refuerza el papel de China como mediador diplomático de primer orden, en un conflicto en el que el actual *hegemón* del sistema, Estados Unidos, carece de esta posibilidad. Un bienvenido protagonismo para un aspirante al rol de primera potencia mundial.

En otro orden de cosas, el fracaso militar ruso en Ucrania obliga a China a replantearse sus capacidades militares, con su EPL organizado sobre el modelo soviético/ruso, con el que comparte doctrina, procedimientos y sistemas de armas. El pobre desempeño de las armas rusas aleja la posibilidad de una pronta invasión de Taiwán, al tiempo que las sanciones occidentales a Rusia son un ejemplo del poder de Occidente cuando se mantiene unido. Un mal presagio para una economía muy dependiente de Occidente, como es el caso de la china.

## Conclusiones

China tiene ante sí una «ventana de oportunidad» de pocas decenas de años, que empezará a cerrarse hacia 2035: si es capaz de aprovecharla, cambiando su modelo económico hacia otro en el que sea la potencia puntera en desarrollo tecnológico, China se convertirá en la potencia hegemónica del planeta, evitando una futura crisis económica y pudiendo emplear su riqueza para adquirir los recursos de los que carecerá: alimentos y materias primas. Si, en cambio, fracasa en este cambio de modelo, China se enfrentará a una crisis de proporciones desconocidas, cuando deje de ser la «fábrica del mundo», sin que tenga otro modelo económico alternativo, y se enfrente a una crisis de su modelo social y a un empobrecimiento generalizado. Xi Jinping, en



cambio, piensa que el tiempo corre a favor de China y del marxismo-leninismo, y que Occidente acabará colapsando.

Conforme pase el tiempo, si los problemas citados se agudizan (como parece) y el colapso del mundo occidental no se produce, la presión sobre los dirigentes chinos será cada vez mayor. Por ello, es previsible un incremento en las actuales actividades chinas de espionaje industrial (incluyendo el ciberespionaje), de vulneración de la propiedad intelectual y de acciones intimidatorias contra sus vecinos o sus rivales, cuando se opongan a sus intereses.

La dependencia de la RPC de los mercados occidentales tiene consecuencias fundamentales en los aspectos de seguridad. Si, aparentemente, Rusia ha podido amortiguar los efectos de las sanciones comerciales y económicas de Occidente por la invasión de Ucrania, China, con una economía absolutamente dependiente del comercio con Occidente, difícilmente podría evitar el colapso de su sistema económico si se le aplicaran sanciones similares. En consecuencia, si una posible invasión de Taiwán desencadenase sanciones parecidas a las aplicadas a Rusia, China tendría gravísimos problemas sociales y políticos, incluso si tuviese éxito desde el punto de vista militar (lo que es discutible). Por ello, el gobierno chino debe evitar a toda costa un escenario similar al que vive Rusia hoy.

Como hemos citado, el superávit comercial chino se reparte en partes muy similares entre Estados Unidos y el conjunto de la UE. Si China consigue romper la unidad que el bloque occidental ha mostrado frente a Rusia, el impacto de unas posibles sanciones norteamericanas que no aplicase la UE sería mucho menor. Como consecuencia, China intentará por todos los medios a su alcance minar la actual unidad de Occidente tras el liderazgo norteamericano, intentando obtener la neutralidad de la UE. Sin embargo, en relación con China, la UE es un bloque muy heterogéneo, con países con fuertes vínculos comerciales con China (especialmente, Alemania), mientras que otros apenas tienen ninguno (caso de Austria o de los estados bálticos). Pero incluso Alemania tiene un fuerte déficit con China, y Estados Unidos es un mercado mayor que China para los productos alemanes. Como consecuencia, la capacidad de influencia de China sobre los Estados miembros de la UE es muy desigual. Sin embargo, el mecanismo de toma de decisiones por unanimidad permite a China bloquear a la UE como conjunto, si consigue atraer a alguno de los Estados miembros a sus posiciones. Para ello, la principal herramienta de la que dispone sigue siendo la promesa de acceso a su colosal mercado interno, pero esa perspectiva resulta atractiva solo para aquellos Estados con empresas de suficiente entidad como para aprovechar ese gran mercado (Alemania, Francia, Italia...). Otra herramienta de la que dispone China es el apoyo financiero a Estados de la UE en dificultades presupuestarias. Una tercera podría ser la explotación de las rivalidades internas en la UE, y del deseo de Francia de mostrar su independencia con respecto a la política exterior de Estados Unidos.

España, como parte de la UE será una de las destinatarias de la presión de China para romper la unidad del bloque occidental. Sin embargo, una UE sin Estados Unidos carecería de la entidad suficiente para resistir las presiones de una China hegemónica para cambiar el actual orden internacional hacia otro basado en valores muy alejados

de los nuestros, lo que supone un riesgo inaceptable.

## Capítulo tercero



## Estrategia de seguridad nacional rusa

*José Pardo de Santayana*

### Introducción

Como es bien conocido, Putin no había previsto una guerra en toda regla cuando, el 24 de febrero de 2022, desencadenó lo que denominó una *Operación Militar Especial*, cuyo objetivo era un cambio de régimen político en Kiev que fuera favorable a los intereses geopolíticos de Rusia y anexionar a la Federación Rusa una franja de territorio ucraniano.

El fracaso ha sido atronador y la Federación Rusa se encuentra combatiendo una guerra por delegación (*proxi war*) contra el Ejército y la nación ucranianos, enfrentada a la firme voluntad de Estados Unidos y sus aliados que no están dispuestos a permitir que el Kremlin salga victorioso de la contienda.

El liderazgo ruso interpreta una derrota completa como una amenaza existencial y busca una estrategia que le permita, de momento, sobrevivir al mal paso que supone esta guerra y, a más largo plazo, encontrar un reacomodo de Rusia en el sistema internacional sin renunciar a su condición de gran potencia. El Sur global es clave para conseguir esto último.

Dada la gran debilidad relativa en el ámbito convencional, Moscú fundamenta su estrategia en el chantaje nuclear.

La OTAN y la UE han cerrado filas y están saliendo reforzadas, aunque hay sensibilidades distintas en su seno que también podrían romper la unidad europea. El Kremlin lo sabe y busca fractura dicha unidad. Pero, mientras la seguridad de Europa depende de EE. UU., la prioridad estratégica de Washington está en Asia. Así, la actuación norteamericana en la guerra de Ucrania está también determinada por el impacto que esta pueda tener en el teatro estratégico del Indo-pacífico.

El conflicto de Ucrania, empantanado en un callejón sin salida, ha desencadenado poderosas pasiones en todos los actores implicados. Las partes han elevado la confrontación al ámbito de los valores y las identidades, presentando Rusia a Occidente como un conjunto de sociedades decadentes empeñadas en imponer a los demás su propio paradigma para seguir dominando el mundo y demonizando el bloque occidental a Rusia como fuerza del mal que pone en peligro la democracia.

El peligro de escalada a un conflicto de mayores dimensiones es una realidad muy preocupante, el enfrentamiento entre las grandes potencias se está intensificando, la incertidumbre está creciendo exponencialmente, los problemas de índole global encuentran un contexto internacional desfavorable y la espada de Damocles nuclear

vuelve a pender sobre nuestras cabezas.

En el documento de Investigación 05/2022, Estrategias de seguridad, capítulo 4, (en adelante, documento precedente) ya abordamos la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de la Federación Rusa de julio de 2021, presentando igualmente sus antecedentes históricos y geopolíticos, la lógica que la gobierna, así como la cultura estratégica rusa. Dicha ESN expresaba gran confianza en que la Federación Rusa pudiera gestionar a su favor los tiempos tormentosos que se avecinaban<sup>1</sup>. Al redactarse esta última, todavía no se habían producido los acontecimientos determinantes que desencadenarían la guerra en febrero de 2022.

## Antecedentes

Como ya se indicó en el documento precedente, Rusia es una nación constreñida por la geografía con una historia de conflictos extremos que tiene una gran percepción de inseguridad y que, a su vez, infunde temor en sus vecinos. El fundamento de su ESN es la convicción de que, tanto por derecho propio como por las circunstancias geopolíticas, Rusia debe defender a toda costa su rango de gran potencia, manteniendo una firme confianza en la eficacia de las Fuerzas Armadas como instrumento de poder nacional.

Tras el final de la Guerra Fría, el reencuentro Este-Oeste se había producido mucho más rápidamente de lo esperado. Si, a partir de 1996 y la doctrina Primakov, la relación se fue deteriorando lentamente, la decisión de expandir la OTAN a Ucrania, más allá de la línea alcanzada en 2004, ha sido la manzana de la discordia que terminó tensando la relación entre las potencias anglosajonas y Moscú y que, finalmente, extinguió todo espacio de un entendimiento, hasta llegar a la invasión rusa.

Algunos politólogos de referencia, como Kennan, Kissinger o Brzezinski, ya habían advertido que Ucrania es un asunto extremadamente sensible para Moscú. Tras el inicio de la guerra, Emma Ashford reconoció en *Foreign Affairs* que «muchos prominentes teóricos realistas de las relaciones internacionales habían predicho correctamente la guerra en Ucrania»<sup>2</sup>. Así, Brzezinski nos había recordado en 1997, cuando la Federación Rusa aún vivía sumida en una profunda crisis de todo orden, que esta tiene grandes ambiciones geopolíticas y sigue siendo un actor de primer orden, que Ucrania es un pivote geopolítico y su independencia modifica la naturaleza misma del Estado ruso y que sin ella Rusia deja de ser un imperio en Eurasia<sup>3</sup>.

1 TRENIN, D: «Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era», *Carnegie Moscow Center*, 6 de julio de 2021. Disponible en: <https://carnegie.ru/commentary/84893>.

2 ASHFORD, E: «In Praise of Lesser Evils: Can Realism Repair Foreign Policy?», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre de 2022.

3 BRZEZINSKI, Z., *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Basic

La breve guerra de Georgia de agosto 2008 puso de relieve la profunda decadencia en que habían caído las FAS rusas. El nuevo contexto estratégico inducido por la potencial expansión de la OTAN expresada en la cumbre de Bucarest de abril de aquel mismo año, que abría la puerta a Ucrania y Georgia, despertó al oso ruso de su letargo. El Kremlin puso en marcha una reforma militar cuyo resultado terminó dando a Moscú significativos éxitos geopolíticos en la siguiente década que, a su vez, indujeron en el presidente Putin un exceso de confianza.

En 2014, la inesperada crisis en Ucrania abrió seriamente la posibilidad de que dicho país se incorporara al bloque occidental. En febrero, el presidente Putin pasó a la acción, incorporó Crimea a Rusia e instigó la rebelión militar en los territorios más prorrusos de la región de Dombás.

Convencidos de que Rusia antes o después terminaría acomodándose al enfoque occidental<sup>4</sup>, en Washington no se había previsto la reacción rusa. En marzo, el presidente Obama, minusvalorando a su rival, definió a la Federación Rusa como una potencia regional en declive. Con ello quería dar a entender que EE. UU. era la nación más poderosa del mundo, que la razón estaba de su lado y que, le gustara o no, Rusia tendría que aceptar las reglas de juego de un orden internacional presidido por ella misma.

Vladimir Putin quiso dejar claro que el papel que la Casa Blanca le otorgaba a Rusia en el concierto geopolítico global no se acomodaba a las aspiraciones del Kremlin. Moscú rompió las últimas amarras que le unían a las potencias occidentales y, en estrecha asociación con Pekín se propuso dar un golpe de gracia al sistema internacional entonces vigente.

En previsión de lo que pudiera ocurrir, la Federación Rusa inició un plan de desdolarización de su economía para mejorar su resiliencia económica frente a sanciones occidentales<sup>5</sup>. No obstante, el Kremlin pensaba que, mientras el conflicto del Dombás se mantuviera activo, la posibilidad de que Ucrania formara parte de la Alianza Atlántica sería nula. Eso le bastaba para garantizar que su palabra fuera escuchada en Kiev<sup>6</sup>.

---

Books , Nueva York, 1997, disponible en: [OceanofPDF.com\\_The\\_Grand\\_Chessboard\\_-\\_Zbigniew\\_Brzezinski.pdf](https://oceanofpdf.com/_The_Grand_Chessboard_-_Zbigniew_Brzezinski.pdf).

4 GRAHAM, T: «Let Russia be Russia: The Case for a more Pragmatic Approach to Moscow», *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 2019.

5 SHAGINA, M: «Western Financial Warfare and Russia's De-dollarization Strategy. How Sanctions on Russia Might Reshape the Global Financial System», *FIIA Briefing Paper 339*, mayo de 2022, disponible en: [Western financial warfare and Russian de-dollarization | FIIA](https://www.fiaa.org/western-financial-warfare-and-russian-de-dollarization).

6 NUNEZ VILLAVERDE, J: «Ucrania, un conflicto no tan congelado». *Real Instituto Elcano*, 14 de abril de 2021, disponible en: [Ucrania, un conflicto no tan congelado - Elcano Blog \(realinstitutoelcano.org\)](https://www.realinstitutoelcano.org/).

Washington y Londres se implicaron seriamente en la preparación militar de Ucrania entrenando, organizando y armando a sus Fuerzas Armadas. Desde 2014 hasta el inicio de la guerra, los EE. UU. entregaron a Ucrania 2500 millones de dólares en ayuda militar<sup>7</sup>.

En 2015, Rusia intervino directamente en la guerra de Siria. Al retar a Washington fuera de su espacio de influencia inmediato, Moscú reclamaba su papel de potencia global y rompía el cerco que una potencial ampliación de la OTAN proyectaba sobre el bajo vientre ruso. Su éxito, a un precio relativamente bajo, posicionó a la Federación Rusa como una potencia global cada vez más agresiva que expandió su presencia e influencia desde Oriente Medio a la mitad norte de África.

En julio de 2021, Rusia publicó su ESN en la que describía un entorno estratégico cada vez más inestable y peligroso, pero que tenía la confianza de poder sobrellevar en mejores condiciones que Occidente con la esperanza de que, antes o después, el ascenso imparable de China obligaría a Washington a buscar el acercamiento de Moscú.

## El camino hacia la guerra

A partir de la cumbre de la OTAN de Bruselas de junio de 2021, en la que se reiteró en lo esencial lo acordado en Bucarest —confirmando la disposición para incorporar a Ucrania y Georgia en la Alianza—, Washington y Londres redoblaron su apoyo militar y diplomático a Ucrania con la intención de incorporar dicho país al bloque occidental por la vía de los hechos consumados. El Kremlin vio que su estrategia de desestabilización de Ucrania no estaba dando los resultados deseados y empezó a considerar la posibilidad de emplear la fuerza. De lo contrario, pensaba Putin, Rusia perdería el control sobre el país vecino en un proceso muy probablemente irreversible.

En el otoño de 2021, el Ejército ruso inició la acumulación de tropas junto a la frontera ucraniana bajo pretexto de maniobras militares. En diciembre, Moscú lanzó un ultimátum que Washington rechazó. Dmitri Trenin advirtió entonces en *Foreign Affairs*:

«Existe una asimetría significativa en la importancia que Occidente y Rusia atribuyen a Ucrania. [...] Washington carga con una promesa a Kiev que ambas partes saben que no puede cumplir. Rusia, por el contrario, trata a Ucrania como un interés de seguridad nacional vital y ha declarado que está dispuesta a usar la fuerza militar si ese interés se ve amenazado<sup>8</sup>»

---

7 HENNIS, A: «The U.S. Has Sent Billions of Dollars in Aid to Ukraine — Breaking It All Down», *Market Realist*, 11 de Agosto de 2022.

8 TRENIN, D: «What Putin Really Wants in Ukraine: Russia Seeks to Stop NATO's Expansion, Not to Annex More Territory», *Foreign Affairs*, 28 de diciembre de 2021.



Una vez iniciada la guerra, Liana Fix y Michael Kimmage afirmaron en la misma revista:

«Aunque el Ejército ruso había ganado sus batallas de 2014 y 2015, el Kremlin estaba perdiendo la guerra por el futuro de Ucrania. Putin creía que derrocar rápidamente al gobierno en Kiev transformaría este estado de cosas y haría que Ucrania volviera al redil ruso, castigando a los socios europeos y estadounidenses de Kiev<sup>9</sup>»

Putin acudió a los juegos olímpicos de invierno de Pekín a principios de febrero de 2022 a concertar su decisión con Xi Jinping. Ambos líderes debieron pensar que Ucrania no podría resistir la embestida rusa. Sin embargo, Putin había apostado demasiado alto y le salió mal.

Mark Galeotti aporta cierta luz al afirmar que el líder ruso ha evolucionado con el tiempo, se ha convertido en un hombre obsesionado con cómo pasará a la historia, se ha rodeado de sus leales y se ha aislado del exterior —algo que la pandemia ha favorecido—, convirtiéndose en una caricatura de sí mismo<sup>10</sup>. Por otra parte, Putin, el artífice de la estrategia tanto política como militar, ha minusvalorado a su rival y sufre de embriaguez de poder, lo que le ha hecho perder el sentido de la realidad.

## La guerra de Ucrania

### *La operación militar especial degenera en guerra*

El 21 de febrero de 2022, Putin realizó un discurso explosivo y la Federación Rusa reconoció oficialmente a las repúblicas populares de Donetsk y de Luhansk, justificándolo en el pretendido genocidio que Kiev estaba realizando contra la población local. Tres días después, la operación militar se inició con más de un centenar de ataques en profundidad a lo largo y ancho de Ucrania contra objetivos militares, seguidos de la ofensiva terrestre.

---

9 FIX, L. y KIMMAGE, M.: «What If Russia makes a Deal? How to End a War No One Is Likely to Win», *Foreign Affairs*, 23 de marzo de 2022.

10 GALEOTTI, M., *Las guerras de Putin: de Chechenia a Ucrania*, Desperta Ferro Ediciones, Madrid, 2022.



Mapa 1: plan de operaciones ruso, fuente: elaboración propia.

Lo previsto era que, en tres días, la columna procedente del norte se hiciera con el control de la capital y depusiera al gobierno ucraniano vigente para sustituirlo por uno de conveniencia. En dos o tres semanas el resto de las fuerzas debía controlar una amplia franja de terreno, según figura en el mapa 1, adelantándose a cualquier reacción de Estados Unidos y sus aliados, para:

- 1) establecer un puente entre las regiones ya controladas de Crimea y Dombás, convirtiendo así el mar de Azov en un mar interior ruso,
- 2) controlar el canal Dniéper-Crimea, que permite abastecer de agua dicha península, y
- 3) negar a Ucrania el acceso al mar Negro, lo que habría aumentado la dependencia de Kiev en relación con Moscú y reforzado la posición de Rusia en el mar Negro.

Al día siguiente de iniciarse la guerra, ante lo que parecía una derrota inminente, Washington ofreció al presidente Zelenski la posibilidad de abandonar su capital. Éste decidió permanecer y con ello levantó la moral de la nación y la dispuso para resistir la acometida rusa. La embestida principal fue detenida a las puertas de Kiev, en lo que resultó ser el momento decisivo de la guerra.

A las tres semanas de iniciada la guerra, las fuerzas ucranianas empezaron a recuperar terreno en los tres ejes ofensivos rusos del norte. La ofensiva en torno a Járkov también estaba estancada. Las pérdidas rusas eran cuantiosas, la situación se hizo insostenible y, a finales de marzo, las tropas invasoras empezaron a replegarse de todo el territorio

que todavía ocupaban de los tres ejes próximos a la capital.

El Ejército ruso, que no se había preparado para una campaña convencional y había sacrificado importantes elementos de planificación para facilitar la sorpresa, quedó sobreextendido y con una disposición militar vulnerable por falta tanto de infantería para proteger a las falanges acorazadas y sus líneas de abastecimiento, como de artillería para abrir brecha en la ofensiva. La importante defensa antiaérea ucraniana y las propias deficiencias de la fuerza aérea rusa impidieron que esta última jugara el papel relevante que se la suponía.

EE. UU. y la UE respondieron a la invasión rusa de Ucrania con sanciones económico-energéticas y tecnológicas —que se han ido intensificando con el paso del tiempo.

Por otra parte, Rusia, que ha sorprendido negativamente por su mala disposición militar, ha resistido mucho mejor de lo esperado en el ámbito económico. Esto se ha debido a las hábiles políticas tecnocráticas rusas, los ajustados mercados mundiales de energía que han mantenido altos los precios del petróleo y el gas<sup>11</sup>, aun agudizados por efecto de las sanciones.

En el ámbito militar Washington y sus aliados iniciaron un modelo de apoyo a Ucrania que combina tres elementos: entrega de capacidades militares, inteligencia militar de alta calidad en tiempo real y entrenamiento de las fuerzas ucranianas.

### *La guerra se alarga e impone una estrategia de desgaste*

El Kremlin cambió de objetivo: renunció a un cambio político en Kiev y se centró en incorporar una importante franja de territorio ucraniano a la Federación Rusa, en primer lugar, la totalidad del Dombás, con la vista puesta en Odesa. Rusia todavía disponía de tiempo y de recursos para salir victoriosa. Las guerras suelen durar unos pocos meses, pero si se prolongan más allá de cinco, tienden a prolongarse<sup>12</sup>. La situación exigía pues una movilización importante de tropas rusas.

---

11 MILLER, C: «Is Russia's Economy on the Brink? Moscow's Struggle to Sustain its War in Ukraine», *Foreign Affairs*, 2 de septiembre de 2022.

12 BLATTMAN, C: «The Hard Truth About Long Wars: Why the Conflict in Ukraine Won't End Anytime Soon», *Foreign Affairs*. 29 de noviembre de 2022.



Mapa 2: operaciones verano-otoño, fuente: elaboración propia

Putin no tomó esta decisión porque contradecía su discurso de que no se trataba de una guerra sino únicamente de una *operación militar especial* y porque la estrategia rusa tiene que atender al trilema esfuerzo militar-capacidad económica-apoyo popular: el esfuerzo militar para ganar la guerra no debe poner en peligro ni la capacidad económica, sin la cual no se puede sostener la estrategia a largo plazo, ni el apoyo esencial del pueblo ruso, sin el cual el país corre el peligro de una crisis interior.

La heroica resistencia del Ejército ucraniano con la valiosísima ayuda de la inteligencia militar norteamericana fue deteniendo progresivamente el impulso ofensivo ruso dando tiempo a la llegada de medios militares de EE. UU. y sus aliados. En septiembre, Kiev lanzó una contraofensiva exitosa (mapa 2) que le permitió recuperar en el noreste del frente cuantioso territorio en la región de Járkov (1) y, en octubre, obligó a las tropas rusas a abandonar en el oeste los territorios ocupados al otro lado del Dnieper (2).

Rusia sufrió una segunda derrota que ha dañado seriamente el liderazgo y prestigio de Putin. Por primera vez en el transcurso de la guerra, el Kremlin se vio confrontado con la posibilidad de perder la guerra<sup>13</sup>. Como respuesta, el Kremlin organizó unos referendos locales para incorporar las provincias ocupadas a Rusia, ordenó una movilización parcial de 300.000 reservistas, amenazó de nuevo con utilizar «todos los medios a su alcance», incluido el nuclear, para defender su país y empezó a atacar de forma sistemática la infraestructura energética ucraniana.

13 FIX, L. y KIMMAGE, M: «Putin's Next Move in Ukraine. Mobilize, Retreat, or Something in Between?», *Foreign Affairs*, 22 de septiembre de 2022.

A finales de 2022, el ejército ruso detuvo el impulso ofensivo ucraniano y adaptó su modelo táctico y operativo a uno *estático de desgaste*. En los siguientes meses el resultado fue una verdadera carnicería por ambas partes con conquistas territoriales muy limitadas. En el caso de Bajmut, la batalla principal, Ucrania, no solo perdió la ciudad, sino que llevó la peor parte en términos de bajas.

### *El esperado contraataque de primavera-verano*

Ambos contendientes disponían de importantes reservas que no habían empeñado en combate. Ucrania había recibido numeroso material militar de EE. UU. y sus aliados que sumado a las capacidades propias ha permitido constituir una gran reserva mecanizada de 12 brigadas. A principios de junio de 2023, inició la anunciada operación ofensiva, frente a la cual el Ejército ruso había aprovechado el invierno y la primavera para preparar unas potentes líneas de defensa en profundidad (mapa 3).



Mapa 3, líneas de fortificación rusas en la zona central del frente, fuente: [t.me/supernova\\_plus](https://t.me/supernova_plus)

Para impedir que su oponente pudiera cruzar el Dnieper cerca de la desembocadura y amenazar directamente Crimea, forzando con ello a detraer importantes reservas, no disponibles para cubrir un frente tan amplio de 1200 kilómetros, el mando ruso —con toda probabilidad— voló la presa de Nova Kajovka (1) e inundó el tramo del río al oeste de dicho punto (mapa 4).





Mapa 4, previsibles planes ruso y ucraniano, fuente: elaboración propia

Todo parece indicar que el objetivo de las fuerzas ucranianas era alcanzar la costa del mar de Azov (2), lo que apenas excede un avance en línea recta de unos 100 kilómetros. De ese modo, Crimea se haría indefendible, ya que, si dicha península pierde el enlace por tierra con la Federación Rusa, únicamente podría ser abastecida por mar o por el puente del estrecho de Kerch (3) ambas vías fácilmente bloqueables.



Mapa 5, operaciones del verano de 2023, fuente: elaboración propia

Al finalizar la redacción de este documento (principios de septiembre de 2023), la ofensiva ucraniana principal (mapa 5) únicamente ha conseguido resultados limitados (1), necesitando tres meses para alcanzar la primera línea de la defensa en profundidad. La superioridad aérea y de fuegos de artillería rusa ha sido determinante para ello. En los flancos de la ciudad de Bajmut, de valor más simbólico que militar, las fuerzas ucranianas han hecho retroceder las líneas rusas (2). En el lado opuesto del frente, las tropas ucranianas lograron atravesar el Dnieper (4) y hacerse con el control de la orilla sur en varios puntos del río. Rusia ha resistido pues e incluso ha lanzado su propia ofensiva, también con resultados discretos, en la región de Jarkov<sup>14</sup> en dirección de la ciudad de Kupiansk (3).

Por otra parte, las relaciones entre Yevgeny Prigozhin, líder de la empresa militar privada Wagner, y el alto mando militar ruso se habían deteriorado hasta el extremo de realizar aquel una serie de declaraciones inauditas y muy agresivas. En junio, al poco e iniciarse la ofensiva ucraniana, sus fuerzas llevaron a cabo una rebelión abierta, apoderándose de gran parte de la ciudad de Rostov del Don, enviando una columna de tropas a toda velocidad hacia Moscú e incluso derribando varios aviones rusos, matando a más de una docena de pilotos rusos en el proceso<sup>15</sup>.

Lo que pareció una crisis, capaz de cambiar el rumbo de la guerra, se resolvió con un acuerdo favorecido por el presidente de Bielorrusia, Lukashenko, que ofreció una base de operaciones a Prigozhin en dicho país. Tras la cumbre ruso-africana de San Petersburgo, donde el líder mercenario jugó un papel importante, este sufrió un accidente, provocado, que le costó la vida.

La cumbre de Vilna en julio de 2023 fue una gran decepción para Ucrania y su presidente. Aplazó la decisión de entrada de dicho país en la Alianza Atlántica a cuando se acabe la guerra y únicamente dio respuesta a algunas cuestiones operativas, en su mayoría una continuación de las medidas existentes: apoyo militar a Ucrania y presión política sobre Rusia<sup>16</sup>.

## La elaboración de una estrategia de seguridad

El Concepto de la Política Exterior (CPE) de la Federación Rusa<sup>17</sup> fue publicado el 31 de marzo de 2023 y sustituye al anterior de 2016. Este documento es la primera

---

14 PEREZ PICHEL, Miguel. «Cuenta atrás para Ucrania: o su ofensiva da resultados pronto, o se habrá terminado la oportunidad». *El Debate*. 10 de agosto de 2023.

15 <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/vladimir-putin-age-chaos>.

16 KOZIEV, Stanislaw. «Small steps at the Vilnius NATO summit». *GIS*. 11 de agosto de 2023.

17 Disponible en: Concepto de política exterior de la Federación Rusa - Pia Global (noticiaspia.com)

declaración exhaustiva de política exterior de Rusia desde su invasión de Ucrania en febrero de 2022 y revela cómo Moscú ve la guerra y la geopolítica multipolar emergente. «Rusia ve el mundo actual en términos de una competición global por el poder y la influencia. Por un lado, está el mundo occidental liderado por EE. UU., que insiste en la adhesión global a su *orden basado en normas* derivado de los valores y prácticas occidentales, que presumiblemente son ideales no codificados en tratados jurídicamente vinculantes. En el otro lado, está el resto del mundo, que se adhiere a valores *más tradicionales*, que quiere regirse por el derecho internacional (definido únicamente por tratados y otros acuerdos jurídicamente vinculantes y dirigidos por las Naciones Unidas) y que rechaza el mundo unipolar que Estados Unidos supuestamente se ha comprometido a preservar<sup>18</sup>».

La Federación Rusa considera irrenunciable su condición de gran potencia y pretende estar desempeñando un papel positivo en la promoción de un sistema multipolar más justo, donde es uno de los polos principales. Por otra parte, argumenta que tiene una «responsabilidad especial en el mantenimiento de la paz y la seguridad a nivel mundial y regional» que se deriva de su papel en la historia.

La Federación Rusa está cada vez más comprometida en su lucha en la guerra de Ucrania, no por ambiciones imperiales, sino por una preocupación más desesperada por su propia supervivencia. El liderazgo ruso piensa que EE. UU. y sus aliados desean destruir a la Federación Rusa como gran potencia autónoma y someterla a su voluntad y que si las potencias occidentales no lo han conseguido hasta ahora es por temor a que el Kremlin pueda emplear el arma nuclear.

La Federación Rusa se enfrenta pues a dos grandes retos estratégicos:

- En primer lugar, pretende salir del mal paso que ha supuesto la *Operación Militar Especial* y evitar una derrota de grandes dimensiones, conservando una parte significativa del territorio de Ucrania que domina en la actualidad. Le resulta esencial tanto mantener un pasillo que una el Dombás con Crimea, porque de lo contrario Crimea se hace indefendible, como conservar la parte occidental de línea de frente en el río Dnieper para reducir el volumen de las tropas de cobertura y abastecer Crimea de agua.
- En segundo lugar, pretende diseñar una estrategia para conservar su estatus de gran potencia una vez que finalice la guerra o si esta se cronifica, sabiendo que las potencias occidentales reducirán al máximo las relaciones económicas y tecnológicas con Rusia, tratando de aislarla todo lo posible del resto del mundo.

Para conseguir ambos objetivos el Kremlin considera el trilema: esfuerzo militar-capacidad económica-apoyo popular, mientras redirige sus flujos comerciales,

---

<sup>18</sup> ASHBY, A. y GLANZ, M: «What You Need to Know About Russia's New Foreign Policy Concept: Moscow is betting on the emergence of a new, multipolar order, shorn of U.S. leadership», United States Institute of Peace, 10 de mayo de 2023, disponible en: [What You Need to Know About Russia's New Foreign Policy Concept | United States Institute of Peace \(usip.org\)](https://www.usip.org/publications/what-you-need-to-know-about-russia-s-new-foreign-policy-concept).



tecnológicos y financieros fuera del bloque occidental, teniendo en cuenta que, antes de la guerra, dos tercios de las exportaciones rusas iban dirigidas a Europa y que las potencias europeas eran también su principal fuente tecnológica y financiera. Para alcanzarlo cuenta con la colaboración de la Pekín que desea igualmente ganar resiliencia frente a las sanciones y presiones de EE. UU.

De ese modo, ambas potencias revisionistas han reforzado aún más su asociación estratégica y se proponen debilitar el dominio de EE. UU. sobre la economía mundial, debilitando el papel del dólar en el comercio internacional y contribuyendo a mantener al Sur global separado de la influencia occidental.

El CPE ruso busca así tejer una estrecha red de relaciones con los países del Sur global, así como, India, Turquía e Irán, en contraposición a Europa y EE. UU., centradas principalmente en energía, exportación de armamento, comercio de productos básicos, cooperación en materia de seguridad y educación. La relación con la India, un socio histórico de Rusia que está resistiendo las presiones de Occidente para oponerse a las políticas del Kremlin, alcanza un valor de primer orden para sostener el esfuerzo bélico y reconstituir un sistema internacional donde los intereses rusos puedan encontrar su reacomodo.

Los resultados de la cumbre de los BRICS de Johannesburgo en agosto de este año, si bien no deben ser sobrevalorados, se alinean con las pretensiones del Kremlin.

En la cumbre del G7 celebrada en Hiroshima en mayo, entre otras cosas, se intentó sin éxito convencer al Sur global —muchos de cuyos líderes fueron invitados a participar en dicha cumbre— para que se una a Occidente para hacer frente a Rusia y contener la influencia de China en la región. La mayoría de los países del Sur global no ve ningún beneficio en entrar en la lucha entre las llamadas naciones *democráticas* y *autoritarias*<sup>19</sup>.

Las potencias del G7 están malinterpretando las necesidades del Sur global, quieren mantener paradigmas occidentales y unos modelos paternalistas de tiempos ya superados a los que los países en desarrollo no quieren volver<sup>20</sup>. Al mismo tiempo, los enfoques energéticos y climáticos distancian significativamente a ambas partes. Esto favorece a las pretensiones rusas que encuentran en el Sur global una buena acogida a su relato de un mundo multipolar más justo e inclusivo.

La preferencia del Kremlin en la guerra de Ucrania es alcanzar una solución negociada. Para ello no pierde la esperanza de quebrantar la voluntad de lucha de Ucrania por medio de una estrategia de desgaste, mientras intenta cansar y dividir a los aliados occidentales.

---

19 MIGUEL DE LICHTENSTEIN, príncipe: «The West still misunderstands the Global South, comentario GIS, 25 de mayo de 2023, disponible en: [The West is alienating the Global South – GIS Reports \(gisreports.com\)](https://gisreports.com/).

20 *Ibidem*.

El CPE afirma que Rusia lanzó la guerra contra Ucrania «para proteger sus intereses vitales» e insiste en que está dispuesta al «diálogo y la cooperación» si Occidente acepta una relación definida por el respeto mutuo de los intereses de cada uno.

En Moscú se considera que, debido a la extrema polarización de la política estadounidense —con la posibilidad de que el partido perdedor no reconozca la victoria del otro—, las elecciones de noviembre de 2024 pueden presentar una gran oportunidad para forzar una paz en condiciones favorables o incluso para tomar la iniciativa militar.

En cualquier caso, en el Kremlin existe la determinación de alargar la guerra todo lo que sea necesario, suponiendo que por su tamaño la Federación Rusa terminará imponiéndose sobre Ucrania<sup>21</sup>, siendo la intervención directa en la guerra de los Estados de la OTAN el único medio de impedirlo.

Una preocupación primordial, es que la Federación Rusa pueda sufrir una crisis interna o incluso la ruptura territorial. Existen importantes antecedentes en la historia rusa. Esta circunstancia hace del control de la población, del relato y de su adhesión al régimen un aspecto central de la estrategia rusa.

### *Estrategia cognitiva*

La Federación Rusa considera central la batalla cognitiva tanto dirigida hacia el interior como el exterior. Hasta ahora, Putin ha conseguido aglutinar a la nación tras su liderazgo y, según el centro Levada, cuenta con un 82 % de respaldo<sup>22</sup>. El relato brota de una fusión entre nacionalismo, militarismo y tradicionalismo ortodoxo que ahonda en el natural victimismo ruso.

«En sus discursos de guerra, tanto Putin como el Patriarca Kiril, cabeza de la Iglesia Ortodoxa Rusa, han adoptado el lenguaje del martirio, del sacrificio purificador y del arrepentimiento, todo ello en aras de ganar la guerra. Este lenguaje es obviamente aplicable a los soldados rusos, muchos de los cuales son bendecidos por sacerdotes antes de ser desplegados. Pero la retórica también puede preparar a los rusos en casa para aceptar los costes más altos posibles como necesarios en este choque de civilizaciones<sup>23</sup>»

La guerra ha convertido la violencia en rutina y ha introducido un elemento de brutalidad en la conciencia pública del país. El ambiente belicoso ha radicalizado

---

21 KELIN, A., embajador de la Federación Rusa en Londres, entrevista en el BBC, 28 de mayo de 2023, disponible en: [Ambassador Andrei Kelin's interview to Laura Kuenssberg on BBC, 28 May, 2023 \(full version\) - YouTube](#).

22 RUMER, E: «How Putin's War Became Russia's War: The Country Will Struggle to Reckon With Its Crimes in Ukraine», *Foreign Affairs*, 9 de junio de 2023.

23 ADAMSKY, D., «Russia's New Nuclear Normal. How the Country Has Grown Dangerously Comfortable Brandishing Its Arsenal», *Foreign Affairs*, 19 de mayo de 2023.

a gran parte de la población. Así, al que no se alinea con el relato oficial se le tacha de agente enemigo o de víctima de la corrupción moral inoculada por las potencias occidentales.

El relato oficial ruso presenta a las potencias anglosajonas como enemigas de las aspiraciones legítimas de la nación rusa y como líderes de una civilización que quiere imponer al resto del mundo sus valores decadentes e inmorales y que defienden un orden internacional con el que pretende conservar su posición de privilegio y de dominio global. Las demás naciones occidentales son presentadas como meros lacayos de EE. UU. En Moscú se proclama que Washington pretende desmilitarizar y desoberanizar Rusia para luego explotar los recursos territoriales, naturales, industriales y humanos del país. A Ucrania se la presenta como una *hija pródiga* que se ha convertido en un *proxi* de las fuerzas del mal, el Occidente colectivo, que pretende desmantelar a Rusia espiritual y geopolíticamente.

Especial relevancia adquiere la narrativa dirigida a distanciar a los países en desarrollo del bloque Occidental. Se utiliza una interpretación de raíz marxista que pone de relieve la desigualdad del sistema internacional liberal, los legados del colonialismo y del imperialismo que impiden que los países del Sur global sean tratados en pie de igualdad y que contribuyen a promover los intereses de unas potencias occidentales que no quieren renunciar a su posición de privilegio.

También se afirma que estas dinámicas tienen repercusiones negativas para que los países puedan comprometerse y cooperar para abordar los acuciantes problemas mundiales que suponen amenazas existenciales para la humanidad, como el cambio climático, las pandemias y las guerras entre grandes potencias.

### *Estrategia militar convencional en Ucrania*

La Federación Rusia ha experimentado que cualquier ventaja operativa que obtenga sobre el campo de batalla puede ser anulada gracias al apoyo militar que las potencias occidentales le entregan a Ucrania. Se trata especialmente de medios de artillería cohete y misil de alcance cada vez mayor y en la cantidad suficiente para atacar en profundidad los sistemas de mando y control, la infraestructura logística, particularmente los centros de municionamiento, y las capacidades militares críticas en combinación con una inteligencia militar muy avanzada que hace dichos ataques muy eficaces.

Si el Ejército ruso acumula grandes medios convencionales para una operación ofensiva clásica, algo imposible de ocultar con las tecnologías modernas, se hace muy vulnerable. Ha elegido pues la combinación de muchas operaciones de menor envergadura en las que pone el énfasis en producir el máximo de bajas enemigas al precio de ganancias territoriales muy modestas, acompañado de ataques en profundidad a las concentraciones de tropas ucranianas y a su infraestructura militar crítica.

El alto mando ruso también ha comprobado el bajo rendimiento táctico de las unidades de reciente movilización para acciones ofensivas y pone su confianza para dichas operaciones en unidades de élite. Sin embargo, para las operaciones defensivas con el terreno adecuadamente fortificado, como es el caso en la actualidad, el Ejército ruso puede obtener mayor rendimiento de la totalidad de sus fuerzas.

La estrategia convencional rusa va pues dirigida a desgastar la voluntad de lucha de Ucrania tanto produciendo el máximo de bajas en las tropas ucranianas como atacando sistemáticamente en profundidad sus infraestructuras militares y energéticas. El Kremlin considera que, aunque las tropas rusas también sufren enormes pérdidas, la Federación Rusa, muy superior demográficamente (146 millones frente a 37 millones) y menos afectada por la población que abandona el país a causa de la guerra, tiene mayor resiliencia que su oponente. En Ucrania, a la vista de la carnicería en que se han convertido las batallas, están surgiendo los primeros problemas para la movilización de voluntarios.

Por su parte, las Fuerzas Armadas ucranianas necesitan salir de la trampa de la guerra estática de desgaste que favorece a Rusia. Para llevar a cabo una ofensiva exitosa necesita superioridad aérea, de ahí la insistencia de que se le dote del F-16. Mayores capacidades antiaéreas son igualmente necesarias para defender al país de los ataques rusos en profundidad. Otra debilidad ucraniana es la fuerza naval casi inexistente, tratándose de unas operaciones militares sobre un territorio en gran parte rodeado de mar.

Las capacidades convencionales de EE. UU. son tan abrumadoras, que Washington tiene la llave, si así lo decide, para desequilibrar la contienda a favor de Ucrania. Hasta el momento, las potencias occidentales están dando el apoyo militar a Ucrania de forma muy medida por temor a que una grave derrota de las fuerzas rusas desplegadas en Ucrania pudiera inducir al Kremlin al empleo del último recurso.

### *Estrategia nuclear*

Gracias al chantaje nuclear el liderazgo ruso confía en impedir que los aliados occidentales escalen mucho más su apuesta en favor de Ucrania y terminen aceptando algún final negociado. No obstante, no renuncia a su empleo si se enfrenta a una amenaza existencial.

La *Operación Militar Especial* tuvo desde el principio un componente nuclear. No obstante, al haberse debilitado sustancialmente la disuasión convencional rusa y encontrarse el Kremlin amenazado de una seria derrota, se ha potenciado la dimensión nuclear como última garantía. Putin, consciente de ello, no ha dejado de advertir que empleará su arsenal nuclear si la Federación Rusa se enfrenta a una amenaza existencial. «Evidencias de fuentes primarias indican que, los militares rusos han redoblado su conceptualización de la estrategia de disuasión, y que están empezando a confiar aún

más en el arsenal nuclear en la planificación estratégica»<sup>24</sup>.

Esta circunstancia ha llevado a un callejón sin salida estratégico: para derrotar a Rusia en Ucrania hay que asumir el riesgo de su respuesta nuclear. Esto no solo pone en serio peligro a Ucrania y Europa, sino que acerca al mundo al abismo de que la escalada puede derivar en un apocalipsis nuclear.

En el caso de España, aceptar el riesgo de un ataque nuclear porque de lo contrario Rusia no será derrotada es contradictorio porque no se asumen riesgos existenciales para enfrentarse a amenazas que no son existenciales y la guerra de Ucrania no lo es para nuestro país. Por otra parte, al no disponer de armas nucleares, se asume un riesgo mayor que las potencias que disponen de ellas que son las que tienen los mayores intereses estratégicos en juego.

### *Dimensión económica-tecnológica de la ESN*

La estrategia a largo plazo del Kremlin una vez acabada la guerra, así como también si esta se alarga, tiene un componente económico-tecnológico esencial. Únicamente si es capaz de mantener una economía suficientemente robusta, la Federación Rusa podrá sostener su impulso militar en Ucrania y mantener su condición de gran potencia más allá de la contienda bélica.

Para sorpresa del mundo, el impacto económico de la guerra en Rusia está siendo mucho menor de lo esperado. Así, la caída del PIB ha sido menor que en las crisis anteriores (figura 6)

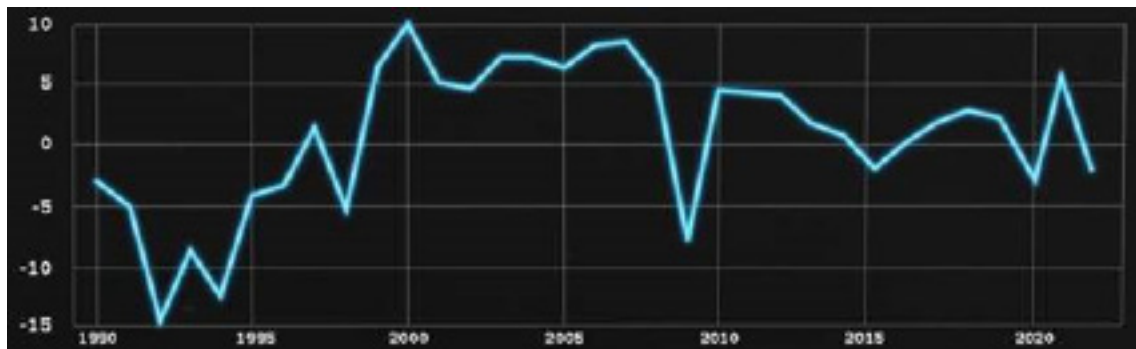


Figura 6: crecimiento anual del PIB ruso, fuente: RealLifeLore

Como consecuencia de unos mercados muy ajustados al principio de la guerra, los precios, en consecuencia, ya bastante altos y sumados los efectos de las sanciones, los ingresos rusos por exportación de gas y petróleo representaron en 2022 (figura 7) una vez y media los de 2021, un año muy positivo a dicho respecto para la Federación Rusa. Esto ayudó significativamente a Moscú a sostener la guerra y a mantener la economía a flote. Así, en 2022, el PIB de Rusia se redujo únicamente en una cifra estimada de

24 *Ibidem.*

1,5 billones de dólares, es decir, un 2,1%<sup>25</sup>, cuando al inicio de la guerra el FMI había predicho una caída del PIB ruso del 8,5 %.

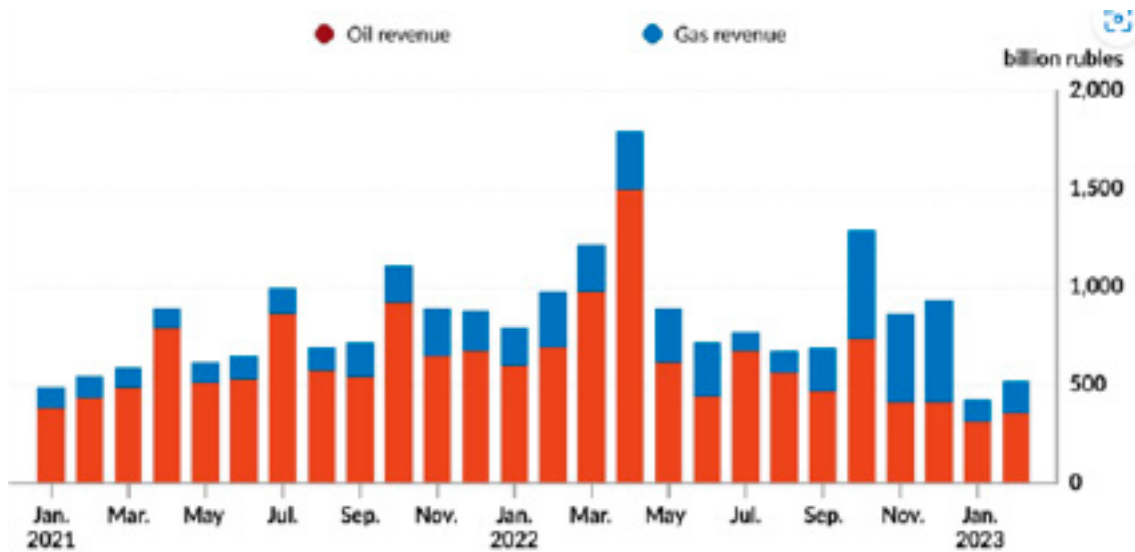


Figura 7, evolución de los ingresos estatales rusos por exportación de gas y petróleo, fuente GIS.

No obstante, en 2023, el panorama de precios está cambiando y, teniendo en cuenta que la energía representa aproximadamente el 18% del PIB de Rusia y al menos un tercio de los ingresos de su presupuesto estatal, los intentos de Occidente por reducir la capacidad del Kremlin para financiar su guerra contra Ucrania están empezando a dar frutos. Los ingresos de Rusia por exportaciones de petróleo y gas cayeron casi un 40% en enero de 2023 (18.500 millones de dólares) en comparación con enero de 2022 (30.000 millones de dólares) y solo cubren un 23% del presupuesto ruso frente al 30-35% anterior a la guerra. La Agencia Internacional de la Energía ha pronosticado que el descenso de los ingresos será aún mayor en los próximos meses<sup>26</sup>. Esto no impide, sin embargo, que según las proyecciones del FMI de julio de 2023, el PIB ruso crecerá en 2023 un 1,5 % y en 2024 un 1,3 %.

25 NAKHLE, C: «Increasing pressure on Russia's oil industry», GIS, 13 de abril de 2023, Disponible en: [Russian oil industry taking a hit, dragging down economy \(gisreportsonline.com\)](https://gisreportsonline.com).

26 *Ibidem*.



Algunos críticos afirman que la ocultación de datos oficiales por parte del gobierno ruso está apantallando problemas más profundos<sup>27</sup>. De igual modo se señala que una parte significativa del PIB (más del 5 %) se debe al esfuerzo en defensa, lo que en realidad es una carga para la economía rusa.

«Las exportaciones rusas han caído un 31% en lo que va de año, frente a un aumento del 35% de las importaciones; la guerra consume casi un tercio de su presupuesto y ya en la primera mitad del año las cuentas públicas han superado el objetivo de déficit de todo el ejercicio. Ese escenario augura presiones persistentes sobre la divisa rusa y nuevas subidas de tipos, en un tira y afloja entre las ambiciones militares del presidente Vladímir Putin y los objetivos de sostenibilidad del Banco Central y del Ministerio de Hacienda<sup>28</sup>»

Por otra parte, los planes de Washington y Bruselas para erosionar la maquinaria energética rusa y reducir la dependencia del invasor están dando resultados. En el primer aniversario del plan REPowerEU, concebido por el equipo de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, para cortar con el gas ruso, el consumo se ha reducido en un 75%. De momento, Moscú mantiene la cabeza a flote gracias al oxígeno que percibe de otros socios comerciales, entre ellos India<sup>29</sup>.

Esa es precisamente la clave de su estrategia de futuro: reconducir y reconstruir las cadenas de interacción económico-tecnológica hacia el Sur Global y China frente a la barrera de sanciones que el bloque occidental ha levantado. La Federación Rusa cuenta con la ventaja de ser el mayor productor y disponer de las mayores reservas de recursos naturales del mundo y este las necesita y necesitará aún más en el futuro.



Figura 8, países afectados por sanciones, fuente: Firstpost

27 Ibidem.

28 «Golpes a la economía rusa». Editorial *del País*. 18 de agosto de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2023-08-18/golpes-a-la-economia-rusa.html>.

29 «Unión Europea-India. Relaciones marcadas por la Guerra». *Informe Semanal de Política Exterior* n.º 1324, 22 de mayo de 2023.

Otro ámbito que se alinea con los objetivos del Kremlin es el de los BRICS —40 % de la población mundial y el 31,5 % del PIB global— que en la cumbre de Sudáfrica, celebrada a principios de junio de 2022, expresó su oposición al abusivo empleo de sanciones por parte del bloque occidental (figura 8) y su deseo de reducir su dependencia comercial del dólar.

De momento, estamos viendo como una parte significativa del comercio energético, anteriormente exclusivamente en dólares, ya se está haciendo en otras divisas. China está liderando el camino de la desdolarización, otros países como Rusia, Brasil y Arabia Saudí le siguen. Los datos sugieren que las reservas de dólares estadounidenses en los bancos centrales están disminuyendo, al igual que la influencia de Estados Unidos en la economía mundial. Esto supone una oportunidad única para que las monedas regionales y los sistemas de pago alternativos cubran dicho vacío<sup>30</sup>.

Por otra parte, a medida que Washington ha llegado a depender cada vez más de las sanciones, muchos Estados *rebeldes* han comenzado a endurecer sus economías frente a tales medidas y se está creando el fenómeno de la resistencia a las sanciones. Individualmente, los acuerdos de intercambio de divisas, los sistemas de pago alternativos y las monedas digitales no tendrían mucho impacto en la eficacia de las sanciones estadounidenses, pero juntas están brindando cada vez más a los países la capacidad de realizar transacciones a través de canales a prueba de sanciones. El escenario más probable es que las cosas empeoren. Todo esto significa que, dentro de una década, las sanciones unilaterales de EE. UU. pueden haber perdido gran parte de su impacto<sup>31</sup>.

En el contexto descrito, la India es el gran objeto de deseo como socio geopolítico: EE. UU. necesita su cooperación para contener a China en el Indo-Pacífico y Rusia ha encontrado en ella una puerta abierta para redirigir sus flujos comerciales. Moscú es un importante y consolidado exportador de armas a Nueva Delhi, unos 13.000 millones de dólares en los últimos cinco años, y, a raíz de la guerra, lo es también de petróleo, unos 1,6 millones de barriles diarios en febrero de este año. Además, la India aspira a convertirse en el líder del Sur global y es un miembro entusiasta de los BRICS<sup>32</sup>.

Estas iniciativas diplomáticas contradictorias reflejan la tensión entre la búsqueda de un liderazgo no alineado y la necesidad de socios estratégicos frente al desafío global de China. De igual modo, al liderazgo indio le preocupa la creciente dependencia de la Federación Rusa en relación con China, por lo que, al tiempo que se beneficia de un petróleo a precios muy rebajados, no le interesa ver a Moscú demasiado debilitado. El

---

30 SHAKIL, F: «By the Number: The De-Dolarization of Global Trade», *Strategic Culture Foundation*, 15 de enero de 2023.

31 Demarais, A: «The End of the Age of Sanctions? How America's Adversaries Shielded Themselves», *Foreign Affairs*, 27 de diciembre de 2022.

32 CARAFANO, J: «India tilts West as Russian ties cool», *GIS*, 16 de mayo de 2023, disponible en: [India will likely cool Russia ties in favor of the United States \(gisreportsonline.com\)](https://www.gisreportsonline.com).



Kremlin encuentra en ello importantes contrapartidas.

### *El caso particular de África*

Como ya se indicó en el documento precedente, Rusia ha llegado a África para quedarse y lo ha hecho desplazando a Francia. Moscú consiguió posicionarse de nuevo allí a raíz de su éxito en Oriente Medio y, en particular, en Siria, combatiendo al terrorismo islámico y sosteniendo un gobierno desahuciado. El Kremlin ha utilizado África para compensar algunas de sus limitaciones de poder, tratar de obtener nuevas fuentes de ingresos, ampliar sus bases militares a bajo precio y, lo más importante, para consolidar su posición de gran potencia. Con todo ello, se aprecia un cierto renacimiento del sentimiento prorruso en paralelo a uno antioccidental<sup>33</sup>.

La relación militar y de seguridad entre Rusia y África es el núcleo de su influencia en el continente negro, complementado con relaciones energéticas, de seguridad alimentaria y otros intereses comerciales. Las inversiones del Kremlin en África, a pesar de su limitado alcance, siempre han sido estratégicas. Si tradicionalmente el interés de los Estados africanos se basaba en que las armas rusas son más baratas que las procedentes de las naciones occidentales, en la actualidad, los países de África Occidental se enfrentan a situaciones cada vez más graves, como la pérdida de territorio a manos de los insurgentes y la fractura de varios regímenes estatales. Mali podría ser tomado por Moscú como modelo y plataforma de lanzamiento para una mayor implicación en la región.

África se están viendo muy afectados por la guerra de Ucrania: están subiendo los precios de la energía como consecuencia de las sanciones, con incidencia en la inflación que combinado con el deterioro de la situación económica externa ha dañado la estabilidad financiera; además, está obstaculizando la exportación de cereales vía el Mar Negro, teniendo en cuenta que, antes de la guerra, quince países africanos recibían más de la mitad su importación de cereales de Ucrania o Rusia<sup>34</sup>.

En la estrategia rusa dirigida al Sur global África juega un papel principal. Tiene una doble misión: oponerse a la política de cerco y sanciones de Occidente y demostrarle, al mismo tiempo, que puede amenazar sus intereses, como está quedando patente al fomentar los sentimientos antifranceses en el área de influencia de París y apoyar a los gobiernos golpistas. Desde su posición de creciente presencia puede desestabilizar la región y favorecer olas migratorias.

---

33 «Russia's influence in Africa, a security perspective», *Atlantic Council*, 21 de febrero de 2023, disponible en: [Russia's influence in Africa, a security perspective - Atlantic Council](#).

34 ZAYTSEV, Vadim. «Second Russia-Africa Summit Lays Bare Russia's Waning Influence». *Carnegie Endowment for international Peace*. 31 de julio de 2023. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/politika/90294>.

Ciertamente, los volúmenes comerciales entre Rusia y las naciones africanas han caído desde la última cumbre ruso-africana de 2019, mientras que la guerra en Ucrania y las actividades de Wagner en el continente han tensado los lazos políticos. Al menos 1.000 mercenarios rusos operan actualmente en Malí, 1.200 en Libia y 1.000 en la República Centroafricana. El Kremlin también ha ampliado sus proyectos económicos y políticos a Burkina Faso, Argelia, Sudán, Mozambique, Zimbabue y Eritrea. La mano oculta de Rusia en el golpe de Estado de Niger ha hecho sonar las alarmas.

A pesar de las presiones de Occidente, que redujeron el nivel de representación de muchos de los países —solo 27 países enviaron altas personalidades políticas a la cumbre, frente a los 45 de 2019—, la segunda cumbre de África en San Petersburgo ha conseguido un resultado valioso para el Kremlin. Putin pudo escenificar que Rusia tiene peso geoestratégico en la región, que no está sola en un mundo injusto y que aún tiene algunos aliados en su lucha contra la hegemonía de EE. UU.

El creciente deterioro de las relaciones argelino-marroquíes, el rearme correspondiente y la crisis multidimensional del Sahel afectan de manera directa a los intereses de España, especialmente en lo que se refiere a la amenaza terrorista y a los flujos migratorios irregulares. La situación en la región se ha agravado aún más a causa del conflicto en Ucrania.

Para España la evolución de la presencia rusa en el continente vecino es muy sensible e invita a la prudencia porque, antes o después, los intereses de ambas partes se encontrarán. Una preocupación muy prioritaria, como indica el Informe Anual de Seguridad Nacional 2022 del DSN<sup>35</sup>, es que el Kremlin pueda desarrollar en la región una agenda desestabilizadora.

En tales circunstancias, la cobertura del flanco sur de la OTAN es crucial para la seguridad española. La guerra de Ucrania impide que los aliados le presten la atención necesaria, lo que obliga a España a conservar sus capacidades militares focalizadas en dicha región. Los recursos disponibles son, en cualquier caso, insuficientes.

---

35 GOBIERNO DE ESPAÑA, «Informe Anual de Seguridad Nacional 2022», marzo de 2023, disponible en: [CASTELLANO IASN2022 Accesible.pdf](#).

## **Capítulo cuarto**



## La India, autonomía e imperativo en su estrategia de seguridad

*Javier Fernández Aparicio<sup>1</sup>*

### Introducción

El entorno de seguridad de la India responde, en primer lugar, a su propia conformación nacional en una amalgama de pueblos y religiones que se remontan a miles de años, conformando veintiocho estados o regiones y siete territorios de la Unión, algunos con conflictos abiertos o en zonas limítrofes con países con los que la India tiene fricciones históricas. Desde la misma independencia en 1947 la India fijó su prioridad en materia de seguridad primero en Pakistán y luego en China, desde un punto de vista terrestre y en torno a las noroccidentales regiones fronterizas de Cachemira y Arunachal Pradesh.

Sin embargo, la India no tiene definida una estrategia de seguridad nacional publicada, lo cual cabe achacar tanto a una cierta indefinición, aunque esto le otorga flexibilidad de acción y alianzas, como a una posibilidad de exponer las propias debilidades en el caso de no poder solventar alguna amenaza contemplada en un documento oficial. Con todo, la India cuenta con sus propios objetivos y capacidades para desarrollar una estrategia de seguridad nacional y se pueden vislumbrar en documentos y proyectos relacionados, así como discursos y declaraciones en diversos eventos internacionales a lo largo de la última década.

En este «mundo desordenado», como lo han definido los analistas indios Shashi Tharoor y Samir Saran<sup>2</sup>, el peso de la India en la actual geopolítica global va más allá de la rivalidad con China –ambos países también cooperan en diversos foros internacionales, como tampoco todo es ambigüedad respecto a Rusia o la relación oscilante con Occidente. Se habla del «imperativo indio» en la nueva geopolítica mundial, donde la globalización, instituciones y normas occidentales, son rechazadas por un número creciente de países, empezando por China y Rusia, pero también desde el Sur Global, América Latina y África. La India ofrece una alternativa desde su tradicional multilateralidad, que ya no implica subordinación a un bloque, lo que además evitaría un conflicto a escala global sin duda sería catastrófico. Este «imperativo indio» puede ser una opción exitosa a la tensa situación global actual<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos. [jferapi@mde.es](mailto:jferapi@mde.es)

<sup>2</sup> THAROOR, Shashi & SARAN, Samir: *The new world disorder and the Indian imperative*. Aleph, Nueva Delhi, 2020.

<sup>3</sup> THAROOR, Shashi & SARAN, Samir (ibid.), pp. 236-291.

La estrategia de seguridad india abre los brazos a todos los actores y participa en los foros internacionales donde, además de ser oída, la India quiere ser respetada como país desde un secular no alineamiento en las políticas de bloques evoluciona hacia una autonomía estratégica propia y no dependiente de terceras potencias, incluso dependiendo aún de los recursos, el comercio energético y tecnológico, o siendo sus proveedores de seguridad. Un ejemplo de esta política propia india lo tenemos en el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD en sus siglas en inglés), donde hay un concepto disuasivo respecto a China para tres de sus cuatro integrantes: Estados Unidos, Japón y Australia, pero donde el cuarto, la India, lo considera un foro donde compartir recursos y tecnología, por supuesto también en materia de seguridad, pero no de única confrontación con la potencia china, con la que la India desea coexistir y también cooperar<sup>4</sup>.

«Por último, existe un consenso en la India sobre los objetivos y amenazas a la seguridad nacional del país aunque no haya un escrito publicado. En marzo de 2019 apareció una autotitulada Estrategia de Seguridad Nacional, un documento elaborado por el prestigioso Teniente General (ret.) Deependra Singh Hooda para la campaña electoral de aquel año del Congreso Nacional Indio que durante tantas décadas ha gobernado el país. Se trata de una declaración de intenciones en su programa electoral de aquel año, pero comparte una visión común sobre las necesidades reales como es asegurar la integridad territorial, promover el ascenso de la India en el concierto internacional previendo algunas amenazas disruptivas, como son los efectos del cambio climático, el desarrollo tecnológico sin control o cómo atender a los escenarios de escasez de agua o energía. En el plano exterior el documento aboga por un diálogo constructivo con Pakistán y China, más la seguridad y control en las aguas adyacentes al país, base de una proyección regional india<sup>5</sup>».

### ¿Es intencionada la inexistencia de una estrategia de seguridad nacional?

Desde su independencia en 1947, exceptuando el caso de su doctrina sobre su armamento nuclear analizada en epígrafe aparte, la India no ha expresado por escrito una política de seguridad nacional, algo que puede parecer anacrónico hoy día en un Estado democrático pero que responde a ciertos condicionantes específicos. El 29 de diciembre de 2022 el general (ret.) Manoj Mukund Naravane, junto a otros militares en la reserva y expertos, pidió formalmente al primer ministro Narendra Modi un documento consensuado y elaborado para clarificar las amenazas prioritarias a la

4 «Chinese, Indian foreign ministers discuss border peace at G20» (*Al Jazeera*, 2 de marzo de 2023). Disponible en [Chinese, Indian foreign ministers discuss border peace at G20 | News | Al Jazeera](#) (Consultado el 12/5/2023).

5 *India's National Security Strategy*, marzo de 2019. Disponible en [Microsoft Word - NSS Draft 4v3.docx \(inc.in\)](#) (Consultado el 20/5/2023).

seguridad del país y el camino para abordarlas, además de ser el sustento para organizar las reformas necesarias y alcanzar las capacidades militares precisas. El llamamiento no fue respondido desde el gobierno indio<sup>6</sup>.

Una de las explicaciones puede ser que la India quede expuesta. Un documento que citase los fundamentos de la estrategia de seguridad nacional también debería exponer cómo afrontar las amenazas a la misma. Indudablemente, se debería fijar la posición respecto a China y esto puede ser una de las razones para no elaborar tal documento: no identificarse en el concierto internacional como antagonista claro respecto a China, por no citar otros casos delicados, Rusia en primer lugar. Por otro lado, establecer unos límites precisos donde las Fuerzas Armadas indias estarían obligadas a actuar, podría ser arriesgado y más tratándose de una potencia nuclear con unas relaciones de por sí muy conflictivas con sus vecinos del norte, China y Pakistán, otra potencia nuclear que sí tiene su propia Estrategia de Seguridad Nacional, publicada en enero de 2022, en donde la India es la máxima prioridad entre sus objetivos estratégicos<sup>7</sup>.

Otra razón a tener en cuenta para comprender esta falta de un documento público es de índole político. La imagen pública que proyecta el primer ministro Modi como gobernante fuerte podría quedar socavada en el caso de que no se pudiera dar una respuesta rápida a una violación de las líneas rojas marcadas en dicho documento. Incluso existen diferentes opiniones sobre el alcance de estas líneas rojas por parte de los diversos departamentos gubernamentales en la materia, como el Ministerio de Defensa, la Oficina de Inteligencia y el Ministerio del Interior, con poca comunicación interna y haciéndose arduo su mera coordinación. De fondo, la conjetura plausible sobre la imposibilidad de que las tres armas fundamentales de la India, el Ejército, la Fuerza Naval y la Fuerza Aérea, puedan operar de manera conjunta y coordinada bajo un mismo mando<sup>8</sup>.

Existen otros documentos oficiales que palían algo la inexistencia de una estrategia de seguridad oficial y divulgada. Así, la Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas Indias (JDIAF en sus siglas en inglés, 2017) expone que, aun con la salvedad de no estar publicada, dicha estrategia de seguridad nacional debe girar en torno a salvaguardar al país de cualquier tipo de agresión externa o interna, incluyendo aquí la preservación de la democracia india, su estabilidad y la unidad del país, y siendo capital a nivel

---

6 PANDIT, Rajat: «First make a national security strategy, then theatre commands: Former army Chief Gen Naravane» (*The Times of India*, 30 de diciembre de 2022). Disponible en [First make a national security strategy, then theatre commands: Former army chief Gen Naravane | India News - Times of India \(indiatimes.com\)](#) (Consultado el 21/5/2023).

7 KHALID, Zaki: *Examining the National Security Policy of Pakistan, 2022-2026*. En Center for Strategic and Contemporary Research, 20 de febrero de 2022. Disponible en: [Examining the National Security Policy of Pakistan 2022-2026 - Centre for Strategic and Contemporary Research \(cscr.pk\)](#) (Consultado el 22/5/2022).

8 DEUSKAR, Nachiket: *Why India does not have a national security strategy – and why it needs one* (*Scroll.in*, 22 de mayo de 2023). Disponible en: [National security strategy: Why India does not have one but should \(scroll.in\)](#) (Consultado el 23/5/2023).

operativo mantener la capacidad de disuasión convencional y nuclear de sus Fuerzas Armadas<sup>9</sup>. La JDIAF también incluye otros escenarios de riesgo para la India, más allá de los convencionales, como son las amenazas híbridas que requieren inmediatez, recursos suficientes y flexibilidad de maniobra, persistiendo la duda de si acaso la India pudiera atender a más de dos frentes convencionales simultáneos o a múltiples frentes en diversos dominios<sup>10</sup>.

## Las prioridades estratégicas de la India

El gobierno del actual primer ministro Narendra Modi, en el poder desde 2014, gestiona el segundo ejército más grande del mundo en tamaño, con casi millón y medio de efectivos que también colaboran en asuntos de seguridad interna. Tradicionalmente la postura estratégica india era la de tener la capacidad de atender a dos frentes convencionales terrestres simultáneos, ambos en el noreste, mirando a Pakistán y China, a lo que se suma la disuasión nuclear, complementaria de la convencional, y las amenazas híbridas. Con todo, la prioridad estratégica india, también respecto a Pakistán y China, parecer rotar del interior continental al Indo-Pacífico, prestando mayor atención y adquiriendo capacidades para el control del Índico y, más allá, del Pacífico con sus rutas marítimas.

## Pakistán y China, las amenazas terrestres

Pakistán es la eterna amenaza para India, pues la tenencia de armamento nuclear compensa la clara disparidad de medios y efectivos entre ambos países. La traumática partición de 1947 que dio lugar a ambos Estados inició un conflicto que no se cierra, el de Cachemira, que incluso tiene influencias de otros países vecinos como Afganistán, aliado inestable pero imprescindible para Pakistán, al ser una plataforma a su estrategia defensiva u ofensiva respecto a la India. Otros factores de peso son la influencia que Pakistán puede ejercer sobre la minoría musulmana en la India, la dependencia paquistaní del control indio sobre los ríos que bañan el país necesarios para su supervivencia, arma que nunca ha sido utilizada por la India, y los diversos proyectos de gasoductos que llevarían desde Turkmenistán e Irán a la India, reduciendo costes y

---

9 *Joint Doctrine Indian Armed Forces*. Headquarters Integrated Defence Staff. Ministry of Defence, abril de 2017, pp. 1-6. Disponible en [Joint Doctrine Indian Armed Forces.pdf \(bharatshakti.in\)](#) (Consultado el 4/6/2023).

10 TARAPORE, Arzan: *The Army in Indian Military Strategy: Rethink Doctrine or Risk Irrelevance*. En *Carnegie India*, 10 de agosto de 2020. Disponible en: [The Army in Indian Military Strategy: Rethink Doctrine or Risk Irrelevance - Carnegie India - Carnegie Endowment for International Peace](#) (Consultado el 23/5/2023).



tiempos de transporte, pero que inevitablemente tendrán que atravesar Pakistán. Por ello, en la actualidad rutas y transporte marítimo constituyen temas capitales para la India<sup>11</sup>.

Respecto a Cachemira, se han producido tres guerras y varios conatos de insurgencia que llegan a la actualidad con el apoyo paquistaní a grupos terroristas. Esto sin duda ha mediatizado la prioridad de la seguridad india durante décadas. Aunque el norte de la región permanece ocupado por Pakistán y el sur por la India, la soberanía sobre su totalidad sigue siendo reclamada por ambos países. Sobre Cachemira influyen también algunos movimientos terroristas de corte radical islámico, que constituyen un problema de seguridad interno indio y que se proyectan a Pakistán e incluso a Afganistán. La India ha ido invirtiendo enormes recursos en Cachemira en materia de seguridad ya no tanto para prevenir la amenaza paquistaní, sino para atajar la proliferación de insurgentes y terroristas y que la región no acabe convertida en un «santuario» para aquéllos<sup>12</sup>. No obstante, de fondo la rivalidad con Pakistán sigue abierta con periódicos resurgimientos de incidentes y polémicas de difícil solución diplomática<sup>13</sup>.

China, la gran potencia regional y global, comparte con la India una conflictiva frontera en las estribaciones del Himalaya, la denominada Línea de Control Real (LAC en sus siglas en inglés) con más de cuatro mil kilómetros a lo largo de las regiones indias de Ladakh, Cachemira, Uttarakhand, Himachal, Sikkim y Arunachal. La disputa fronteriza se retrotrae a la guerra de 1962 que terminó con la pérdida de territorio para la India. Con cierta frecuencia estallan altercados entre las fuerzas de ambos países, aunque lo cierto es que hasta mediados de la década de 2010 la situación se mantuvo pacífica e incluso ambos países se avinieron a conversar para reducir las tensiones. En 2017 se reinició una escalada de enfrentamientos cuando China trató de construir una carretera en el lugar donde convergen las fronteras con Bután y la India, lo que se interpretó desde la óptica india como el intento de obtener una ventaja decisiva para China en caso del estallido de un conflicto de más envergadura. En junio de 2020, veinte soldados indios y al menos cuatro chinos murieron en un enfrentamiento que fue precedido de una importante acumulación militar china en la frontera, con más de treinta mil soldados, artillería y carros de combate. El incidente se saldó con unas conversaciones secretas y el mutismo tanto de la India como de China respecto a estos sucesos. Posteriormente se han seguido produciendo escaramuzas, aunque menores y en medio de conversaciones para llegar a un acuerdo que complazca a ambos países<sup>14</sup>.

---

11 GIL PÉREZ, Javier: *Geopolítica de Asia y el Indo-Pacífico*, Síntesis, 2020, pp. 80-85.

12 PARDO DE SANTAYANA, José. *El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable*. Documento de Análisis IIEE 35/2022 (editado originalmente en diciembre de 2020). Disponible en [https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2022/DIEEEA35\\_2022.pdf](https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA35_2022.pdf) (Consultado 22/5/2023).

13 MOGUL, Rhea: China boicotea la reunión del G20 celebrada por India en la región de Cachemira, 23 de mayo de 2023. Disponible en [China boicotea la reunión del G20 celebrada por India en la región de Cachemira \(cnn.com\)](https://www.cnn.com) (Consultado 25/5/2023).

14 GRARE, Frédéric & REUTER, Manisha: «Aquí hay dragones: la relación India vs. China y sus consecuencias» (*El Confidencial*, 29 de mayo de 2023). Disponible en: [Aquí hay dragones: la relación](https://www.elconfidencial.com)

Aunque las directrices operativas, de las Fuerzas Armadas indias, como la citada JDIAF, apuntan a una disputa en una guerra terrestre frente a China y Pakistán, con la posibilidad de dos frentes simultáneos, en realidad la disuasión nuclear de los tres países frena una escalada hacia un conflicto abierto de consecuencia incierta<sup>15</sup>. Con todo, China utiliza sus herramientas *soft power* para consolidar la presencia en el Himalaya, controlando el cauce de los nacimientos de ríos que van a verter sus aguas en territorio indio, como el Indo o el Brahmapautra, o repoblando con población china lugares antes deshabitados<sup>16</sup>. No obstante, en la actualidad el interés estratégico indio respecto a China parece haberse trasladado de lo fronterizo terrestre al dominio marítimo, algo que evidencia el nuevo enfoque de la alianza sino-paquistaní, que data de 1963, incluyendo en los últimos años maniobras navales conjuntas en el Índico, a escasas millas de las aguas territoriales indias, además de ventas de buques de guerra chinos al gobierno de Islamabad<sup>17</sup>.

### *Es el mar: hacia la autonomía estratégica en el Indo-Pacífico*

La actual prioridad estratégica de la India parece ser liderar la seguridad en la Región del Océano Índico (ROI), antesala de las costas africanas, y conformarse como una potencia confiable, al tiempo que se perfila su reticencia a una posible expansión marítima china que también abarcaría el Sudeste Asiático y el Indo-Pacífico, aunque evitando una confrontación directa con el gigante chino, al ser conscientes desde la India de la disparidad de capacidades en la actualidad. El fortalecimiento y modernización del poder naval indio se antoja una clave para hacer frente a esta amenaza y a otros posibles riesgos para la estabilidad del país, como son la garantía del abastecimiento, el comercio y las cadenas de suministros, capitales y hoy prioridades en materia de seguridad<sup>18</sup>.

---

[India vs. China y sus consecuencias \(elconfidencial.com\)](#) (Consultado el 1/6/2023).

15 AÑOVER, Antonio: «Agni-5, el poderoso misil balístico con capacidad nuclear de India para dar un golpe sobre la mesa en la carrera armamentística» (*La Razón*, 29 de octubre de 2021). Disponible en [Agni-5, el poderoso misil balístico con capacidad nuclear de India para dar un golpe sobre la mesa en la carrera armamentística \(larazon.es\)](#) (Consultado el 25/5/2023).

16 ALBINIA, Alice: « La inminente crisis del agua» (*National Geographic*, 10 de julio de 2020). Disponible en [La inminente crisis del agua | National Geographic](#) (Consultado el 25/5/2023).

17 «China. Xi Jinping amplía su alianza militar con Pakistán con la entrega de buques de guerra» (*Visión Federal*, 11 de mayo de 2023). Disponible en [China. Xi Jinping amplía su alianza militar con Pakistán con la entrega de buques de guerra - Visión Federal Noticias \(visionfederal.com\)](#) (Consultado el 15/5/2023).

18 HERRERA PILAR, Mikel: ¿El fin de la ambigüedad estratégica india? En *Documento de Opinión del IEEE*, 67/2020, 21 de mayo de 2020. Disponible en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEO67\\_2020MIKHER\\_India.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO67_2020MIKHER_India.pdf) (Consultado el 22/5/2023).

En 2015, siendo una de sus primeras medidas de gobierno, Modi impulsaba la iniciativa bautizada elocuentemente como «Revolución Azul», un programa de desarrollo y gestión de la pesca en la India y cuyo fin era garantizar la seguridad alimentaria y nutricional del, para lo cual la soberanía y el control efectivo de los mares adyacentes indios se tornaba en una cuestión estratégica, en primer lugar para garantizar los recursos de subsistencia más necesarios, pero mostrando el interés de la India en proyectarse rumbo al mar, garantizándose un primer dominio en el Índico, pero con una mirada más allá hacia todo el Pacífico<sup>19</sup>.

### Neighbourhood First

Al llegar al poder en 2014, Modi siguió alentando una política exterior india que venía de atrás y se centraba en los países vecinos, a través de la visión no publicada *Neighbourhood First*. Una década después, tal doctrina sigue presente y enfocada a contrarrestar iniciativas chinas en la región próxima a la India como la Iniciativa de la Franja y de la Ruta. En consecuencia, para Modi las buenas relaciones con los países vecinos son prioritarias, demostrándolo en las elecciones para sus primeros viajes oficiales a Sri Lanka, Maldivas, Nepal e incluso Pakistán, visitado por sorpresa por Modi en diciembre de 2015 a su vuelta de un viaje a Afganistán, otro país considerado clave para la seguridad india, y Bangladés, **resolviéndose** la secular disputa por la soberanía marítima y los límites terrestres entre ambos países, más posteriores iniciativas como la de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC en sus siglas en inglés) o la Bangladés-Bután-India-Nepal (BBIN en sus siglas en inglés), un corredor económico que concierne a los cuatro países, proyectos en el marco del *Neighbourhood First*, con el decidido respaldo indio<sup>20</sup>.

### SAGAR

En marzo de 2015, Modi hizo referencia a una iniciativa llamada Seguridad y Crecimiento para Todos en la Región (SAGAR en sus siglas en inglés) durante una visita a las Islas Mauricio. De nuevo estamos ante una iniciativa no escrita donde el concepto «región» alude a la ROI y al Indo-Pacífico, ya que *Sagar* significa literalmente «océano» en varios dialectos hindúes<sup>21</sup>. Fue también significativo el que Modi hablase de buscar un clima de confianza basado en el respeto a las reglas y normas marítimas internacionales, además de la necesidad de una solución pacífica a todas las cuestiones

19 «Blue Revolution». En *Department of Fisheries Government of India*. Disponible en [Blue Revolution | Department of Fisheries, GoI \(dof.gov.in\)](https://www.dof.gov.in/blue-revolution) (Consultado el 22/5/2023).

20 KUMAR ARYAL, Saroj & SHANKAR BHARTI, Simant : *Evolution of 'India's Neighbourhood First Policy' Since Independence*. En *Society* (2023) 60, pp. 224–232. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s12115-023-00819-y> (Consultado el 22/5/2023).

21 SARANGI, Subhasish: *Unpacking SAGAR (Security and Growth for All in the Region)*. En *United Service Institution of India (USI)*, nº 2, 2019. Disponible en [USI-Occasional-Paper\\_2\\_19-Unpacking-SAGAR-Final-print-File-1.pdf \(usiofindia.org\)](https://www.usiindia.org/USI-Occasional-Paper_2_19-Unpacking-SAGAR-Final-print-File-1.pdf) (Consultado el 25/5/2023).

de soberanía marítima abiertas en la región, algo también defendido por otros países como Japón o los Estados que componen la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés), aunque el discurso de Modi se hizo en una corbeta de la Guardia Nacional Costera de Mauricio, el primer buque de guerra de fabricación india vendido a otro país.

Aparte de esta declaración del primer ministro y aunque ha hecho alusiones en diversos foros posteriormente, India no ha publicado documento oficial alguno que describan las claves de su visión SAGAR. En Singapur en junio de 2018, significativamente durante la reunión del Dialogo de Shangri-La para abordar temas de seguridad en Asia, Modi equiparó SAGAR a la estrategia india para el Indo-Pacífico, sugiriendo de forma clara que el interés indio iba más allá de la ROI. En agosto de 2021, en un discurso ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, recalcó que la India concebía SAGAR como un proyecto de cooperación regional en el marco del Indo-Pacífico, sobre todo en lo referente a la seguridad marítima y en torno a cinco puntos<sup>22</sup>:

1. Eliminación de las barreras al comercio marítimo.
2. La resolución de los conflictos mediante el derecho internacional.
3. La necesidad de alianzas entre países para abordar los desastres naturales.
4. La lucha contra la contaminación y los daños a los ecosistemas marinos.
5. La conectividad a través del desarrollo de normas y estándares globales.

En el marco de la visión SAGAR, India colabora en la implantación de sistemas de vigilancia costera en todo el Indo-Pacífico, por ejemplo en Maldivas o Sri Lanka, pero también de otras partes del Indo-Pacífico como Japón e Indonesia, un país clave en la ASEAN, con la que la India firmó un acuerdo de cooperación marítima. En 2020, en plena pandemia de la COVID, buques de guerra indios proveyeron de alimentos y ayuda médica a Vietnam, Tailandia, Mauricio, Maldivas, Madagascar, Las Comoras o Seychelles<sup>23</sup>.

### Estrategia de Seguridad Marítima India

En octubre de 2015 se publicó la Estrategia de Seguridad Marítima India (IMSS en sus siglas en inglés). Un aspecto clave del documento es que define el área de influencia

---

22 BHATTACHERJEE, Kallol & LAKSHMAN, Sriram: PM Modi outlines five-point framework for maritime security debate at UNSC. En *The Hindu*, 9 de agosto de 2021. Disponible en [PM Modi outlines five-point framework for maritime security debate at UNSC - The Hindu](#) (Consultado el 25/5/2023).

23 KANODIA, Harshita: India's SAGAR Policy in the Indian Ocean Region. En *Diplomatist*, 25 de diciembre de 2020. Disponible en [India's SAGAR Policy in the Indian Ocean Region | Diplomatist](#) (Consultado el 25/5/2023).

del país: el Indo-Pacífico, conformado como eje alternativo al Atlántico. Además expone los imperativos irrenunciables de la seguridad india, como la capacidad de disuasión, dar forma a un entorno marítimo favorable y proteger las áreas de interés marítimo de la India. ¿Cuáles son estas regiones? La IMSS las define como las áreas costeras, islas y el mar interior propio, para después ampliar el radio al Indo-Pacífico, conceptualizado como el espacio marítimo desde las costas orientales de África al Sudeste Asiático, de oeste a este, más las naciones insulares del ROI por el sur, incluyendo a los países comprendidos en este arco con sus regiones litorales<sup>24</sup>.

La IMSS considera prioritario el aumento de las capacidades bélicas en el ámbito marítimo y las buenas relaciones con los países vecinos con salida al mar, una vecindad basadas en el respeto mutuo a las leyes y normas internacionales. Como telón de fondo se constata la ambición de la India por constituirse en un proveedor de seguridad para terceros países de la región y como forma de disuasión hacia China. Así, el documento expresa el anhelo de que a medio plazo la India sea vista como una potencia fiable del Indo-Pacífico, en especial para otros estados costeros más pequeños, pero con una importancia estratégica enorme al estar enclavados cerca de las rutas principales tanto en el Índico como en el Pacífico. La IMSS también cita al «imperativo indio» como una forma de compartir una vía multilateral, sin renunciar a la autonomía estratégica propia de cada cual, con los países interesados<sup>25</sup>.

### Act East Policy

También a finales de 2015 el Ministerio de Asuntos Exteriores indio publicaba otro documento, el *Act East Policy*, cuyo objetivo era promover la cooperación económica y cultural de la India con los países del Sudeste Asiático y el Pacífico, pero donde no faltan temas de seguridad. La vía por la que apostaba era la de un diálogo continuo y a varios niveles: bilateral, regional y multilateral. Desde entonces, el *Act East Policy* es periódicamente actualizado para exponer los avances alcanzados y establecer nuevos mecanismos institucionales en aras de una mayor cooperación, por ejemplo respecto a Corea del Sur, Japón, Australia, estos dos últimos países también sus socios del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD en sus siglas en inglés), junto a Estados Unidos, más otros países del Sudeste Asiático, siempre a través de diálogos bilaterales o encuentros multilaterales como la Cumbre de Asia Oriental (EAS en sus siglas en inglés)<sup>26</sup>.

Sobre todo, el *Act East Policy* enfatiza la relación de la India con ASEAN, a través

---

24 *Ensuring secure seas: Indian Maritime Security Strategy*. Ministry of Defence (Navy), Nueva Delhi, 2015. Disponible en [Indian Maritime Security Strategy Document 25Jan16.pdf](#) ([indiannavy.nic.in](#)) (Consultado el 24/5/2023).

25 BRATTON, Patrick (op. cit.), pp. 23-24.

26 *18th ASEAN-India Summit (October 28, 2021) and 16th East Asia Summit (October 27, 2021)*. Prime Minister's Office, 25 de octubre de 2021. Disponible en [Press Information Bureau \(pib.gov.in\)](#) (Consultado el 29/5/2023).

de proyectos compartidos en la construcción de infraestructuras y la conectividad de la India con Asia Oriental. Existe un Plan de Acción India-ASEAN adoptado para el periodo 2016-2020 donde se cita a la seguridad como uno de los pilares fundamentales a la hora de cooperar. Para ello existen vínculos comunes, como la religión, entre la India y varios de estos países, una mejora de la conectividad y avances comunes en la lucha contra el terrorismo y la preservación de la paz y estabilidad en la región. Por supuesto, no falta una cita a la seguridad marítima sobre la base del derecho internacional, lo que muestra de nuevo la preocupación india por el control de espacios y rutas marítimas claves para su propio devenir<sup>27</sup>.

### Blue Dot Network

En 2020, India aceptó la invitación estadounidense de ser país miembro del *Blue Dot Network* (BDN en sus siglas en inglés), una iniciativa impulsada en 2019 por Estados Unidos, Australia y Japón, de carácter colaborativo público y privado, para invertir en proyectos en abastecimiento de energía, construcción de infraestructuras y digitalización. En realidad, el BDN parece una contrapropuesta para competir con la Iniciativa de la Franja y de la Ruta china específicamente en el área del Indo-Pacífico. Fue significativo que el acto fundacional del BDN se realizase un 4 de noviembre de 2019 en el marco del Foro Empresarial Indo-Pacífico (IPBF en sus siglas en inglés), que aquella edición se desarrolló en Bangkok<sup>28</sup>.

Poco después, durante una visita a la India del entonces presidente estadounidense Donald Trump, en febrero de 2020, también se anunció la inclusión de la India en la Asociación Estratégica Global Integral (CGSP en sus siglas en inglés), una iniciativa dentro del G7, pero que emula las inversiones basadas en los principios del BDN. Más allá del aspecto económico e infraestructuras, tanto Trump como Modi se comprometieron a profundizar la cooperación indo-estadounidense en seguridad en los dominios marítimo y espacial, el intercambio de información en inteligencia, impulsar los ejercicios militares conjuntos en el Indo-Pacífico y la asociación estratégica de las industrias de defensa de ambos países, constituyéndose la India como un socio preferente en la transferencia de tecnología estadounidense<sup>29</sup>.

Como observamos, un aspecto capital para la inclusión de la India en el BDN es la

---

27 *Act East Policy* (Press Information Bureau Government of India Ministry of External Affairs, 23 de diciembre de 2014). Disponible en [Act East Policy \(pib.gov.in\)](http://pib.gov.in) (Consultado el 19/5/2023).

28 «Blue Dot Network». U.S. Department of State. Disponible en [Blue Dot Network - United States Department of State](https://www.state.gov/blue-dot-network) (Consultado el 25/5/2023).

29 «Joint Statement: Vision and Principles for India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership». Ministry of External Affairs Government of India, 25 de febrero de 2020. Disponible en [Joint Statement: Vision and Principles for India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership \(mea.gov.in\)](http://mea.gov.in) (Consultado el 23/5/2023).



convergencia de interés estratégicos comunes en el Indo-Pacífico como una región libre y abierta, reconociendo la centralidad de la ASEAN, el respeto al derecho internacional y la buena gobernanza en el ámbito marítimo –lo que incluye la seguridad y la libertad de navegación, sobrevuelo y otros usos lícitos de los mares-, así como la promoción de las soluciones dialogadas en las controversias internacionales, citándose e manera muy elocuente el caso del Mar del Sur de China y sus conflictos respecto al gigante chino<sup>30</sup>.

En definitiva, el objetivo principal de la estrategia de seguridad de la India en las iniciativas no escritas y en los documentos oficiales se centra en la proyección marítima del país en el Indo-Pacífico frente a la secular atención al dominio terrestre. No es realmente algo nuevo, aunque con el gobierno de Modi ha cobrado un mayor impulso, pues en 2007 el entonces Ministro de Asuntos Exteriores indio, Pranab Mukherjee habló al respecto en los siguientes términos:

«Afortunadamente, después de casi un milenio de enfoque hacia el interior y hacia la tierra, estamos volviendo nuestra mirada hacia el exterior y hacia el mar, que es la dirección natural para una nación que busca restablecerse no simplemente como una potencia continental sino, más aún, como una potencia marítima y, en consecuencia, como una potencia que tiene importancia en el escenario global<sup>31</sup>».

## Política e industria de defensa india

La política de defensa de la India ha sido llevada de forma personal por el primer ministro de turno desde los tiempos de la independencia y el caso del actual gobierno de Modi no es una excepción. En la actualidad, las directrices en dicha política también se dirimen en el Ministerio de Defensa, pero un organismo a medio camino entre lo oficial y lo oficioso ha cobrado protagonismo al respecto. Se trata del Consejo de Seguridad Nacional (NSC en sus siglas en inglés), una entidad que agrupa a representantes de diversos ministerios y de los tres ejércitos, coordinados por un asesor que rinde cuentas solo al primer ministro, que a su vez preside el Consejo cuyas reuniones no están regladas en cuanto a periodicidad y materias. Sus antecedentes se remontan a 1990 y, tras una década en donde no fueron ajenos los debates parlamentarios sobre su legalidad al estar fuera de los departamentos gubernamentales reconocidos, fue reorganizado incluyendo una secretaría permanente. En 2009 el NSC ya figuraba en las Reglas de Gobierno de la India, la norma que oficializa el número y denominación

---

30 PANDA, Jagannath: India, the Blue Dot Network, and the «Quad Plus» Calculus. En *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Fall 2020, pp. 4-22. Disponible en [India, the Blue Dot Network, and the «Quad Plus» Calculus \(defense.gov\)](#) (Consultado el 23/5/2023).

31 BRATTON, Patrick: India and Freedom of Navigation. Maritime Power and Control of the Sea. En *JIPA The Journal of Indo-Pacific Affairs*, vol. 6, nº 1, January-February 2023, p. 17.

de las instituciones indias desde 1961<sup>32</sup>.

Con Modi ya como primer ministro, en 2019 se creó el cargo de Coordinador Nacional de Ciberseguridad y dos años después el de Coordinador Nacional de Seguridad Marítima, reflejo de la importancia de este dominio para la India, ambos integrados dentro del NSC. También se ha fomentado la participación de los responsables militares que se coordinaban en el Grupo de Política Estratégica (SPG en sus siglas en inglés), igualmente incorporado al Consejo y mejorando de paso la interacción civil-militar en temas tocantes a la defensa nacional. El actual Asesor de Seguridad Nacional indio, coordinador del NSC y responsable únicamente ante el primer ministro, es Ajit Kumar Doval, en el cargo desde mayo de 2014, nombrado por el propio Modi al poco de ganar las elecciones<sup>33</sup>.

A nivel operacional, existen dos documentos públicos como directrices de actuación del Ejército indio. El primero es la Directiva *Raksha Mantri* de 2009, centrado en las fuerzas terrestres, pero que sigue siendo la única base teórica sobre las capacidades y medios necesarios en un hipotético escenario de enfrentamiento. De 2017 ya comentamos la JDIAF que establece los objetivos claves para la seguridad nacional del país y cómo afrontarlos, además de remitir en muchas ocasiones a la *Raksha Mantri*<sup>34</sup>.

Respecto al tamaño del Ejército, India gestiona un presupuesto de defensa pequeño en relación con sus necesidades. Para el año fiscal 2022-2023 equivale al 1,6% del PIB, su nivel más bajo desde 1961-1962, mientras China y Pakistán están gastando entre el 2,5% y el 3,5%<sup>35</sup>. Informes recientes denuncian las carencias y obsolescencias del arsenal indio, en especial se incide en el riesgo de contar con una cantidad muy limitada de munición. La atención a esto y en general a la modernización de las Fuerzas Armadas, imprescindible si el país quiere aumentar por ejemplo su capacidad marítima, son motivos de roces entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Finanzas, de acuerdo a unos planes quinquenales donde se recogen los crecientes gastos militares. El gobierno de Modi fomenta una industria de defensa nacional como posible solución, para así aumentar capacidades e ingresos que puedan solventar las nuevas necesidades<sup>36</sup>.

32 *The Government of India (Allocation of Business) Rules*. Cabinet Secretariat, actualización del 10 de enero de 2022). Disponible en [RASHTRAPATI BHAVAN \(cabsec.gov.in\)](https://www.cabsec.gov.in) (Consultado el 28/5/2023).

33 NAINAR, Ammar: «The evolution and roles of India's National Security Council» (*ORF America*, background paper nº 7, 25 de febrero de 2022). Disponible en [The Evolution and Roles of India's National Security Council — ORF America](https://www.orfonline.org/exp/issuebrief/issuebrief-439-indian-army-reboot) (Consultado el 22/5/2023).

34 DHOWAN R.K. & NOHWAR K.K. & VARMA, Krishan: Colloquium. Two-Front War: What Does it Imply. En *National Security*, Vol. I, Nº 1, Agosto de 2018. Disponible en [national-security-vol-1-issue-1-colloquium.pdf \(vifindia.org\)](https://www.vifindia.org/national-security-vol-1-issue-1-colloquium.pdf) (Consultado el 23 de mayo de 2023).

35 *The Military Balance*. The International Institute for Strategic Studies (IISS), volume 123, issue 1, 2023, pp. 247-253.

36 SHINA, Deepak: Rebooting the Indian Army: A Doctrinal Approach to Force Restructuring. En *Observer Research Foundation (ORF)*, nº 439, febrero de 2021. Disponible en [ORF IssueBrief 439 IndianArmyReboot.pdf \(orfonline.org\)](https://www.orfonline.org/exp/issuebrief/issuebrief-439-indian-army-reboot.pdf) (Consultado el 23/5/2023).



La industria de defensa de la India está encabezada por la Organización de Investigación y Desarrollo de Defensa (DRDO en sus siglas en inglés), un organismo estatal encargado de diseñar y desarrollar los programas de defensa indios a través de empresas, fábricas y laboratorios también estatales para diversos sectores como son la aeronáutica, la electrónica, sistemas de ingeniería, navales y de guerra electrónica. El significativo lema de DRDO es «empoderar a la nación con tecnologías y sistemas de defensa autóctonos de vanguardia»<sup>37</sup>. Esta industria de defensa propia se nutre de fondos del programa *Make in India* puesto en marcha por el Gobierno de Modi. Aunque se trata de reducir las importaciones de equipos y materiales extranjeros, sin embargo los datos indican que India continúa comprando alrededor del 60% de su equipamiento militar. De hecho, durante el período 2017-21 el país el líder mundial de importaciones de armas junto a Arabia Saudí, con el 11% del total global<sup>38</sup>. Las compras tienen otras consecuencias negativas para la India, como la diversidad de equipamientos difíciles de mantener, pero principalmente el incumplimiento de plazos con la consiguiente carencia. En 2016-2022, veintiuna empresas extranjeras habían sido sancionadas por ello, aunque en 2020 el gobierno de Modi exigió a los fabricantes planes de compensación por anticipado antes de la firma de los contratos<sup>39</sup>.

El fomento de la industria de defensa propia en India es más visible en el caso de la Fuerza Naval, como no podría ser menos si tenemos en cuenta la proyección hacia el Indo-Pacífico. Desde 2020 se desarrollan plataformas y sistemas, además de la existencia de varios buques en construcción en astilleros indios, tras la botadura del emblemático primer portaaviones netamente indio, el INS Vikrant, en septiembre de 2022<sup>40</sup>. Esto no significa aún el fin de las compras, aumentando las importaciones principalmente desde Rusia, Estados Unidos y Francia<sup>41</sup>. Otro proyecto *Make in India* es el Plan de Asociación Estratégica de junio de 2017, un intento de fabricar equipamientos tecnológicos sensibles aplicados al ámbito militar, evitando así la dependencia respecto al hardware y software extranjero. Interesante fue la apuesta de conseguir en el 2025 que la industria nacional india produjera estos equipamientos e

---

37 *About DRDO*. Disponible en [About DRDO | Defence Research and Development Organisation - DRDO, Ministry of Defence, Government of India](#) (Consultado el 20/5/2023).

38 «India remains world's top arms importer: SIPRI report» (*The Economic Times*, 13 de marzo de 2023). Disponible en [India remains world's top arms importer: SIPRI report \(indiatimes.com\)](#) (Consultado el 27/5/2023).

39 *The Military Balance 2023* (op. cit.) p 226.

40 LENDON, Brad et al.: « El primer portaaviones de fabricación nacional de la India coloca al país entre las élites navales del mundo » (*CNN en español*, 2 de septiembre de 2022). Disponible en [India se une a la élite de potencias navales con el portaaviones Vikrant \(cnn.com\)](#) (Consultado el 16/5/2023).

41 *India: Section 2 - Market Overview*. Forecast International, julio de 2022. Disponible en [Rocket NXT \(forecastinternational.com\)](#) (Consultado el 29/5/2023).

incluso se consiguiera exportar un 5% de los mismos<sup>42</sup>.

El gobierno de Modi, a través de la industria de defensa, quiere hacer de la India un país autónomo en la fabricación de sus componentes militares, pero también un futuro exportador. Existen algunas ventas de tecnología de gama baja a pequeñas islas del Índico, el Sudeste Asiático y África, fundamentalmente patrulleras costeras, helicópteros y vehículos de transporte, pero ninguna compañía india ha ganado aún un contrato internacional relevante<sup>43</sup>. Este interés indio en pasar a ser un país proveedor y no comprador, también en seguridad, es visible en el Foro Internacional para la Cooperación Económica, conocido por el acrónimo I2U2, un foro constituido en julio de 2022 por India, Israel, Emiratos Árabes Unidos y Estados Unidos para la cooperación económica en Oriente Medio y Asia, incluyendo las compraventas en infraestructuras, tecnologías y equipamientos en torno a la seguridad marítima, donde la India quiere constituirse en una potencia fiable<sup>44</sup>.

### Política nuclear: del *No First* a una disuasión creíble

Se estima que la India cuenta con cerca de 160 armas nucleares, pues el gobierno indio no proporciona información al respecto, aparte de las exhibiciones ocasionales en desfiles o los anuncios de pruebas de misiles balísticos. Así, cuenta con varios tipos de aviones de combate y submarinos adecuados para el almacenamiento y uso de armamento nuclear, pero destacan los misiles balísticos móviles de diverso alcance, desde el Prithvi-II (250 km.) al Agni-V (más de 5.000 km), mientras que el Agni-VI (6.000 km) está en la etapa de diseño<sup>45</sup>.

India probó su primera arma nuclear en 1974 y, tras dos décadas de guerras e incidentes con Pakistán, en 1999 publicó su política nuclear *No First*, un compromiso de no ser el primer país en atacar con armamento nuclear a otro, afirmándose además que serían utilizadas para una disuasión «mínima» y jamás contra países no poseedores de dichas armas, siendo al primer ministro de turno a quien le compete la decisión

42 «PM Modi hails approval for capital acquisition of military hardware» (*Business Standard*, 17 de marzo de 2023). Disponible en [PM Modi hails approval for capital acquisition of military hardware \(business-standard.com\)](https://www.business-standard.com) (Consultado el 22/5/2023).

43 India: Section 1 – Data. En *Forecast International*, julio de 2022. Disponible en [Rocket NXT \(forecastinternational.com\)](https://www.forecastinternational.com) (Consultado el 29/5/2023).

44 RAJA MOHAN, C.: «India's new West Asia approach is a welcome break with past diffidence». En *The Indian Express*, 13 de julio de 2022. Disponible en [I2U2- The West Quad \(drishtias.com\)](https://www.drishtias.com) (Consultado el 30/5/2023).

45 «Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize». En *Stockholm International Peace Institute (SIPRI)*, 13 de junio de 2022. Disponible en [Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize—New SIPRI Yearbook out now | SIPRI](https://www.sipri.org) (Consultado el 29/5/2023).

de hacerlo. Cuatro años después, en 2003, la doctrina *No First* fue modificada para autorizar su uso como represalia de ataques contra la India de cualquier arma de destrucción masiva, ya fueran nucleares, como biológicas y químicas<sup>46</sup>.

Desde 2010 India ha ido desarrollando misiles de cada vez mayor alcance, capaces no solo de llegar a Pakistán, sino también a objetivos en China. Algunos expertos creen que la India podría estar apuntando con misiles balísticos nucleares a supuestas plataformas de armas nucleares paquistaníes o chinas, con el fin de poder reaccionar antes de que pudieran ser utilizadas en un marco hipotético de guerra. De igual manera, se especula con la existencia de un plan para colocar municiones de demolición atómica (ADM en sus siglas en inglés) tras una primera línea defensiva india a lo largo de las probables rutas de entrada del Ejército chino desde el Himalaya<sup>47</sup>.

Como en el caso de la seguridad, el gobierno de Modi se ha interesado en hacer de la India un proveedor de energía atómica. En 2005 la India ya recibió el reconocimiento estadounidense para desarrollar se programa nuclear, aunque esto produjo en la India cierto rechazo y enconadas discusiones parlamentarias<sup>48</sup>. Las reticencias internas a la colaboración en materia nuclear entre Estados Unidos e India, se acompañan de las de China y Pakistán, máxime cuando Nueva Delhi no ha firmado su adhesión al Tratado Sobre la No Proliferación Nuclear, aunque Pakistán tampoco lo ha hecho, ni el Tratado de Prohibición Completa De Los Ensayos Nucleares de 1996, donde igualmente Pakistán no figura entre los firmantes<sup>49</sup>.

En la actualidad, India construye seis reactores rápidos para que entren en funcionamiento no más allá de 2033 y además el gobierno de Modi ha manifestado su deseo de que el país fuera admitido como miembro del Grupo de Suministradores Nucleares (NSG en sus siglas en inglés), para así poder exportar tecnología nuclear con fines pacíficos a otros Estados. En las reuniones plenarias del NSG desde 2016 la propuesta india ha chocado con el rechazo frontal de China<sup>50</sup>. En su visita a la India

---

46 *Cabinet Committee on Security Reviews progress in operationalizing India's Nuclear Doctrine*, Primer Minister's Office, 4 de enero de 2003. Disponible en [PIB Press Releases](#) (consultado el 30/5/2023).

47 PANT, Harsh V.: Is India Overturning Decades of Nuclear Doctrine? En *Foreign Policy*, 23 de octubre de 2020. Disponible en [India Has Good Reason to Give Up Its No-First-Strike Nuclear Doctrine. But the State of Its Arsenal Suggests That It Won't.](#) ([foreignpolicy.com](#)) (Consultado el 24/5/2023).

48 JAYSHREE, Bajoria & PAN, Esther: The U.S.-India Nuclear Deal. En *Council of Foreign Relations*, 5 de noviembre de 2010. Disponible en [The U.S.-India Nuclear Deal | Council on Foreign Relations \(cfr.org\)](#) (Consultado el 29/5/2023).

49 SINGH, Shivani & HERRERA, Manuel: 25 años del TPCEN. ¿Un posible puente entre las potencias nucleares? En *Documento de Opinión IEEE 127/2021*, 15 de noviembre de 2021. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2021/DIEEEO127\\_2021\\_MANHER\\_Potencia s.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO127_2021_MANHER_Potencia s.pdf) (Consultado el 21/5/2023).

50 CHATTERJEE, Sohini & CANO, Susana: Críticas tras el fiasco de la India al no conseguir unirse al Grupo de Suministradores Nucleares. En *Global Voices*, 12 de julio de 2016. Disponible en [Críticas tras el fiasco de la India al no conseguir unirse al Grupo de Suministradores Nucleares](#) .

de febrero de 2020, el presidente estadounidense Trump apoyó la citada construcción de los seis reactores nucleares y la anhelada entrada india en el NSG en un plazo breve, posición también defendida desde la Administración Biden, aunque no ha tenido lugar ante el persistente escollo chino<sup>51</sup>.

## La guerra de Ucrania y el imperativo indio

Tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 muchos ojos se pusieron en la reacción de las potencias medias no alineadas como era el caso de la India. La posición de ésta es un ejemplo claro de su camino hacia una autonomía estratégica alejada de cualquier dependencia, además de una muestra del «imperativo indio» que ofrece multilateralidad, democracia y diálogo como unos valores propios en las relaciones internacionales. Así, durante este último año y medio la India participa en diferentes foros bilaterales y multilaterales sin excluir a ningún país, mientras su posición geográfica se antoja igualmente clave, en el Indo-Pacífico y Eurasia, las regiones hoy más candentes de la geopolítica actual.

### *Rusia y Estados Unidos: equidistancia*

En 2014 India adoptó una posición neutral sobre la anexión de Crimea por parte de Rusia mientras, en reciprocidad, en 2019 el gobierno de Putin señalaba que la derogación del artículo de la Constitución india sobre Cachemira, fin del autogobierno efectivo de la región, era un tema interno y exclusivo de la India, apartándose de la crítica internacional que suscitó tal decisión. Dos meses antes del inicio de la invasión rusa de Ucrania el presidente Putin visitó la India y, junto al primer ministro Modi, se firmó una declaración donde ambos países recordando las cinco décadas de buena sintonía sellada por el Tratado de Paz, Amistad y Cooperación de 1971. El mejor ejemplo de la relevancia de la India para Rusia fue que la visita de Putin en diciembre de 2021, dentro aún de las restricciones por la pandemia, supuso aquel año el único viaje personal al extranjero del mandatario ruso<sup>52</sup>.

Iniciada la guerra en Ucrania en febrero de 2022, el gobierno de Modi jugó la carta de la diplomacia evitando significar a la India a favor de uno u otro bando.

---

[Global Voices en Español](#) (Consultado el 23/5/2023).

51 «Joint Statement: Vision and Principles for India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership» (op. cit.).

52 CAL, Lucas de la: «India y Rusia estrechan lazos militares y firman contratos de fabricación de armas». En *El Mundo*, 6 de diciembre de 2021. Disponible en [India y Rusia estrechan lazos militares y firman contratos de fabricación de armas | Internacional \(elmundo.es\)](#) (Consultado el 23/5/2023).

Así, a finales del año se había abstenido en cuatro resoluciones de condena a Rusia en la Asamblea General de Naciones Unidas y además el representante indio vinculó dicha posición erigiéndose en la voz de los países del Sur Global al tiempo que pedía la apertura inmediata de negociaciones de paz y el acercamiento de las posiciones internacionales enconadas respecto a la guerra<sup>53</sup>. Más de un año después, en mayo de 2023, la posición de la India era la misma. Así, tuvo lugar un encuentro entre Modi y el presidente Zelensky en el cual el mandatario indio reiteró su compromiso con la resolución negociada del conflicto y el fin de la guerra<sup>54</sup>.

India tradicionalmente se ha nutrido de las importaciones de armas y tecnología rusas para equipar a sus Fuerzas Armadas, pero además ahora se ha convertido en un país clave para comerciar con los recursos rusos, en especial crudo y gas, esquivando las sanciones impuestas. La India compra petróleo barato de Rusia consiguiendo reducir sus propios costos de energía y además exportarlo, incluso ante la protesta de los países que pagan la consecuencia de respetar el embargo al crudo ruso en forma de inflación y carestía<sup>55</sup>. Esto no presupone un seguidismo indio de Rusia e incluso constituye otro ejemplo del autonomía estratégica e «imperativo indio», pues mientras la India se beneficia de mejores precios y mayor cantidad de gas y crudo rusos, además de la dependencia de su tecnología para el funcionamiento de muchos equipamientos militares -más del 60% del hardware actual-<sup>56</sup>, el propio Modi recrimina en público a Putin su decisión de continuar la guerra<sup>57</sup>.

Estados Unidos es el contrapeso a esta cercanía de la India respecto a Rusia y ha aumentado espectacularmente las importaciones de armas y tecnología estadounidenses. En 2014 el Ministerio de Defensa de la India informó de que, por primera vez en la historia, aquel año Estados Unidos ya había eclipsado a Rusia como el mayor proveedor extranjero en defensa. Las relaciones entre ambos países han sido siempre oscilantes entre la cercanía y la frialdad. En 2017 desde la India se protestó por el Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA), una disposición promulgada por el presidente Trump para sancionar a los países que importasen equipos y armas

---

53 «India Abstains on UNGA Resolution Condemning Russia's Annexation of Ukrainian Territories». En *The Wire*, 13 de octubre de 2022. Disponible en [India Abstains on UNGA Resolution Condemning Russia's Annexation of Ukrainian Territories \(thewire.in\)](https://www.thewire.in/news/india-abstains-on-unga-resolution-condemning-russia-annexation-of-ukrainian-territories/) (Consultado 29/5/2023).

54 «India hará «todo lo posible» para resolver la invasión rusa de Ucrania». En Deutsche Welle (DW), 20 de mayo de 2023. Disponible en [India hará «todo lo posible» para resolver la invasión rusa de Ucrania | El Mundo | DW | 20.05.2023](https://www.dw.com/es/india-hara-todo-lo-posible-para-resolver-la-invasion-rusa-de-ucrania/a-64111111) (Consultado 25/5/2023).

55 VERDMA, Nidhi: «U.S. warns India, others against sharp rise in Russian oil imports -official». En *Reuters*, 31 de marzo de 2022. Disponible en [EXCLUSIVE U.S. warns India, others against sharp rise in Russian oil imports -official | Reuters](https://www.reuters.com/world/india/us-warns-india-others-against-sharp-rise-russian-oil-imports-official-2022-03-31/) (Consultado el 22/5/2023).

56 *India: Section 2 - Market Overview*. (op. cit.).

57 MADHAVEDRA PRATAP, Rishabh et ali.: «Narendra Modi, primer ministro de la India le dice a Putin: no es el momento de la guerra», En CNN en español, 17 de septiembre de 2022. Disponible en [Primer ministro de la India le dice a Putin: no es el momento de la guerra \(cnn.com\)](https://www.cnn.com/espanol/india/2022/09/17/modi-putin-war/index.html) (Consultado el 4/5/2023).



rusas, situación en la que estaba la India con la compra del sistema de misiles S-400. Rusos e indios reaccionaron diseñando un plan para eludir estas sanciones, pero la guerra de Ucrania y los intentos de atraer a la India de la Administración Biden, y que no se viese compelida a estrechar lazos con Rusia, hizo que el caso indio fuese considerado una excepción del CAATSA<sup>58</sup>.

Como en el caso ruso, el «imperativo indio» también se observa respecto a Estados, pues mientras la cooperación estadounidense con la India se amplía en materias que van de la seguridad y la tecnología a la resiliencia de las cadenas de suministros, no por ello dejan de evidenciarse ciertos roces como las críticas vertidas desde la India a las actualizaciones de los aviones de combate F-16 que Estados Unidos exportó a Pakistán<sup>59</sup>, la petición transformada en casi exigencia de que la India tenga una silla permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>60</sup> o el enfoque sobre el QUAD, concebido desde la India no como una alianza militar contra China, sino como un foro internacional para compartir recursos y tecnología, aparte de la seguridad. El actual ministro de Asuntos Exteriores de la India, Subrahmanyam Jaishankar, en el foro del Diálogo Raisina 2023 defendía que el QUAD debía ser una asociación colaborativa para casos de desastres naturales y otras materias de preocupación común en el Indo-Pacífico, como el terrorismo, la seguridad de las rutas marítimas, recursos hídricos y energéticos, siempre bajo el paraguas de las resoluciones de Naciones Unidas<sup>61</sup>.

## Los casos de la Unión Europea y África

La guerra de Ucrania también ha modificado la relación del país con otros actores relevantes en el tablero global. Respecto a la Unión Europea, con la que desde 2004 la India tiene una asociación estratégica, se busca reforzar la colaboración mutua a través de un acuerdo de libre comercio. Dicho apoyo también incluye la seguridad

58 SMITH, Jeff: « U.S. CAATSA Sanctions and India: Waivers and Geopolitical Considerations». En *The Heritage Foundation*, 7 de abril de 2021. Disponible en [U.S. CAATSA Sanctions and India: Waivers and Geopolitical Considerations | The Heritage Foundation](#) (Consultado el 29/5/2023).

59 PARASHAR, Sachin: «India registers strong protest with US over Pakistan F-16 package». En *The Times of India*, 11 de septiembre de 2022, disponible en [India registers strong protest with US over Pakistan F-16 package | India News - Times of India \(indiatimes.com\)](#) (Consultado el 22/5/2023).

60 PANT, Harsh V. « Strengthening Global Rule-Making: India's Inclusion in the UN Security Council». En Observer Research Foundation (ORF), 12 de octubre de 2021. Disponible en [Strengthening Global Rule-Making: India's Inclusion in the UN Security Council | ORF \(orfonline.org\)](#) (Consultado el 21/5/2023).

61 «Secretary Antony J. Blinken and Indian External Affairs Minister Subrahmanyam Jaishankar... at The Raisina Dialogue: Quad Foreign Ministers Panel» (*US Fed News Service*, 3 de marzo de 2023). Disponible en: <https://www.proquest.com/wire-feeds/secretary-antony-j-blinken-indian-external/docview/2782081828/se-2> (Consultado el 24/5/2023).

y defensa, más las tecnologías emergentes y el medio ambiente, según se cita en la Estrategia Europea para la cooperación en la región indopacífica de 2021 de la Unión Europea, que alude al Índico como la puerta de entrada europea a la región y a la India como «socio de conectividad»<sup>62</sup>. Por otro lado, la Unión Europea en su conjunto es el tercer socio comercial de la India y en cifras totales el principal inversor extranjero en el país<sup>63</sup>. Sin embargo, pasado un año del inicio de la guerra de Ucrania se han dado algunas fricciones, de nuevo debemos aludir al «imperativo indio» donde el gobierno de Modi está en excelentes relaciones con la UE, pero donde también se aprovecha la situación internacional en beneficio propio. El papel de la India como suministrador de productos rusos, fundamentalmente el crudo, se constituye en una manera encubierta de esquivar las sanciones europeas a Rusia, al tiempo que es un negocio lucrativo para la India<sup>64</sup>.

India también observa al continente africano como una esfera de interés e influencia creciente. La diáspora en el continente alcanza los siete millones de indios y la reciente crisis en Sudán, con la Operación Kaveri de evacuación de miles de nacionales indios atrapados en mitad de la refriega, ha evidenciado el peso comercial y las relaciones personales entre la India y África<sup>65</sup>. El gobierno de Modi ha ido desarrollando algunas herramientas *soft power* para obtener una mayor presencia de la India en la región, como iniciativas culturales tales como el Proyecto Mausam, la concesión de la ciudadanía india a personas afincadas durante generaciones en los países africanos o de nuevo aludir al «imperativo indio», en este caso erigiéndose en representante de las reclamaciones de las naciones africanas en foros internacionales, pues no olvidemos que la figura de Gandhi sigue siendo un icono del anticolonialismo en muchos países<sup>66</sup>. Entre bambalinas, la India trata de competir con China por presentarse como una nación amiga, una potencia fiable y más asertiva, jugando la baza de promocionar unos lazos históricos con el continente africano de los que sin duda carece China. Falta

---

62 «Estrategia de la UE para la cooperación en la región indopacífica», Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 16 de septiembre de 2021. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JCO024> (Consultado el 31/5/2023).

63 «UE-India: impulsar la cooperación en áreas como el comercio y el clima». En Noticias del Parlamento Europeo, 6 de julio de 2022. Disponible en [UE-India: impulsar la cooperación en áreas como el comercio y el clima | Noticias | Parlamento Europeo \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/press-room/en/infobox-item-1-103294) (Consultado el 27/5/2023).

64 «Borrell urges EU to crack down on imports of Indian fuels made with Russian oil -FT». En Reuters, 16 de mayo de 2023. Disponible en [Borrell urges EU to crack down on imports of Indian fuels made with Russian oil -FT | Reuters](https://www.reuters.com/world/india/borrell-urges-eu-crack-down-imports-indian-fuels-made-russian-oil-2023-05-16/) (Consultado el 30/5/2023).

65 «What is Operation Kaveri: All you need to know about India's». En *The Times of India*, 25 de abril de 2023. Disponible en [What is Operation Kaveri: All you need to know about India's mission to rescue citizens from conflict-hit Sudan | India News - Times of India \(indiatimes.com\)](https://www.indiatimes.com/news/india/what-is-operation-kaveri-all-you-need-to-know-about-india-s-mission-to-rescue-citizens-from-conflict-hit-sudan-103294) (Consultado el 6/5/2023).

66 «India en África», En *EsÁfrica (Casa África)*, 6 de septiembre de 2019. Disponible en [India en África - Es África \(esafrica.es\)](https://www.esafrica.es/) (Consultado el 29/5/2023).

que la India también sea vista como un proveedor sólido en materia de seguridad<sup>67</sup>.

---

67 «India Procura Reforzar sus Antiguos Lazos con África». En *International Institute for Sustainable Development (IISD)*, 25 de septiembre de 2022. Disponible en [India Procura Reforzar sus Antiguos Lazos con África | International Institute for Sustainable Development \(iisd.org\)](https://www.iisd.org/es/india-procura-reforzar-sus-antiguos-lazos-con-africa) (Consultado el 30/5/2023).



## **Capítulo quinto**



## El Concepto Estratégico de la OTAN 2022. Una estrategia para tiempos de guerra

*Ignacio Fuente Cobo\**

### Introducción

El Concepto Estratégico (CE) es el documento fundamental en el que la Alianza Atlántica define su estrategia para un periodo de tiempo determinado. Su finalidad es básicamente hacer un análisis dinámico del entorno de seguridad internacional, identificando las principales amenazas y los retos para la seguridad del área euroatlántica y diseñando las posibles respuestas a dichos retos. Como tal, el CE no es un plan de acción, ni pretende ofrecer a los Aliados opciones concretas de respuesta. Su objetivo es estratégico; se trata de orientar las políticas de la OTAN durante los siguientes años y comunicarlo a una amplia audiencia, tanto dentro como fuera de la Alianza.

A lo largo de su dilatada historia, la OTAN ha aprobado ocho CEs y cada uno de ellos responde a un escenario de seguridad que es producto de unas circunstancias históricas determinadas. Durante la época de la Guerra Fría, los CEs de la OTAN estaban clasificados y solían tener una media de vida de aproximadamente una década dada la versatilidad de la amenaza soviética que diseñaba, a su vez, sus propias estrategias para contrarrestar a las de la OTAN.

En lo que va de siglo se han aprobado dos, uno en la Cumbre de Lisboa de 2010 «Compromiso activo, defensa moderna» y otro más recientemente en la Cumbre de Madrid de junio de 2022 en un contexto de guerra en Ucrania, expansión del terrorismo de carácter islamista y desafío creciente de China al orden internacional. El concepto estratégico de Madrid es, por tanto, el cuarto de la OTAN desde el final de la Guerra Fría.

El CE del 2010 se inspiraba en buena medida en el anterior adoptado en Washington en 1999 y representaba la consolidación de las lecciones aprendidas por la OTAN en la pos-Guerra Fría, en una época marcada por la supremacía militar y tecnológica de Occidente y la inexistencia de competidores estratégicos que desafiasen la primacía militar aliada. En estos años excepcionales, que se definieron como los de «los dividendos de la paz», se pensaba con cierta ingenuidad que antiguos adversarios

---

1 \* Coronel de Artillería, Master en Paz, Seguridad y Defensa (UNED), Analista Principal del Instituto Español de Estudios estratégicos. [ifcobo@oc.mde.es](mailto:ifcobo@oc.mde.es)

Los dividendos de la paz fue un término político popularizado por el presidente estadounidense

como Rusia, e incluso grandes potencias emergentes como China o India, podían ser integrados de modo pacífico en el orden internacional existente.

La OTAN entendía que la zona euroatlántica estaba en paz y que la amenaza de un ataque convencional contra su territorio era baja, por lo que podía centrarse en otro tipo de amenazas. Estas eran preferentemente las derivadas de la proliferación nuclear y de otras armas de destrucción masiva asociadas al empleo de misiles balísticos, junto con el terrorismo, la inestabilidad en las fronteras, los ciberataques o la seguridad energética.

Aunque se mantuvo la defensa colectiva que, al fin y al cabo, era el pilar fundamental de la seguridad euroatlántica, muchas naciones occidentales redujeron significativamente el gasto militar, en el entendimiento de que en la famosa disyuntiva de Samuelson de elegir entre cañones o mantequilla, la opción preferida debía ser la segunda. Al mismo tiempo, sin necesidad de preocuparse más por la amenaza soviética, la OTAN fue desplazando gradualmente el centro de gravedad de la seguridad continental alejándolo de Europa central, y situándolo cada vez más en la periferia<sup>2</sup>.

La OTAN vivía unas circunstancias de fuerte compromiso en Afganistán con la misión ISAF de asistencia al gobierno afgano, por lo que la gestión de crisis y la seguridad cooperativa adquirieron una mayor prioridad y pasaron a ser consideradas las tareas centrales esenciales de la Alianza. La idea fuerza que impulsaba estas consideraciones era sencillo: en los escenarios desestructurados y periféricos en el flanco sur, el superávit de poder político y militar del que gozaba Estados Unidos y sus aliados debía facilitar la gestión de crisis mediante el empleo de herramientas políticas y militares que permitiesen resolver los conflictos, al tiempo que evitasen que los mismos afectaran a la seguridad del territorio euroatlántico.

Junto con la gestión de crisis se introdujo el nuevo concepto de la seguridad cooperativa, el cual estaba dirigido a fomentar la estabilidad en los países periféricos a los que la OTAN ofrecía la posibilidad de convertirse en socios en temas como el control de armamentos, la no proliferación y el desarme. Se mantenía abierta la puerta al ingreso en la Alianza, a todas las democracias europeas que cumplieran con los estándares políticos y militares de la OTAN, pero esta opción quedaba vetada a los países de la región sur. Se establecía así una dicotomía en cuanto a las preferencias Atlánticas respecto a sus vecinos de este y del sur, lo que produjo un creciente rechazo en los países del sur que entendieron que su seguridad nunca quedaría cubierta por las garantías aliadas. A finales de la primera década del siglo treinta países formaban parte de la Alianza Atlántica, pero ninguno procedía del sur.

---

George H.W. Bush que describe el beneficio económico de una disminución del gasto en defensa como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética entre 1988 y 1991.

<sup>2</sup> SIMON Luis, «Understanding US Retrenchment in Europe», *Survival, International Institute for Strategic Affairs*, April-May 2015, pp. 162-165.

Puede afirmarse que el CE 2010 presentaba un optimismo excesivo sobre la solidez de la «paz estratégica» existente en el territorio OTAN y en su periferia, una situación que se pondría a prueba muy pronto. El aumento de la tensión con la Federación Rusa, como consecuencia de la revolución del Euromaidan en Ucrania en 2014 y la anexión de la península de Crimea, fueron acontecimientos ante los cuales la OTAN se mostró incapaz de reaccionar a tiempo, a pesar del precedente de la breve guerra de Georgia en el verano de 2008. Lo mismo ocurrió con las llamadas «primaveras árabes» de 2011 que sorprendieron a la OTAN y tuvieron una repercusión muy importantes para la estabilidad del «flanco sur», pero poco impacto en cuanto a la modificación de las preferencias estratégicas de una Alianza que comenzaba a inclinarse hacia el este.

Estos cambios en el entorno estratégico mostraron el poco acierto que había tenido el CE 2010 en la previsión de los riesgos y amenazas, si bien ello no impidió que la OTAN conservara su preferencia estratégica por la gestión de crisis, al menos mientras se mantuvieran los compromisos adquiridos en Afganistán donde la situación militar presentaba signos alarmantes de deterioro. Esta postura estratégica perduraría hasta los comienzos de la actual década cuando el fin de la intervención en Afganistán y, sobre todo, la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 obligaron a la Alianza a cambiar su estrategia y a redactar un nuevo Concepto Estratégico.

## El debate sobre un nuevo Concepto Estratégico

Si bien puede decirse que las revoluciones árabes apenas tuvieron impacto en la estrategia de la OTAN, no ocurrió lo mismo con la primera intervención de Rusia en Ucrania en marzo de 2014. Este acontecimiento, que sorprendió a la Alianza, obligó a modificar radicalmente su estrategia, de manera que a partir de entonces, la contención de Rusia en el este marcaría las preferencias de seguridad de la OTAN. La necesidad de afrontar el problema derivado del intervencionismo ruso en Ucrania, se tradujo en la recuperación del apetito por las misiones del artículo 5 del Tratado de Washington relativas a la disuasión y a la defensa colectiva, en detrimento de la gestión de crisis que había dominado las intervenciones aliadas de la primera década de este siglo. La consecuencia es que la dimensión sur de la Alianza quedó relegada a un segundo plano.

En los años siguientes, la creciente competición entre las grandes potencias y, sobre todo, el auge de China y su creciente asertividad en el mundo paso a convertirse en una preocupación estratégica para una Alianza que empezaba a comprender que sus competidores geopolíticos no solo amenazaban la estabilidad de Europa oriental y la región de Indo Pacífico, sino también desafiaban el entramado institucional y normativo en que se basaba el orden internacional.

La necesidad de adaptar la Alianza al nuevo entorno de competición entre grandes potencias llevó a los aliados a iniciar un replanteamiento de su postura militar de manera que se priorizara nuevamente la defensa colectiva dentro de una estrategia orientada a la «disuasión y la defensa», en el entendimiento de que la era de las

operaciones de gestión de crisis de la OTAN, en Afganistán y en otros lugares, había terminado. Consecuentemente, la Alianza decidió en Londres en diciembre de 2019, aprovechando la ocasión del 70 aniversario de su fundación, iniciar un proceso de reflexión sobre su futuro bajo el liderazgo de su Secretario General Jens Stoltenberg<sup>3</sup>. La iniciativa surgió como reacción a la declaración del presidente francés Macron que había declarado la «muerte cerebral» de la OTAN y se realizaba en el contexto de la retirada de Estados Unidos del norte de Siria en octubre de 2019 y la posterior operación turca allí, ambas llevadas a cabo aparentemente sin consultar con la OTAN<sup>4</sup>.

A tal efecto, se creó un grupo de expertos que emitió en noviembre de 2020 un informe titulado «Unidos por una nueva era»<sup>5</sup>. Sus propuestas para la agenda de la OTAN 2030<sup>6</sup> fueron aceptadas durante la cumbre de Bruselas de junio de 2021, e incluían la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, que debía sustituir a la obsoleta estrategia de 2010.

Comenzaba así oficialmente en junio de 2021 el proceso para la redacción del nuevo Concepto Estratégico, que sería dirigido por el secretario General de la Alianza y finalmente «negociado y acordado por el Consejo en Sesión Permanente y respaldado por los Líderes de la OTAN en la próxima Cumbre»<sup>7</sup>.

El primer borrador se presentó a los Aliados a mediados de mayo de 2022 y sufrió numerosas enmiendas, lo que derivó en un proceso de negociación de seis semanas que produjo diez borradores sucesivos antes de la Cumbre de Madrid en junio. Para facilitar el proceso político, las negociaciones se llevaron a cabo directamente en el seno del Consejo del Atlántico Norte con los representantes nacionales haciendo comentarios generales sobre el borrador circulado, en lugar de utilizar el procedimiento habitual de emplear comités de expertos que sugerían al Consejo Atlántico enmiendas precisas y por escrito para su aprobación. El resultado fue un documento de consenso que fue en gran parte liderado por la OTAN como institución en lugar de por los estados.

No obstante, los principales aliados, incluidos los Estados Unidos y otros estados como Francia, Alemania y el Reino Unido desempeñaron un papel importante en la

---

3 «NATO in transition», Recuperado el 15 de mayo de 2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2019-12-04/nato-transition>

4 THIERRY, Thardy, «NATO 2030. United for a new era»: a Digest», *NDC Policy Brief, No.23*, december 2020, p.1

5 «201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf», Recuperado el 15 de mayo de 2023 [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)

6 «2106-factsheet-nato2030-en.pdf», Recuperado el 15 de mayo de 2023, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf)

7 «Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021». [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm)

configuración del texto final. El contenido y el lenguaje del Concepto se negociaron hasta el último momento de su adopción el 29 de junio de 2022 en Madrid e iba acompañado de una Declaración de la Cumbre, un Memorándum Trilateral sobre la adhesión de Suecia y Finlandia a la OTAN, así como un texto paralelo sobre la financiación de la OTAN que permanece clasificado.

Al buen éxito del proceso contribuyó el hecho de que, finalmente, las desavenencias entre aliados a uno y otro lado del Atlántico, que habían marcado la administración Trump, hubieran quedado superadas con el retorno a la unidad de los aliados después de cuatro años tormentosos en las relaciones políticas transatlánticas. Estas habían estado dominados por las diferentes percepciones de las amenazas y los desafíos, la falta de consulta política sobre temas clave, el debate sobre el tamaño de los presupuestos de defensa y la relación con la presidencia norteamericana. El nuevo presidente Biden se esforzó en acabar con las divergencias entre ambos lados del Atlántico, tratando de demostrar que los Estados Unidos habían retomado su papel de liderazgo en la OTAN y que esta organización seguía siendo importante para Estados Unidos<sup>8</sup>.

## El Concepto Estratégico de Madrid 2022

Finalmente, la Alianza Atlántica aprobó en la Cumbre que tuvo lugar Madrid en los días 28-30 de junio de 2022 su nuevo CE. Se trata de un texto breve, conciso y claro, resultado de un laborioso y amplio proceso de consulta y ofrece una equilibrada mezcla de continuidad e innovación. Como tal, transmite el sentido de cohesión y unidad que la Alianza parecía haber perdido después de Afganistán y que ahora parece haber recuperado.

Saludado como un documento de transformación que deberá, en palabras del Secretario General Stoltenberg, crear una «cultura de preparación» mediante el reajuste de las prioridades estratégicas de la Alianza, el concepto estratégico proporciona una visión de la seguridad euroatlántica para un tiempo en el que, si bien la OTAN no se ha enfrentado directamente a una agresión militar, la guerra ha vuelto a Europa.

Lo que emerge de la lectura del CE es una visión sombría de un entorno de seguridad que se ha venido a deteriorando y que plantea desafíos importantes para la Alianza y los estados miembros, incluida la posibilidad de conflictos abiertos con potencias revisionistas con armas nucleares, principalmente Rusia, pero también potencialmente China. La misión principal de la Alianza sería contener a Rusia en el este impidiendo que se imponga militarmente en Ucrania y, con una visión a más largo plazo, evitar el riesgo que supone una China emergida, convertida en una nueva superpotencia mundial. Bajo un renovado liderazgo norteamericano, los intereses existenciales

---

8 «NATO 2030: towards a new strategy», Recuperado el 20 de mayo de 2023 <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2021-06-23/nato-2030-towards-a-new-strategy>

aliados pasarían ahora por el mantenimiento de un equilibrio de poder favorable en Europa y en Asia-Pacífico.

Por ello, el CE 2022 comienza diciendo que «El área euroatlántica no está en paz» y no se puede descartar «un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados». Ello supone un marcado contraste con el párrafo equivalente del Concepto de 2010, que reconocía que «el área euroatlántica está en paz y la amenaza de un ataque convencional contra el territorio de la OTAN es baja». Ello no es, ni más ni menos que la constatación de una evidencia: la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha planteado por vez primera desde la Guerra Fría la posibilidad de un conflicto que involucre directamente a la OTAN. Nunca en los tiempos actuales la amenaza de guerra contra la Alianza ha sido tan real.

Rusia se describe como la «amenaza más significativa y directa para la seguridad de los Aliados y para la paz y la estabilidad en el área euroatlántica», lo que plantea sin ambages la necesidad de disuadir a Rusia de atacar a los aliados y la forma de defenderse si fuera necesario. El concepto describe a Rusia como un estado agresor que busca «establecer esferas de influencia y control directo a través de la coerción, la subversión, la agresión y la anexión». Para alcanzar sus fines no dudan en usar «medios convencionales, cibernéticos e híbridos contra nosotros y nuestros socios» y socavar «el orden internacional basado en normas». Una caracterización tan directa de Rusia como amenaza no había ocurrido desde la Guerra Fría.

La identificación de Rusia como una clara amenaza justifica el restablecimiento de la postura tradicional de defensa colectiva de la OTAN. Aunque la OTAN mantiene el enfoque de «doble vía» combinando la defensa con el diálogo, al reafirmar su intención de «mantener abiertos los canales de comunicación con Moscú para gestionar y mitigar los riesgos, evitar la escalada y aumentar la transparencia», este ya no es la ruta preferida.

Ahora, la defensa colectiva y la preparación para un conflicto de alta intensidad es, en toda su dimensión, el pilar fundamental de la seguridad euroatlántica. Con ello, la OTAN viene a decir que la era de las operaciones de gestión de crisis que caracterizaron los primeros años de este siglo se ha terminado, si bien las tareas de gestión de crisis y seguridad cooperativa se mantienen, pero como «complementarias para garantizar la defensa y seguridad colectiva de todos los Aliados».

En este sentido, la gestión de crisis pasa a llamarse «prevención y gestión de crisis», con la intención de ampliar el alcance de un concepto que se había vuelto demasiado estrecho tras la mala sensación que había dejado la retirada de la Alianza de Afganistán en el verano de 2021. Sin embargo, el concepto no logra transmitir un mensaje claro sobre el valor añadido que aporta la OTAN en este campo. También es de destacar que se haya evitado incluir el controvertido término «proyección de estabilidad» dentro del nuevo Concepto, a pesar de que él mismo había tendido a reemplazar el de gestión de crisis en el lenguaje de la OTAN en los últimos años.

En la práctica, el nuevo enfoque centrado en la disuasión y defensa de la Alianza en detrimento de la gestión de crisis, viene a reflejar sobre el papel algo que ya se ha



materializado en el terreno desde febrero de 2022 en el flanco oriental, como son el refuerzo de las fuerzas existentes (*enhanced Forward Presence*), el despliegue de nuevas fuerzas en la periferia de la Alianza, o la revisión del modelo de fuerzas y el nivel de preparación de la OTAN<sup>9</sup>.

No obstante, no se ha querido adoptar una posición militar maximalista de enfrentamiento abierto con Rusia y la postura de la OTAN sigue siendo moderada en comparación con la que tenía durante la Guerra Fría. En lo que respecta a los despliegues de tropas en el flanco oriental, los aliados parecen dispuestos a mantener su política de despliegues militares rotativos en los países del flanco oriental, en vez de los permanentes que caracterizan al resto de los socios. De manera similar, la noción de «defensa avanzada» no se ha incluido en el Concepto y la única aparición que se refiere a este término es que «Disuadiremos y defenderemos adelante».

En líneas generales, el CE 2022 describe una agenda de seguridad bastante amplia para la próxima década, con amenazas y desafíos que van desde la seguridad estricta hasta cuestiones más leves relacionadas con la seguridad humana, pero sin embargo guarda silencio sobre lo que ha sido el problema de la OTAN durante la última década hasta el punto de haber amenazado su supervivencia. Se trata de explicar cómo mantener la cohesión interna de la OTAN y, especialmente, el llamado vínculo trasatlántico, cuando éste se ve potencialmente socavado desde dentro, por gobiernos que tienen agendas propias y, frecuentemente, contrapuestas a las de la Alianza. El Concepto se limita simplemente a hablar de los «valores de la OTAN» y la importancia que tienen para la seguridad transatlántica, sin definir los mismos. Destaca por tanto, por ser un documento centrado en la defensa de los intereses aliados ante las amenazas actuales, en lugar de ofrecer una visión estratégica articulada en torno a valores compartidos.

## La política nuclear de la Alianza

Un aspecto especialmente delicado tras la invasión rusa de Ucrania es el del restablecimiento de la política nuclear de la OTAN. El CE 2022 ha buscado reafirmar con un lenguaje fuerte previamente acordado, que «el propósito fundamental de la capacidad nuclear de la OTAN es preservar la paz, prevenir la coerción y disuadir la agresión». Las fuerzas nucleares desempeñan, así, un «papel único y distintivo» de la panoplia de capacidades de defensa nuclear, convencional y antimisiles, complementadas con capacidades espaciales y cibernéticas y actividades con que cuenta la Alianza, de manera que todas ellas se combinan adecuadamente en todos los

---

9 NATO, «Deterrence and defence», Recuperado el 20 de mayo de 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_133127.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm) «Defending every inch of NATO territory: Force posture options for strengthening deterrence in Europe», *Issue Brief*, Atlantic Council, Washington, DC, March 2022, Recuperado el 12 de mayo de 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/03/Force-Posture-Options-IssueBrief.pdf>

dominios y en todo el espectro del conflicto.

El CE 2022 reafirma la centralidad de Estados Unidos en la política nuclear de la OTAN al indicar que «Las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, en particular las de Estados Unidos, son la garantía suprema de la seguridad de la Alianza». Igualmente, se hace una mención especial a las capacidades nucleares británicas y francesas diciendo que «Las fuerzas nucleares estratégicas independientes del Reino Unido y Francia tiene un papel disuasorio propio y contribuye significativamente a la seguridad general de la Alianza» (párr. 29). Ello plantea el espinoso dilema de si la Alianza adoptará un enfoque consensuado entre todos los aliados para enfrentar las amenazas nucleares rusas o, por el contrario, dejará la decisión sobre su uso en manos de Estados Unidos y de las otras potencias que tienen esta capacidad.

La decisión que se adopte sobre su uso determinará la postura de la Alianza para hacer frente a otras amenazas nucleares, más allá de Rusia, que puedan surgir en el futuro, así como la credibilidad de los compromisos de Estados Unidos con sus aliados. También es posible que si quiere reforzar su relevancia frente a las amenazas nucleares rusas presentes y futuras en Ucrania y en otros lugares, la OTAN tenga que acordar alguna forma de compromiso de «disuasión ampliada» con Ucrania y potencialmente con otros países no miembros de la Alianza<sup>10</sup>.

En cualquier caso, pocos aliados dudan de que las armas nucleares seguirán ocupando un lugar preponderante en la respuesta frente a los desafíos que plantean potencias como Rusia en la actual guerra de Ucrania, pero también en otros escenarios. La forma en que la OTAN resuelva las amenazas rusas de empleo de armas nucleares, influirá muy probablemente en la inclinación de otros estados al uso de las mismas, bien como amenaza, o bien utilizándolas efectivamente en conflictos que involucren a la Alianza.

## Un flanco sur descuidado

El CE 2022 reconoce que el entorno de seguridad internacional es algo más que la guerra en Ucrania y que existen desafíos que van más allá de Rusia. Así, en lo que se ha venido a llamar «la doctrina Biden»<sup>11</sup>, considera el terrorismo como «la amenaza asimétrica más directa a la seguridad de nuestros ciudadanos y a la paz y la prosperidad internacionales».

10 COHEN, Michael. «The US and NATO at a nuclear crossroads». *NDC Policy Brief No.02*. January 2023. p.4.

11 «What is the «Biden doctrine»? Afghanistan pullout offers clues», Recuperado el 25 de mayo de 2023, <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/what-biden-doctrine-afghanistan-pullout-offers-clues-n1277216>

Sin embargo el hecho de que el terrorismo se aborde en solo un par de párrafos<sup>12</sup> Indica lo relegado que se encuentra este asunto en el CE 2022 respecto a las prioridades de seguridad de la Alianza; es una amenaza asimétrica que exige respuesta, pero no en la misma medida que la agresión rusa, dado que no constituye una amenaza existencial.

En cierto modo, el concepto aflora las profundas divergencias que existen entre los aliados en cuanto a sus evaluaciones de la amenaza terrorista, así como en el papel que la OTAN debería adoptar en respuesta. En este contexto, el flanco sur de la Alianza no se destaca en el CE 2022 y el texto tiende a pasar sutilmente por alto las amenazas que emanan del mismo sin abordarlas.

No obstante, en un guiño hacia los socios mediterráneos, el CE 2022 insiste en un «enfoque de 360 grados», en el que la defensa colectiva no es unidireccional, dada la «inseguridad generalizada» que la OTAN ve emanar de su vecindario sur. La fragilidad e inestabilidad en África y en Oriente Medio puede «afectar directamente nuestra seguridad y la seguridad de nuestros socios», siendo el cambio climático un factor agravante. Igualmente, el Sahel se menciona por vez primera (dos veces) en este concepto y también el Sur aparece en relación con Rusia indicando que «tiene como objetivo desestabilizar los países de nuestro Este y Sur».

El mensaje que transmite el Concepto de 2022 es: contribuir a solucionar las crisis que ocurren más allá del área euroatlántica pero que tienen efectos indirectos en la Alianza, sigue siendo un elemento central en el enfoque de la OTAN. Ahora bien, las lecciones extraídas de la experiencia de Afganistán refuerzan el mensaje de que la OTAN está dispuesta a contribuir a la seguridad y la estabilidad de un estado situado fuera de su área de responsabilidad, pero eso no significa que deba cargar con todo el peso del futuro de una nación sobre sus hombros. La aplicación más evidente de esta lógica estratégica aliada estaría en la Misión de Entrenamiento de Iraq, en la que la OTAN habría diseñado una actuación fuera de área más ágil, más realista, con una huella militar relativamente pequeña y con un enfoque a largo plazo<sup>13</sup>.

Lo que está claro es que, con la guerra de Ucrania en el este de Europa, el Sur ha pasado a un segundo plano frente al flanco oriental. En otras palabras, el nuevo CE 2022 trata ostensiblemente de disuasión y defensa en el flanco Este, y marginalmente de gestión de crisis y seguridad cooperativa en el flanco Sur.

---

12 Párrafo 10, en la sección «Entorno estratégico» y párrafo 38 bajo el epígrafe «Disuasión y Defensa».

13 DRESEN, Robert, «NATO's Strategic Concept from theory to practice: NATO Mission Iraq», *NDC Policy Brief No.06*, April 2023, p.3.

## China: un desafío, pero no una amenaza

Más importante es aun que el documento introduzca, por primera vez en la historia de la Alianza, a China como parte fundamental del nuevo CE 2022. No llega a la categoría de «amenaza» explícita, pero si la califica como una potencia cuyas «ambiciones declaradas y las políticas coercitivas desafían nuestros intereses, seguridad y valores».

El hecho de que no se emplee el término «amenaza» en relación con China y se prefiera utilizar los verbos «desafiar», «subvertir», «apuntar a los aliados», o «dañar la seguridad de la Alianza» en diversos párrafos, implica que la OTAN entiende que China plantea una serie de problemas para la Alianza y sus estados miembros, pero sin que exista una postura única a la hora de definir su gravedad y, sobre todo, dónde y cómo responder a los mismos.

Lo cierto es que se han hecho hasta la fecha muy pocos progresos en la creación de una postura común respecto a China. Afganistán primero, y la guerra en Ucrania después, han impedido que se haya ido más allá en la concepción de una Alianza más política y más global dirigida contra China. Está por ver si, como proponían los autores del informe emitido en el 2020 por el Consejo Atlántico con 20 grandes ideas nuevas para ayudar a la Alianza transatlántica a afrontar el futuro, en la próxima década, la OTAN se establecerá «como el nodo central de una red global dedicada a contrarrestar las actividades hostiles y malignas de China mediante la formalización de una Asociación Atlántico-Pacífico (APP)»<sup>14</sup>.

Algunos datos apuntan en esta dirección. El documento menciona la necesidad de impulsar la «conciencia compartida», mejorar la «resiliencia y preparación» y proteger contra las tácticas coercitivas de China, aunque no ofrece nada en términos de despliegue de fuerzas, articulación de capacidades militares u otro tipo de medidas. Esta indefinición refleja las diferencias entre los aliados con respecto al camino que debe seguirse frente a China y demuestra que las opciones potenciales para enfrentar un desafío diversificado como China simplemente no son tan obvias, ni tan sencillas.

Además, no ha surgido todavía un consenso sobre si debe producirse alguna respuesta concreta en el área euroatlántica o en el Indo-Pacífico más allá de la última frase en la sección dedicada a China que afirma que los Aliados «defenderán nuestros valores compartidos y el orden internacional basado en reglas, incluida la libertad de navegación». Ello puede implicar que los Aliados contemplan un papel futuro para la Alianza fuera del área euroatlántica, ya que la libertad de navegación está amenazada en regiones distintas del Mar Mediterráneo y el Atlántico Norte.

Por otra parte, en una guerra con China por Taiwán, es muy probable que los Estados Unidos necesiten descargar la responsabilidad de la disuasión frente a Rusia

---

<sup>14</sup> «NATO-20-2020-Final-Volume.pdf», p.7-11, Recuperado el 25 de mayo de 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/NATO-20-2020-Final-Volume.pdf>

a sus aliados europeos en la OTAN. La disuasión nuclear extendida de Estados Unidos se mantendría, pero los europeos, por primera vez en la historia de la OTAN, se verían obligados a asumir la defensa convencional de su territorio a falta del liderazgo militar estadounidense que se limitarían a realizar tareas de apoyo. Esto supone un cambio de gran importancia en el orden de las prioridades militares de la OTAN

El compromiso europeo con las medidas acordadas en las cumbres de Bruselas y Madrid de la OTAN en 2022 (formaciones operativas más poderosas, mayores cantidades de equipo pre-posicionado en el flanco este y un Nuevo diseño de fuerzas más grande y más fácilmente disponibles) podría interpretarse como un primer paso en la nueva reorientación<sup>15</sup>.

En todo caso, más allá del debate sobre la terminología, la Alianza reconoce el papel cada vez mayor y, a menudo, desafiante de China en la escena internacional, identificando una serie de actividades chinas que pueden terminar por convertirse en una amenaza para la Alianza. También considera un factor preocupante su «asociación estratégica» con Rusia. En definitiva, la OTAN ya no puede ignorar a China como un actor estratégico y como un adversario potencial al que tarde o temprano, habrá que hacer frente, en lo que constituye un cambio fundamental en la estrategia de la Alianza.

## Europa: un socio imprescindible

Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea siempre han sido controvertidas oscilando entre la aspiración de la Unión Europea, sin capacidades reales, de convertirse en un actor estratégico autónomo y la voluntad de la Alianza, que cuenta con una poderosa herramienta militar, de subordinar la cooperación con la organización europea a sus propias prioridades de seguridad.

A ello habría que añadir el extendido malestar entre numerosos socios europeos que consideran que «los Estados Unidos no los trata como aliados, sino como subalternos»<sup>16</sup>. La incómoda sensación de ser totalmente dependientes de las decisiones que se toman en Washington sin tener en cuenta cuáles son sus intereses, ha obstaculizado la cooperación institucional entre ambas organizaciones, la cual se ha visto condicionado por las preferencias nacionales de los distintos socios hacia una u otra organización y por las tensiones entre la UE y dos aliados clave, el Reino Unido y Turquía.

---

15 WEBBER, Mark. «NATO and strategic competition: time for Allies to step up». *NDC Policy Brief No.04*. March 2023. Pg.3.

16 «La luna de miel entre la UE y Biden terminó abruptamente en Afganistán», *El Confidencial*, 2021, Recuperado el 25 de mayo de 2023, [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-07/relacion-eeuu-union-europea-salida-afganistan\\_3273478/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-09-07/relacion-eeuu-union-europea-salida-afganistan_3273478/)

El CE 2022 sale a la luz tres meses después de que la Unión Europea (UE) publicara su «Brújula Estratégica» en la que surge con renovada fuerza el concepto de «autonomía estratégica» europea frente a los Estados Unidos, pero en la que, no obstante, la OTAN ocupa un lugar preferente. La Alianza correspondió a esta preferencia europea con un lenguaje relativamente positivo y favorable, identificando a la UE como su «socio único y esencial», de manera análoga a como lo había hecho el Concepto Estratégico de 2010.

Al mismo tiempo, el CE 2022 enumera una serie de actividades que buscan fortalecer la «asociación estratégica» entre ambas organizaciones, siendo las más novedosas el impacto del cambio climático en la seguridad, las tecnologías emergentes y disruptivas, o la seguridad humana. Curiosamente, se trata de tres aspectos que había formado parte de la agenda de las Declaraciones Conjuntas OTAN-UE de 2016 y 2018. Curiosamente, las actividades propiamente militares referidas al contraterrorismo, la seguridad marítima y los ejercicios conjuntos no se mencionan en el CE 2022 como áreas de cooperación OTAN-UE.

El hecho de que la mayor parte de las actividades de cooperación sean predominantemente de naturaleza no militar puede interpretarse como un mensaje deliberado por parte de la OTAN para que la UE no aspire a realizar actividades militares que son privativas de la Alianza. Esta interpretación, sin embargo, se contradice con la afirmación de que «La OTAN reconoce el valor de una defensa europea más fuerte y más capaz que contribuya positivamente a la seguridad transatlántica y global y que sea complementaria e interoperable».

En el fondo, lo que está en juego es decidir hasta qué punto la OTAN y, fundamentalmente los Estados Unidos, están dispuestos a apoyar las iniciativas de defensa de la UE. Parece claro que este apoyo se mantendrá siempre que suponga para los aliados atlánticos que son al mismo tiempo miembros de la UE, «aumentar el gasto en defensa...al tiempo que evita duplicaciones innecesarias». Desde la perspectiva Atlántica, el propio Stoltenberg ha reiterado que los aliados europeos deben hacer más en defensa, «pero no como una alternativa sino como parte de la OTAN» porque «con los escasos recursos, necesitamos evitar la duplicación»<sup>17</sup>.

Lo que viene a decir el concepto con un lenguaje muy diplomático, es que las capacidades europeas deben ser complementarias a las de la organización transatlántica y no independientes dado que la OTAN es, en definitiva, la responsable de la seguridad de Europa. Está por ver si este planteamiento atlántico en un documento de nivel estratégico como es el CE 2022 afectará a las complejas relaciones entre las dos instituciones y hasta qué punto los obstáculos políticos permitirán sentar las bases para una cooperación que se refuerce mutuamente.

---

17 BARIGAZZI, Jacopo, «Stoltenberg: European allies were consulted over Afghanistan» *POLITICO*, September 11, 2021, Recuperado el 25 de mayo de 2023, <https://www.politico.eu/article/afghanistan-europe-nato-stoltenberg-allies-consulted/>



Finalmente, destacar que el documento pasa de puntillas sobre el papel de los «Aliados que no pertenecen a la UE» como es el caso del Reino Unido o Turquía en la asociación entre la OTAN y la UE, limitándose a afirmar que «Para el desarrollo de la asociación estratégica entre la OTAN y la UE, es esencial la plena participación de los aliados no pertenecientes a la UE en los esfuerzos de defensa de la UE», algo que hasta la fecha ha sido difícil en el caso de Turquía y que el Brexit sólo viene a complicar.

## Conclusiones. El futuro de la estrategia aliada

La dirección que tome la estrategia de la OTAN en los próximos años como organización global o regional irá en función de varios elementos claves: la solidez del vínculo transatlántico marcado por las garantías de seguridad norteamericanas y las oscilaciones de la política de los Estados Unidos entre el aislacionismo y la intervención externa; el resultado de la guerra en Ucrania; la posición europea sobre la autonomía estratégica de la UE; y la prioridad que se dé a China como amenaza potencial.

En cuanto a la posición norteamericana que es quien, en última instancia, determina el papel y el rumbo de la Alianza, en los últimos tiempos estamos asistiendo a una administración norteamericana más favorable a la OTAN. No obstante, el debate sobre el pivote norteamericano hacia la región de Asia Pacífico y la confrontación estratégica entre los EE.UU. y China constituyen la piedra angular que condicionará el futuro de la Alianza. Ello plantea un doble interrogante sobre el compromiso norteamericano con la OTAN y sobre las garantías de seguridad hacia sus socios europeos.

En este sentido, Europa habría pasado a ser un escenario secundario para unos Estados Unidos cada vez más preocupados por el enfrentamiento con China, aunque ello signifique asumir el deterioro de las relaciones transatlánticas. No obstante, la guerra actual en Ucrania, con el intenso compromiso norteamericano hacia un resultado favorable de la misma, ha tranquilizado las preocupaciones europeas dando una nueva vitalidad al vínculo transatlántico y una renovada atención norteamericana a Europa. En cualquier caso, es poco probable que ello pueda cambiar el epicentro de la geoestrategia estadounidense hacia el Indo-Pacífico. Más bien al contrario; la crisis ucraniana y la respuesta que se le ha dado son un poderoso ejemplo de que las preferencias de seguridad norteamericanas están cada vez más influidas por dinámicas externas a la región euroatlántica.

Ahora bien, mientras la seguridad de Europa y del Indo-Pacífico dependa en buena medida del poder de Estados Unidos, y mientras estas dos regiones sigan ejerciendo una presión notable sobre los recursos de defensa estadounidenses y europeos, sus arquitecturas de seguridad seguirán siendo previsiblemente interdependientes. Como ha señalado la ex ministra de Defensa alemana, Christine Lambrecht, en enero de 2023, «es posible que Estados Unidos no pueda garantizar la defensa de Europa en la medida en que solía hacerlo», ya que ha centrado su atención en la región del Indo-Pacífico. Es por ello por lo que «[Nosotros] los europeos», tendemos, en consecuencia

que hacer más para generar nuestra propia «fuerza militar»<sup>18</sup>.

En relación a la UE, lo que se conoce como autonomía estratégica va a definir la posición a adoptar por los socios atlánticos que pertenecen a la Unión Europea en tres aspectos críticos: el papel que debe jugar el llamado pilar europeo de la OTAN, la voluntad de la Unión Europea de adquirir una mayor autonomía estratégica fuera de la OTAN, en la línea de lo establecido en la «Brújula Estratégica» y, finalmente, lo que los socios europeos que forman parte de la Unión Europea entienden que debe ser el papel a desempeñar por la OTAN frente a China.

Los dos primeros aspectos dependerán del nivel de ambición en cuanto a la generación de una doctrina estratégica propiamente europea y autónoma que permita integrar las preocupaciones de seguridad de aquellos socios que sólo contemplan a Rusia como amenaza, con las de otros cuyas preferencias se orientan hacia el sur. Esta estrategia debe, al mismo tiempo, definir la parte de la carga de seguridad que la UE debe asumir para disuadir y defenderse de Rusia y la contribución de los aliados europeos de la OTAN frente a China.

Ello implica, al mismo tiempo, que, en la visión atlántica, deberá ser la Unión Europea, y su «Brújula Estratégica», la que se ocupe de responder a la considerable carga de amenazas de naturaleza no estrictamente militar pero reales, como puede ser las pandemias, las migraciones incontroladas, la desinformación, o incluso las amenazas cibernéticas, o el terrorismo, que no están directamente relacionadas con la defensa colectiva y frente a las cuales los estados o la propia UE tiene mejores herramientas para defenderse.

En cuanto a China, definida el concepto estratégico como riesgo pero que tiene todos los elementos potenciales para convertirse en una amenaza, el factor determinante de la dirección que tomará en el futuro la OTAN como una Alianza con vocación global o regional, vendrá dada por su capacidad para resolver la guerra de Ucrania y, con una visión a más largo plazo, la forma en la que la Alianza decida responder a China. Visto desde la perspectiva de la Alianza, la prioridad que se dé a la UE en la resolución de estos problemas, se traducirá en la atención central o periférica de la seguridad atlántica y en la visión geográfica que la OTAN tenga de la misma.

De esta manera, la Unión Europea y la OTAN actuarían en entornos operativos distintos dado que sería ahora responsabilidad europea la estabilización de los territorios situados en sus fronteras del sur, de manera que la OTAN se ocuparía de la defensa territorial frente a la amenaza de Rusia y de contención de China pero sólo dentro del área geográfica del Atlántico norte. Esta labor recaería principalmente en los socios europeos, de manera que se liberase a los norteamericanos para operar, fuera de la OTAN, en la región de Indo-Pacífico.

---

18 WEBBER, Mark, *Ibidem*, p.1



De esta manera China, se colocaría en una vez resuelta la guerra de Ucrania, en el centro de las preocupaciones estratégicas de la Alianza, incluso por encima de Rusia, a medida que el Indo-Pacífico se convierta en el centro de gravedad del crecimiento económico mundial, la competitividad militar y la innovación tecnológica. Este escenario proporcionaría la OTAN una nueva razón de ser en el siglo XXI, y la convertiría en una Alianza global. Pero también incrementaría las tensiones dentro de la misma y debilitaría la solidez del vínculo trasatlántico y el consenso entre los socios que está basado en las garantías de seguridad exclusivamente en el área euroatlántica, dadas las dudas que suscitaría el nuevo rumbo de la OTAN y sus implicaciones para los socios europeos.

La relevancia de este escenario dependerá de la percepción que tengan los socios de China como una amenaza creíble, pero también de los resultados de la guerra en Ucrania. Si esta se resuelve favorablemente con la victoria sobre Rusia y ello ocurre en un tiempo breve, es muy posible que los socios norteamericanos presionen a sus aliados europeos, en base al principio de reciprocidad, para que acepten que la OTAN asuma una mayor carga de responsabilidad en cuando a la seguridad del área Indo-Pacífico. En este sentido, será el apoyo que los europeos proporcionen a la política norteamericana de contención en esta región, el que determinará la posición de la OTAN en relación a la defensa colectiva y el papel que deberá jugar Alianza en relación a China.

Parece evidente que, en un mundo que ya no gira alrededor de la región euroatlántica y que se define cada vez más por el auge estratégico de China y la creciente centralidad del Indo-Pacífico, la Alianza tendrá que asumir una concepción que la seguridad más global. Sin lugar a duda, la región euroatlántica seguirá siendo el referente directo de la OTAN. Sin embargo, es probable que en el futuro esta región - y la propia OTAN - pase a ocupar un lugar secundario en la geopolítica mundial, así como en las preferencias estratégicas norteamericanas. Ello llevará a la Alianza a extraer importantes consecuencias en el dilatado debate sobre la división del trabajo entre la OTAN y la unión europea.

Preparar a la Alianza para un contexto que se caracterizará cada vez más por la competición entre grandes potencias obliga a no limitarse a la crisis en Ucrania y a reflexionar sobre los acontecimientos geoestratégicos más generales. Es fundamental que la Alianza desarrolle un enfoque más global de la seguridad y sus posibles implicaciones para la seguridad euroatlántica. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que la región euroatlántica está perdiendo protagonismo en la competición estratégica mundial y que la dinámica de seguridad en Europa y su entorno se ve progresivamente afectada por acontecimientos de carácter extra-europeo.

En cualquier caso, la Alianza tendrá que ser muy prudente, dadas las disensiones internas entre socios atenuadas temporalmente por la necesaria unidad que exige la guerra de Ucrania, en ampliar su foco de interés hacia el área indo-pacífico, algo que no corresponde con los objetivos, ni con los límites territoriales definidos en el tratado de Washington y que supondría un cambio de su carácter.

En definitiva, en esta época pos-Afganistán y pre-China de intensa competencia estratégica, en la que la OTAN se encuentra inmersa en la labor de evitar que Rusia prevalezca en Ucrania y que la guerra se extienda al territorio atlántico, los aliados parecen haberse dado cuenta de que, para prevalecer, deben actuar al unísono y, en consecuencia, hacer coincidir sus palabras con sus hechos. Ello se traduce en una magnífica ventana de oportunidad para que la Alianza maximice sus capacidades, haciendo bien aquellas tareas para las que está especialmente dotada y absteniéndose de aventurarse en misiones, o en regiones, para las que está mal diseñada y mal dotada y que la terminen por llevar al fracaso o, lo que es peor, a la irrelevancia.

## Capítulo sexto



## La estrategia de seguridad de la Unión Europea. La brújula estratégica

*Javier Albadalejo*

El 25 de marzo de 2022 la Unión Europea (UE) dio un paso muy importante en el desarrollo de su política común de seguridad y defensa (PCSD). El Consejo Europeo refrendó la denominada «Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales» (Brújula Estratégica), estableciendo la Estrategia de la Unión Europea en ese ámbito para los próximos 10 años. Esta Estrategia había sido aprobada previamente, de conformidad con lo previsto en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE), por unanimidad por el Consejo de la UE, en su formación de ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, en su sesión del 21 de marzo de 2022<sup>1</sup>.

La «Brújula Estratégica», en primer lugar, pretende dar una respuesta adecuada de la UE a la agresión ilegal de Rusia sobre Ucrania ocurrida el mes anterior, habiéndose adoptado de forma muy rápida para los plazos habituales en la adopción de este tipo de Estrategias, motivado por la necesidad y la urgencia de la situación creada<sup>2</sup>. Esta rapidez en la toma de decisiones ha suscitado algunas críticas argumentando que pretendía ser un documento de buenas intenciones realizado con prisas sin efectividad real para dar la apariencia de que la UE hacía algo ante la gravedad de la crisis provocada. En este sentido conviene hacer algunas matizaciones para entender el contexto.

Desde la creación de la UE, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, se incluyó como uno de los ámbitos novedosos de cooperación la entonces denominada Política Exterior de Seguridad Común (PESC), sumándose a la también novedosa Política en Asuntos de Justicia e Interior (JAI), y a las ya existentes Comunidades Europeas. La inclusión de las Políticas PESC y JAI en el Tratado fue especialmente complicada y, aunque se ha progresado mucho desde entonces en ambas esta complejidad sigue marcando de forma muy importante la situación actual. No puede olvidarse que el proceso de construcción europea, iniciado al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con la creación de las tres Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y el Acero; Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica) mediante sus respectivos Tratados, se basaba en la decisión de sus Estado signatarios de gestionar en común determinadas materias,

---

1 VILLALBA, A. (2010). El Tratado de Lisboa y la política común de seguridad y defensa. In I. Ministerio de Defensa (Ed.), *Panorama estratégico 2009/2010* (Vol. 13).

2 CALDERÓN, J. L. P. (n.d.). *Una nueva estrategia para la Unión Europea*. Unirioja.Es. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8785250.pdf>

creando para ello unas Instituciones comunes, en base al denominado principio de atribución de competencias por el que los Estados miembros de esas Comunidades cedían a estas Instituciones comunes parcelas de su soberanía nacional para la gestión eficiente y eficaz de esos ámbitos.

Este proceso siempre ha resultado especialmente complejo y continúa en la actualidad. Es el eterno debate entre los que consideran que los Estados nacionales pierden su naturaleza intrínseca con estas cesiones de soberanía y los que consideran que, ante los retos de todo tipo del mundo actual, los Estados miembros no pueden enfrentarse a ellos por sí solos, por lo que es necesario y conveniente ceder parcelas de soberanía para consolidar una UE que sea un actor relevante en la escena internacional. El caso más importante de las consecuencias últimas de este debate fue la salida de la UE del Reino Unido (BREXIT), pero sigue presente en la agenda política de forma permanente, variando la posición de cada Estado miembro en función de la ideología del Gobierno que tenga en cada momento y afectando a un gran número de decisiones. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la creación primero de las Comunidades Europeas y, posteriormente de la UE, basado en un proceso de transferencia de competencias soberanas de un Estado a Instituciones internacionales suponía una ruptura con el modelo existente, lo que provocó grandes dudas y recelos. Para intentar solventar estas dudas y recelos, desde el comienzo se impuso un enfoque pragmático que dio origen al denominado principio de avanzar «paso a paso», que permitiera adaptarse al nuevo modelo, experimentando aciertos y errores y demostrando a sus detractores los beneficios del nuevo sistema.

En el caso de determinados ámbitos materiales este dilema conceptual, que puede resumirse entre más Europa o más Estado, se intensifica. Son aquellos que, a nivel conceptual, se considera que forman parte de un denominado núcleo esencial de la soberanía de los Estados, entre los que se encuentran las relaciones exteriores, la defensa, la seguridad y la justicia. Este fue uno de los motivos por los que se tardó tanto tiempo en conseguir incluir en los ámbitos de cooperación del proceso de construcción europeo las materias incluidas en las denominadas Políticas PESC y JAI del TUE. Un dato revelador de la complejidad de este proceso y de las dudas que suscitaba entre los Estados miembros es que el primer Tratado de este proceso, por el que se constituyó la CECA entró en vigor el 23 de julio de 1952, mientras que el Tratado por el que se creó la UE, incluyendo las Políticas PESC y JAI, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Habían pasado más de 40 años<sup>3</sup>.

Además, en el caso de la Seguridad había un elemento adicional importantísimo a valorar. La existencia de Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), creada el 4 de abril de 1949. En una primera etapa, se consideraba que los riesgos y amenazas más graves por un posible ataque de la entonces Unión Soviética estaban

---

3 ÁLVAREZ MACÍAS, M. V (2011). «El Parlamento del MERCOSUR y el Parlamento Europeo en perspectiva comparada». *Densidades*, 7.

suficientemente cubiertos por las capacidades de la OTAN, por lo que no era necesario duplicar esfuerzos creando nuevas estructuras y, especialmente, incrementando el presupuesto dedicado a la defensa, prefiriendo dedicar esas partidas presupuestarias a la creación y desarrollo del denominado estado del bienestar que caracterizó a los Estados miembros fundadores de las Comunidades Europeas y a los que posteriormente se fueron adhiriendo a ellas. La caída del muro de Berlín en 1989 y el posterior proceso de disolución de la Unión Soviética acentuó esta percepción.

En ese contexto, se produjo la negociación que dio origen al Tratado de Maastricht, que debía ser aprobado por unanimidad de todos los Estados miembros, durante las cuales se consiguió encontrar una solución satisfactoria para todas las partes implicadas que consiguió convencer finalmente a los más escépticos para que aceptasen incluir a las políticas PESC y JAI, como se dijo anteriormente. Para conseguirlo hubo que recurrir a una solución ingeniosa, lo que motivó una curiosa arquitectura jurídica diseñada en lo que se denominaron tres pilares junto con una parte de disposiciones comunes a los mismos. El primer pilar integró las disposiciones relativas las Comunidades europeas preexistentes, el segundo pilar las relativas a la nueva política PESC y el tercer pilar las que afectaban a la nueva política JAI. La clave estuvo en que se establecieron dos metodologías de trabajo diferentes para solventar los problemas planteados. La primera, conocida como método «comunitario» regulaba el primer pilar, es decir en el que se habían integrado las Comunidades europeas previas al nuevo Tratado. Se caracterizaba de forma muy resumida por adoptar las decisiones por un sistema de mayorías y establecer como regla general el derecho de iniciativa legislativa de la Comisión Europea. En cambio, para las políticas PESC y JAI se estableció el denominado método «intergubernamental» caracterizado porque las decisiones las tomaban los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, por unanimidad y la Comisión no tenía derecho de iniciativa de propuestas legislativas. De esta forma se consiguió incluir estas políticas que afectaban al núcleo duro de la soberanía nacional de los Estados, pero se establecían los denominados «frenos de emergencia» en la jerga comunitaria, para garantizar mediante la exigencia de unanimidad a los Estados más reticentes, especialmente el Reino Unido, que no podría adoptarse ninguna medida que no fuese aceptada por todos.

Los sucesivos Tratados de la UE: Ámsterdam (1999); Niza (2003) hasta llegar al vigente de Lisboa (2009) consolidaron una evolución sustancial de esta situación.<sup>4</sup> Tuvieron que pasar 16 años desde la regulación inicial con el Tratado de Maastricht a la actual con el Tratado de Lisboa, en los que poco a poco se fue desarrollando la idea de la necesidad de intensificar la cooperación en la Política PESC (la inicial Política JAI, transformada posteriormente con el Tratado de Ámsterdam en desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, puede decirse que evolucionó de forma similar siguiendo caminos paralelos), superando dificultades y críticas hasta llegar a la Brújula Estratégica.

4 SOKOLSKA, I. (2023). *Los primeros Tratados*. Parlamento Europeo. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/1/los-primeros-tratados>



La política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión establecida, mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1993, tenía como objetivos fundamentales preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>5</sup>.

El 1 de mayo de 1999, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam reformando el de Maastricht en diferentes ámbitos incluido el de la PESC, produjo una modificación muy importante en cuanto al proceso de toma de decisiones, con el fin de que fuera más eficaz, regulando para ello la denominada «abstención constructiva» y un sistema de votaciones incluyendo la regla de la mayoría cualificada, lo que suponía romper la exigencia de unanimidad en la toma de todas las decisiones en el ámbito de la PESC.

El Consejo Europeo (celebrado en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999), nombró al español Javier Solana para el recientemente creado puesto de Alto Representante para la política exterior y seguridad común de la Unión Europea (al mismo tiempo ejerció el puesto de secretario general del Consejo de la UE). Conocido popularmente como «Míster PESC» desempeñó el cargo durante más de 10 años hasta la entrada en vigor del tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. Además, el 20 de noviembre de 1999, también fue nombrado secretario general de la Unión Europea Occidental (UEO), es decir máximo responsable de esta organización, en una decisión clave para clarificar el futuro común de la defensa europea, mediante un proceso progresivo de convergencia de las actividades de la UEO con las de la UE, que concluyó con el cese de las actividades de la UEO el 30 de junio de 2011 asumiendo desde esa fecha la UE el desarrollo de todas ellas.

Para entender mejor la complejidad de la situación en este periodo debe añadirse un elemento más. La existencia de la Unión Europea Occidental (UEO), creada por Francia, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo y Países Bajos, mediante el Tratado de Bruselas (TUEO) firmado el 17 de marzo de 1948, como organización europea de defensa y seguridad, comprometiéndose los Estados signatarios a asistir a cualquiera de ellos que fuera objeto de una agresión. Es decir, un año antes de la creación de la OTAN. Su creación respondía al intenso debate de ideas surgido tras finalizar la segunda guerra mundial de qué debía y sobretodo que podía hacerse para preservar la paz y evitar un nuevo conflicto bélico en Europa. Pretendía ser una primera respuesta para establecer una defensa compartida por un grupo de Estados europeos. La creación un año después de la OTAN alteró sustancialmente los objetivos y desarrollo posterior de la UEO. Firmado el gran pacto defensivo entre un Grupo de Estados europeos y Estados Unidos y Canadá podía suponerse que la UEO podría haber desaparecido, ya que la diferencia de capacidad política y militar entre ambas organizaciones era

---

<sup>5</sup> MALOVEC, M. (2023). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>

abismal en favor de la OTAN. Sin embargo, la UEO permaneció e incluso, en los años sucesivos, se fue ampliando de forma muy significativa tanto con nuevos miembros (Alemania occidental e Italia en 1954; Portugal y España en 1990 y Grecia en 1995), como con Estados asociados, aquellos que formaban parte de la OTAN pero no de las Comunidades Europeas o, posteriormente, de la UE (Turquía, Noruega e Islandia en 1992; Polonia, Chequia y Hungría en 1999, posteriormente miembros de la UE desde 2004) y Estados observadores (Dinamarca e Irlanda en 1992; Austria, Suecia y Finlandia en 1995). Finalmente, coincidiendo con su adhesión a la UE se integraron como miembros de la UEO nuevos Estados. Inicialmente, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia en 2004, mientras que, por más tarde lo hicieron, Rumania y Bulgaria en 2007.

Para entender su permanencia en el tiempo, hay que tener en cuenta otro factor añadido, que incrementó la complejidad política de las decisiones que se tomaron en el proceso de una construcción europea de la defensa. La fallida creación de una Comunidad Europea de Defensa. En el año 1950, los Estados fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), propusieron hacer lo mismo en el ámbito de la defensa, firmando el oportuno Tratado internacional para crear esta nueva Comunidad el 27 de mayo de 1952. El ambicioso objetivo de estos seis Estados era crear un Ejército europeo común y la drástica reducción de sus Fuerzas armadas nacionales que permanecerían sólo para los casos específicos expresamente previstos en el Tratado. Consideraban que era la mejor forma de evitar la posibilidad de un nuevo enfrentamiento bélico entre los Estados firmantes, ya que lógicamente sería mucho más difícil que unidades de un mismo Ejército se enfrentasen entre sí, y suponía mejorar los recursos disponibles para enfrentarse a la amenaza de una agresión de la Unión Soviética en plena guerra fría, lo que en la terminología europea utilizada en estos casos significaría «mutualizar» los recursos, gestionándolos en común, como ya se hacía en la CECA y se haría posteriormente con la Comunidad Económica Europea (CEE) y con la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Tenía dos grandes ventajas ya que, con todos los matices que se puedan señalar, lo cierto es que permitía establecer conceptualmente lo que hoy se denomina «autonomía estratégica» sin una dependencia total de los Estados Unidos, lo que para algunos Estados europeos era una cuestión crítica y, además, contaba con el beneplácito de los propios Estados Unidos, ya que pensaban que el despliegue de este nuevo Ejército europeo les permitiría realizar un despliegue menor de sus tropas en suelo europeo en el marco de la OTAN. En todo caso, en aquel momento la iniciativa de la CED se planteaba como complementaria a la OTAN, ya que ambas organizaciones habrían seguido existiendo, coordinando sus actividades (esta complementariedad entre la OTAN y las posibles estructuras europeas de Defensa que puedan desarrollarse se mantendrá constante en el tiempo, llegando a la actual Brújula Estratégica, como posteriormente se analizará).<sup>6</sup> Sin

---

6 LEGRAND, J. (2023). *La política común de seguridad y defensa*. Parlamento Europeo. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y->

embargo, este proceso no pudo culminarse. La causa fundamental fue que implicaba transferencias de competencias del núcleo esencial de la soberanía nacional de los Estados a las nuevas Instituciones europeas que creaba el Tratado. El eterno dilema del proceso de construcción europea que culminó con la creación de la UE y que persiste en la actualidad. En todos los ámbitos materiales este ha sido un debate crucial, intensificado especialmente en algunos de ellos, cómo se señaló anteriormente, entre ellos el de la Defensa. En el proceso obligado de ratificación del Tratado por los Estados signatarios, en 1954 la Asamblea Nacional de Francia, precisamente la impulsora del proyecto votó en contra (las tesis del sector gaullista se impusieron) lo que impidió la entrada en vigor del Tratado y, en consecuencia, evitó la creación de la CED. Es de resaltar otra característica de todo el proceso de construcción europea, en muchas ocasiones es difícil establecer la posición de un Estado en un periodo de tiempo sobre un tema concreto, ya que a veces es más una cuestión ideológica que depende de las mayorías de gobierno y en el parlamento nacional existentes en cada momento, lo que puede provocar cambios en la posición nacional de cada Estado. Cabe destacar que años más tarde se repetiría un proceso similar. El 18 de junio de 2004 el Consejo Europeo aprobó el Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de ese mismo año, que no llegó a entrar en vigor, ya que, durante su proceso de ratificación en cada uno de los Estados miembros, fue rechazado en los referendos nacionales de Países Bajos el 1 de junio de 2005 y Francia el 29 de mayo de 2008. La crisis política originada fue solventada con el Tratado de Lisboa en 2009.

La fallida creación de la CED motivó la permanencia en el tiempo de la UEO, incrementándose progresivamente el número de Estados europeos que participaron en ella, bien como miembros, asociados u observadores como reflejo de la voluntad política de que Europa tuviera cierta autonomía estratégica en el ámbito de la Defensa, si bien es cierto que la importante diferencia de capacidades con la OTAN y la falta de decisión política para adoptar medidas más ambiciosas hicieron que su papel fuera totalmente secundario. Como se indicó anteriormente, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999 con las nuevas competencias de la UE en materia PESC, motivó la decisión de iniciar un proceso de traspaso de competencias de funciones de la UEO a la UE y el doble nombramiento de Javier Solana como Alto Representante de la UE para la PESC y como secretario general de la UEO el medio utilizado para facilitar esta transición.

El 1 de febrero de 2003 entró en vigor el Tratado de Niza, por el que se modificaba el de Amsterdam. Se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad (CPS), ya establecido por una anterior Decisión del Consejo en enero de 2001, que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Con su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Lisboa dotó a la Unión de personalidad jurídica propia y de una estructura institucional para su acción exterior. Además, suprimió la estructura en pilares introducida por el TUE en 1993. El Tratado creó una serie de nuevos agentes de la PESC, entre ellos, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, añadiendo que también ejerciese como vicepresidente de la Comisión (AR/VP), lo cual supuso una absoluta novedad en el entramado institucional de la UE, ya que anteriormente con los Tratados previos el Alto Representante ejercía sus funciones en el marco del Consejo de la UE, mientras que la Comisión tenía su propio Comisario para la relaciones exteriores, lo cual producía problemas de coordinación internos y generaba posibles problemas con los Estados terceros y organizaciones internacionales con los que se relacionaba la UE al dificultar la identificación del interlocutor válido de la UE en este campo. La solución dada a este problema decidiendo que la misma persona ocupase dos puestos de alta responsabilidad tanto en el Consejo como en la Comisión alteraba el sistema establecido de autonomía de cada Institución. Para alterar más el sistema institucional previo también se decidió modificar el sistema de rotación semestral de Estados para ejercer la Presidencia del Consejo, ya que se estableció que el Consejo de la UE, en su formación de ministros de Asuntos Exteriores, fuera presidido de forma permanente por el AR/VP, mientras que anteriormente todas las formaciones del Consejo de la UE eran presididas por el Estado que tenía la presidencia rotatoria. Con esta medida se pretende garantizar de forma más eficaz la continuidad de los trabajos de la UE en el ámbito de las relaciones exteriores. También debe destacarse que se decidió que la presidencia del Consejo Europea fuera ejercida de forma permanente por una persona elegida a tal fin, en lugar del jefe del Estado o de Gobierno del Estado que tuviera la presidencia rotatoria. Además, se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el denominado servicio diplomático de la UE. y se actualizó la política común de seguridad y defensa (PCSD), que forma parte integral de la PESC.

El Tratado de Lisboa estableció que, a partir de su entrada en vigor, la UE se regiría conforme a dos Tratados diferentes, pero complementarios. El Tratado de la UE (TUE) y el Tratado sobre el funcionamiento de la UE (TFUE). Simplificando, se podría decir que el TUE establece los objetivos de la UE y los grandes principios y disposiciones generales que regulan sus políticas de actuación, mientras que el TFUE establece de forma más concreta como se desarrollan esas políticas para alcanzar los objetivos previstos. Es decir, estos dos Tratados establecen lo que se denomina «las bases jurídicas» que fundamentan la actuación de la UE. Debe tenerse en cuenta que, en virtud del principio de atribución de competencias, ya referido anteriormente, la UE sólo puede actuar en aquellos casos en que los Estados lo han previsto expresamente en los Tratados y en la forma prevista en los mismos. En consecuencia, cuando la UE estudia si debe tomar determinadas medidas en una materia concreta, lo primero que debe analizarse es en que artículos del TUE y del TFUE se encuentra la justificación competencial de su actuación, es decir las bases jurídicas que le permiten ejercer una determinada actividad.

En el caso de la PESC, sus bases jurídicas se encuentran, por un lado, en los artículos 21 a 46 del título V del TUE que definen las «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común» y, por otro lado, en los artículos 205 a 222 de la quinta parte del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que tratan sobre la acción exterior de la Unión, siendo también de aplicación los artículos 346 y 347 de la séptima parte del mismo Tratado.

El 15 de noviembre de 2021, los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UE, reunidos en sesión conjunta, cambiaron impresiones sobre el primer proyecto de la Brújula Estratégica de la UE, que deberá proporcionar orientaciones políticas y estratégicas claras sobre el enfoque de la UE en materia de seguridad y defensa para los próximos cinco a diez años, y reforzar el papel de la UE como garante de la seguridad mundial. A partir de un análisis exhaustivo de las amenazas, la Brújula Estratégica establece medidas concretas y los plazos de actuación correspondientes, que abarcan un amplio espectro de temas que van desde la política común de seguridad y defensa hasta las amenazas cibernéticas e híbridas, la desinformación, el desarrollo de capacidades y las asociaciones a la UE como un proveedor. El documento ha recibido un apoyo amplio. Los ministros han manifestado su voluntad de trabajar en ella con vistas a que la Comisión adopte la Brújula definitiva en marzo de 2022. El alto representante ha destacado que los Estados miembros apoyan el enfoque en materia de capacidades de defensa, que atiende a los retos híbridos y a la colaboración con los socios. Los ministros han subrayado que el enfoque de la UE ha de ser complementario al de la OTAN y beneficiar a este, y que ambas partes han de evitar duplicaciones y garantizar la coherencia de seguridad más autónomo para sus ciudadanos y también más allá de su frontera.

Durante la cumbre celebrada en Bruselas, los Veintisiete mantuvieron un debate estratégico sobre seguridad y defensa, «teniendo en cuenta la nueva situación de seguridad en Europa» a raíz de la invasión rusa de Ucrania que, según reconocieron en unas conclusiones, «supone un cambio importante en su entorno estratégico». <sup>7</sup>Respaldaron en ese contexto la Brújula Estratégica, documento elaborado por el alto representante comunitario para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, y aprobado el pasado día 21 por los ministros de Exteriores y Defensa de la Unión: «Proporciona la orientación estratégica para la próxima década y define un conjunto coherente de acciones, medios y objetivos claros necesarios para este nuevo impulso», subrayaron.

Los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión destacaron que permitirá que la UE «actúe con mayor rapidez y decisión a la hora de enfrentarse a las crisis», asegurando

---

7 Consejo de la Unión Europea *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales* (2022). Recuperado de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>

sus intereses y protegiendo a los ciudadanos al reforzar su capacidad para anticipar y mitigar las amenazas. Además, estimulará la inversión y la innovación para que los Estados miembros desarrollen conjuntamente las capacidades y tecnologías necesarias, y propone profundizar en la cooperación con socios internacionales para alcanzar objetivos comunes<sup>8</sup>

Los líderes esperan ahora el análisis que la Comisión Europea tiene previsto desarrollar a mediados de mayo, en coordinación con la Agencia Europea de Defensa, sobre las carencias en materia de inversión en defensa y las propuestas de cualquier otra iniciativa necesaria para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

De cara al futuro, el informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de la Unión, presentado por las presidencias de las tres instituciones de la Unión el 9 de mayo de 2022, propone que «la UE mejore su capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas, sobre todo en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), hablando con una sola voz y actuando como un verdadero actor mundial, proyectando un papel positivo en el mundo y marcando la diferencia en respuesta a cualquier crisis»<sup>9</sup>

---

8 Agencia EFE (2022). Líderes de UE respaldan nueva estrategia para ser más autónomos en defensa. *swissinfo*. Recuperado de: [https://www.swissinfo.ch/spa/ue-defensa\\_l%C3%ADderes-de-ue-respaldan-nueva-estrategia-para-ser-m%C3%A1s-aut%C3%B3nomos-en-defensa/47465156](https://www.swissinfo.ch/spa/ue-defensa_l%C3%ADderes-de-ue-respaldan-nueva-estrategia-para-ser-m%C3%A1s-aut%C3%B3nomos-en-defensa/47465156)

9 *Conference on the future of Europe feedback event*. (2022) Recuperado de: [https://wayback.archive-it.org/12090/20221206174736/https://multimedia.europarl.europa.eu/en/package/conference-on-future-of-europe-feedback-event\\_24705](https://wayback.archive-it.org/12090/20221206174736/https://multimedia.europarl.europa.eu/en/package/conference-on-future-of-europe-feedback-event_24705)





## Capítulo séptimo



## Tras el fin de la postGuerra Fría: la estrategia de seguridad de Japón

*Fernando Delage*<sup>1\*</sup>

### Introducción

En diciembre de 2013 Japón adoptó su primera Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)<sup>2</sup>. De manera simultánea, se creó el Consejo de Seguridad Nacional y se actualizaron las Orientaciones del Programa de Política de Defensa<sup>3</sup>. Dos años más tarde se aprobó un conjunto de leyes que otorgaban a Japón el derecho de autodefensa colectiva, si bien sujeto a estrictas condiciones<sup>4</sup>. Aunque la Constitución de 1947 impide la proyección exterior del poder militar japonés, el país no podía dejar de responder a los cambios que se estaban produciendo en el escenario regional y en la estructura del sistema internacional.

En 2015 se actualizaron por otra parte (por primera vez en veinte años) las Orientaciones de Cooperación en Defensa con Estados Unidos<sup>5</sup>, a la vez que Japón fue construyendo una red de acuerdos bilaterales con distintos Estados de la región, incluyendo India, Australia y varios miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). Japón también asumió un relevante papel en la defensa del orden regional a través del concepto de un «Indo-Pacífico Libre y Abierto» (una iniciativa lanzada en 2016 que sería compartida por otras naciones, Estados Unidos entre ellas); e impulsó diversas propuestas multilaterales en materia de seguridad económica y tecnológica<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> \* Fernando Delage es director del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía.

<sup>2</sup> Government of Japan. (17 diciembre 2013). «National Security Strategy». [Consulta: 21/4/2023]. Disponible en: [https://www.cas.go.jp/jp/siryuu/131217anzenhoshou/pamphlet\\_en.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/siryuu/131217anzenhoshou/pamphlet_en.pdf)

<sup>3</sup> Las «National Defense Program Guidelines», establecidas por primera vez en 1976, fueron modificadas posteriormente en 1995, 2004, 2010, 2013 y 2018.

<sup>4</sup> Government of Japan. (Marzo 2016). «Japan's Legislation for Peace and Security». [Consulta: 23/4/2023]. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/000143304.pdf>

<sup>5</sup> Ministry of Foreign Affairs. (27 abril 2015). «The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation». [Consulta: 23/4/2023]. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/000078188.pdf>. Las primeras directrices se acordaron en 1978 y se renovaron en 1995.

<sup>6</sup> Delage, F. (2022). Del multilateralismo regional al concepto del «Indo-Pacífico Libre y Abierto»: el liderazgo geoeconómico y normativo de Japón. En Tirado Robles, C. (dir.), *Japón en la era Reiwa*:

Bajo el liderazgo de Shinzo Abe, primer ministro entre 2012 y 2020, el gobierno japonés dio forma de este modo a un proceso de reorientación estratégica que ha continuado bajo sus sucesores (Yoshihide Suga y Fumio Kishida) al haberse agravado los desafíos de seguridad que afronta el archipiélago<sup>7</sup>. Las acciones de varios Estados en su vecindad y el desarrollo de nuevas tecnologías han puesto en evidencia las vulnerabilidades de Japón y, en consecuencia, la necesidad de modernizar sus capacidades. La invasión rusa de Ucrania, una agresión que ha atentado contra las bases mismas del orden internacional y marca el fin de la postGuerra Fría, influyó asimismo de manera determinante en los términos de la nueva ESN, aprobada en diciembre de 2022 junto a otros dos documentos que la completan: la Estrategia de Defensa Nacional (EDN) y el Programa de Desarrollo de las Capacidades de Defensa<sup>8</sup>.

La ESN proporciona el marco conceptual y la dirección estratégica que debe servir de guía a la diplomacia, la defensa, la seguridad económica y la ayuda oficial al desarrollo de Japón. La EDN sustituye a las anteriores Orientaciones del Programa de Defensa Nacional, y establece los objetivos de la política de defensa a diez años vista, así como los instrumentos y medios para conseguirlos. Las directrices con respecto a las capacidades de defensa exigidas por la EDN constituyen el objeto del tercer texto.

Sin abandonar, por imperativo constitucional, una política centrada exclusivamente en la autodefensa (*senshu bōei*), los nuevos documentos representan la respuesta oficial del gobierno a un escenario de seguridad caracterizado por la alteración del equilibrio de poder en Asia oriental y por una nueva era de competición entre las grandes potencias. La evaluación realizada por la administración y por la comunidad estratégica de Japón durante los últimos años ha conducido a la formación de un consenso en torno a dos grandes objetivos: el fortalecimiento de las capacidades de disuasión y la dotación a las Fuerzas de Autodefensa de los medios necesarios en caso de un conflicto<sup>9</sup>. Dos novedades destacan en particular con respecto a la estrategia de 2013: el aumento del gasto en defensa hasta el dos por cien del PIB en 2027, y la

---

*regulación de las nuevas tecnologías y de la acción exterior*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 99-116.

7 Sobre los cambios introducidos por Abe, véase Oros, A. (2017). *Japan's Security Renaissance: New Policies and Politics for the Twenty-First Century*. Nueva York, Columbia University Press; y Green, M. J. (2022). *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzo*. Nueva York, Columbia University Press.

8 Government of Japan. (16 diciembre 2022). «National Security Strategy of Japan». [Consulta: 21/4/2023]. Disponible en: <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>. Ministry of Defense. (16 diciembre 2022). «National Defense Strategy». [Consulta: 21/4/2023]. Disponible en: [https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy\\_en.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf). Ministry of Defense. (16 diciembre 2022). «Defense Buildup Program». [Consulta: 21/4/2023]. Disponible en: [https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/plan/pdf/program\\_en.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/plan/pdf/program_en.pdf).

9 Sobre este proceso, véase Watanabe, T. (2022). Japan's Security Policy Evolution: The Interaction between Think Tank Proposals and Government Implementation. *Asia Policy*. Vol. 17, n.º 3, pp. 107–124.

adquisición de una capacidad de respuesta directa al ataque de un adversario. Ambos elementos marcan un punto de inflexión en el perfil estratégico del país, a la vez que amplían el alcance de la alianza con Estados Unidos y de los acuerdos concluidos con otros socios. Son cambios que, en definitiva, maximizan el papel de Japón en la seguridad regional y global en el actual contexto de transición geopolítica.

El examen de los nuevos documentos constituye el objeto de estas páginas, que se organizan del siguiente modo. Se describirá, en primer lugar, la percepción japonesa de los desafíos de seguridad que han conducido a la ESN de 2022, para analizar posteriormente sus objetivos y los instrumentos que contribuirán a reforzar la arquitectura de defensa nacional. A continuación, se prestará atención a los otros dos grandes pilares de la estrategia japonesa: la alianza con Estados Unidos y la relación con terceros países. Las conclusiones valorarán por último los obstáculos para la implementación de la estrategia y las implicaciones de esta última para el estatus internacional de Japón.

## El entorno de seguridad de Japón

La causa principal de las reformas emprendidas en la política de seguridad de Japón es la transformación de su entorno exterior. La nueva ESN subraya el cambio histórico que se está produciendo en la distribución del poder global y su desplazamiento hacia la región del Indo-Pacífico, así como la intensificación de la competición geopolítica resultante del desafío planteado por las potencias revisionistas al orden mundial. Estas circunstancias explican que Japón, según indica el texto, se enfrenta al «entorno de seguridad más severo y complejo» que ha conocido desde el final de la Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>.

Además del riesgo de que, a la luz de la invasión de Ucrania, un hecho similar pueda producirse en Asia oriental (Taiwán está en la mente de gobiernos y analistas), Japón se encuentra rodeado por tres potencias nucleares (China, Corea del Norte y Rusia) que están expandiendo sus capacidades y sus actividades militares en la región. Las tres son identificadas como sus principales preocupaciones de seguridad.

*China.* Mientras que la ESN de 2013 se refirió a China como «un motivo de inquietud para la comunidad internacional, incluyendo a Japón», la nueva versión califica a la República Popular como «el mayor desafío estratégico a la paz y seguridad de Japón y a la paz y estabilidad de la comunidad internacional»<sup>11</sup>. En los meses previos a la aprobación del documento se produjo una intensa discusión sobre si debía

---

10 «National Security Strategy of Japan», p. 2.

11 «National Security Strategy of Japan», p. 9.

describirse a China como «amenaza» en vez de mero «desafío»<sup>12</sup>. Komeito, el pequeño partido pacifista que forma parte de la coalición de gobierno con el Partido Liberal Democrático (PLD), se pronunció en contra del primer término; una petición que se respetó en el texto definitivo, junto a la sugerencia de incluir el objetivo de mantener «una relación constructiva y estable» con China<sup>13</sup>. A nadie se le oculta, no obstante, que China es la motivación central de los ajustes realizados en la política de seguridad japonesa.

En la descripción del desafío chino, la ESN menciona cuatro aspectos diferentes. Aunque recogidos de manera concisa dada la naturaleza genérica del documento, todos ellos son analizados en detalle en otros informes de la administración japonesa, y en particular en el Libro Blanco de Defensa, cuya edición más reciente es la de 2023<sup>14</sup>.

La primera referencia es al aumento del gasto en defensa y al rápido desarrollo de las capacidades militares chinas, destacándose en particular los medios navales y el arsenal nuclear y de misiles. A lo largo de la última década, el equilibrio militar ha cambiado drásticamente entre ambos Estados. En 2022, el presupuesto oficial de defensa chino fue casi cinco veces mayor que el de Japón (el gasto real es probablemente mayor). El gobierno japonés ha subrayado tradicionalmente la falta de transparencia de Pekín en este terreno, a lo que ha añadido en tiempos recientes la preocupación por los esfuerzos chinos dirigidos a adquirir ventaja tecnológica a través de programas como el de «fusión civil-militar»<sup>15</sup>.

La ESN destaca, en segundo lugar, las acciones que tratan de modificar unilateralmente el *statu quo* en los mares de China Oriental y de China Meridional. Las incursiones navales y aéreas chinas en torno a las islas Senkaku (denominadas Diaoyu por Pekín, que reclama su soberanía sobre las mismas) se han multiplicado a partir de 2010, año en el que el PIB chino superó al de Japón. En 2021 los despliegues navales aumentaron un 40 por cien con respecto al año anterior, con el consiguiente riesgo de una colisión entre ambos países. Por otra parte, China declaró en 2013 una Zona de Identificación de Defensa Área (ZIDA) que incluye dichas islas —aunque Tokio, al igual que Washington, la ignora— y, en 2021, aprobó una ley sobre guardacostas que plantea nuevos riesgos potenciales a la integridad territorial de Japón. El archipiélago se ve igualmente afectado por las actuaciones de Pekín en el mar de China Meridional,

---

12 Nakamura, Y. (15 diciembre 2022). Japan ruling bloc split over China 'threat' in defense policy review. *Nikkei Asia*. [Consulta 19/4/2023]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-ruling-bloc-split-over-China-threat-in-defense-policy-review>

13 «National Security Strategy of Japan», p. 13.

14 Ministry of Defense. (Agosto 2023). «Defense of Japan 2023». [Consulta: 8/9/2023]. Disponible en: [https://www.mod.go.jp/en/publ/w\\_paper/wp2023/DOJ2023\\_EN\\_Full.pdf](https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2023/DOJ2023_EN_Full.pdf)

15 Koshino, Y. (2022). New Domains of Chinese Military Modernization: Security Implications for Japan. En Gill, B. (ed.). *Meeting China's Emerging Capabilities: Countering Advances in Cyber, Space, and Autonomous Systems*. Seattle, National Bureau of Asian Research, pp. 53-68.

donde la construcción y militarización de una serie de islas violan las normas del Derecho del Mar y amenazan el equilibrio estratégico del sureste asiático<sup>16</sup>.

Se menciona, en tercer lugar, el creciente recurso por parte de la República Popular a instrumentos de coerción económica (como los que Japón sufrió en 2010 cuando Pekín suspendió la exportación de tierras raras tras agravarse las tensiones sobre las Senkaku). La ESN hace hincapié, por último, en el aumento de la presión política, económica y militar sobre Taiwán; una presión que ha ido a más desde la victoria del Partido Democrático Progresista (PDP) en las elecciones de 2016. Más recientemente, durante las maniobras realizadas por Pekín alrededor de la isla en agosto de 2022 tras la visita a Taipei de la presidenta del Congreso de Estados Unidos, Nancy Pelosi, cinco misiles chinos cayeron en la Zona Económica Exclusiva de Japón. No debe extrañar por tanto que el gobierno japonés se haya referido cada vez de manera más explícita a la paz y estabilidad en el estrecho como una cuestión decisiva para su seguridad nacional<sup>17</sup>. Taiwán se encuentra a apenas 110 kilómetros del archipiélago de las Ryukyu, lo que acrecienta la vulnerabilidad del flanco sur de Japón, incluyendo las instalaciones conjuntas con Estados Unidos en Okinawa.

*Corea del Norte.* En la ESN de 2013, Corea del Norte aparecía por delante de China entre las preocupaciones de Japón. Aunque en el texto de 2022 ocupa el segundo lugar, se subraya que «las actividades militares de Corea del Norte constituyen una amenaza aún más grave e inminente a la seguridad nacional de Japón»<sup>18</sup>. El motivo fundamental de esa afirmación es el desarrollo de su arsenal nuclear y de misiles. Pyongyang ha realizado seis ensayos nucleares hasta la fecha, y ha incrementado notablemente las pruebas de misiles balísticos: en 2022 realizó 86 lanzamientos (el anterior máximo anual fue de 26 en 2019), y uno de ellos sobrevoló el espacio aéreo japonés por primera vez en cinco años. El país continúa avanzando por otra parte en el desarrollo de su tecnología de misiles, como ponen de manifiesto los misiles intercontinentales con que cuenta (el *Hwasong-17*) y la disponibilidad de nuevas plataformas, que incluyen submarinos y ferrocarriles. El régimen ha modificado, además, su doctrina nuclear para permitir ataques preventivos y el uso de armamento nuclear táctico, incluso contra Estados no nucleares<sup>19</sup>.

---

16 Delage, F. (2018). Disputas marítimas en Asia oriental: la expansión estratégica de la República Popular China. En del Pozo, F. (coord.). *Mares Violentos*. Documentos de Seguridad y Defensa 75. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 23-48.

17 Liff, A. P. (2022). The U.S.-Japan Alliance and Taiwan. *Asia Policy*. Vol. 29, n.º 3, pp. 125-160; Mochizuki, M. (2022). Tokyo's Taiwan Conundrum: What Can Japan Do to Prevent War? *The Washington Quarterly*. Vol. 45, n.º 3, pp. 81-107.

18 «National Security Strategy of Japan», p. 9.

19 Smith, J. (9 septiembre 2022). New North Korea law outlines nuclear weapons use, including pre-emptive strikes. *Japan Times*. [Consulta: 4/5/2023]. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/09/09/asia-pacific/north-korea-nuclear-weapons-policy/>



Corea del Norte posee así mayores opciones militares, lo que complica a su vez la detección de sus lanzamientos y, por tanto, las posibilidades de reacción de Japón si él fuera el objeto de sus acciones. Junto al temor a una posible agresión por parte de Pyongyang, la ESN también menciona la inquietud japonesa sobre la «confrontación» entre las dos Coreas y el consiguiente riesgo de inestabilidad en la península<sup>20</sup>.

*Rusia.* El mayor cambio con respecto a la estrategia de 2013 se encuentra quizá en relación con Rusia. Si aquel documento se hizo público antes de la anexión de Crimea y subrayaba la relevancia de la cooperación con Moscú (un objetivo que fue prioritario para Abe con la intención de equilibrar a China), la nueva ESN —adoptada tras la invasión de Ucrania en 2022 y el posterior traslado por Pekín de su apoyo político a Putin—, denuncia en cambio la agresión cometida por el Kremlin contra un Estado soberano y contra los cimientos del orden global. Tras sumarse Japón a las sanciones impuestas a Moscú por las democracias occidentales, el presidente ruso suspendió de manera indefinida las conversaciones con Tokio sobre un tratado de paz; asunto aún pendiente desde que, durante la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética ocupara las islas Kuriles (denominadas «Territorios del Norte» por Japón)<sup>21</sup>. El texto llama la atención sobre el incremento del despliegue militar ruso en el Lejano Oriente, incluyendo sistemas avanzados de misiles, así como la realización de maniobras en el mar de Okhotsk.

También subraya la ESN la creciente cooperación estratégica entre China y Rusia<sup>22</sup>. Desde 2019 ambos países han realizado ejercicios conjuntos, con una frecuencia que ha ido en aumento año tras año, en el espacio marítimo y aéreo que rodea al archipiélago japonés. Se teme desde Tokio que Moscú se alinee con Pekín para presionar militarmente a Japón y desafiar al mismo tiempo la presencia en Asia de su principal aliado, Estados Unidos.

Además de los tres desafíos señalados, los nuevos documentos identifican asimismo otro conjunto de riesgos, como los ciberataques, las campañas de desinformación, la vulnerabilidad de las cadenas de suministro, las amenazas a las infraestructuras críticas o la competición por el control de tecnologías avanzadas. Se destaca que ciertos Estados utilizan tanto medios militares como no militares para desafiar el *statu quo* territorial, y recurren a instrumentos híbridos para manipular la opinión pública en sociedades extranjeras. La ESN recoge de este modo una concepción amplia y multidimensional de la seguridad nacional, incluyendo finalmente una mención a los desafíos transnacionales (como el cambio climático y las enfermedades infecciosas), y una nueva sección sobre seguridad económica<sup>23</sup>, asunto que fue objeto de una ley

20 «National Security Strategy of Japan», p. 10.

21 Satake, T. (24 junio 2022). How Japan's Russia policy changed after Ukraine. *East Asia Forum*. [Consulta: 5/5/2023]. Disponible en <https://www.eastasiaforum.org/2022/06/24/how-japans-russia-policy-changed-after-ukraine/>

22 «National Security Strategy of Japan», p. 10.

23 «National Security Strategy of Japan», pp. 30-31.

específica aprobada por la Dieta (Parlamento) en mayo de 2022<sup>24</sup>.

## Objetivos e instrumentos nacionales

Frente al escenario descrito con anterioridad, la ESN enumera tres principales objetivos:

Proteger la «soberanía e independencia» de Japón y, con este fin, reforzar sus capacidades para, junto con Estados Unidos y otros países con ideas afines, «disuadir contingencias e intentos de modificar unilateralmente el *statu quo* en Japón y su vecindad».

Asegurar de manera proactiva, a través de su política de seguridad, «un entorno internacional en el que su economía pueda crecer».

Contribuir, junto a su aliado y socios, a la formación de «un nuevo equilibrio en las relaciones internacionales, especialmente en la región del Indo-Pacífico». En esa dirección, Japón redoblará sus esfuerzos dirigidos a «asegurar un orden internacional estable, predecible, libre y abierto basado en el Estado de Derecho»<sup>25</sup>.

Para avanzar en la realización de dichos objetivos, la estrategia japonesa —desde una perspectiva integral que tiene en cuenta los distintos instrumentos del poder nacional (las capacidades diplomáticas, militares, económicas, tecnológicas y de inteligencia)— se apoya en tres grandes pilares: el reforzamiento de la arquitectura de defensa nacional; la profundización en la cooperación de seguridad con Estados Unidos; y la expansión de las relaciones con otros socios<sup>26</sup>.

De manera bastante franca, los nuevos documentos estratégicos reconocen la insuficiencia de las actuales capacidades de las Fuerzas de Autodefensa para responder a los desafíos que afronta la nación. El imperativo de su modernización se refleja en el cronograma previsto por la EDN: hacia 2027, Japón «debería ser capaz, en caso de invasión (...), de asumir la responsabilidad principal de contrarrestarla, interrumpiendo y derrotando la agresión mientras recibe apoyo de su aliado y de otros [países]»; y, hacia 2032, se «harán mayores esfuerzos para mejorar este objetivo de defensa de tal modo que Japón pueda interrumpir y derrotar una invasión mucho antes y a una mayor

---

24 «Summary of Economic Security Promotion Act». (Mayo 2022). [Consulta: 27/4/2023]. Disponible en: <https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/economic%20security%20promotion%20act%20%28summary%29%28English%29.pdf>. La nueva ley tiene como objetivo fortalecer la resiliencia de las cadenas de suministros, la protección de infraestructuras críticas, el apoyo al desarrollo de tecnologías emergentes y la presentación a puerta cerrada de solicitudes de patentes.

25 «National Security Strategy of Japan», pp. 10-11.

26 «National Defense Strategy», p. 10.

distancia»<sup>27</sup>. Con tal fin, Japón se esforzará por construir unas fuerzas multidominio que fusionen orgánicamente las capacidades en el espacio, el ciberespacio y el espectro electromagnético con las de los dominios terrestre, marítimo y aéreo, y permitan la realización de actividades sostenidas y flexibles a través de operaciones conjuntas.

Una novedad sustancial con respecto a la ESN de 2013 y las últimas Orientaciones del Programa de Defensa Nacional (2018) es que los documentos de 2022 proponen un aumento significativo de la inversión en defensa, que alcanzará el dos por cien del PIB en 2027 y se mantendrá a ese nivel a partir de entonces. Es un incremento que se traduce en un total de 314.000 millones de dólares en los próximos cinco años, y marca un giro histórico pues, desde 1976, se había establecido como límite del gasto en defensa el uno por cien del PIB. En sentido estricto, el compromiso consiste en un incremento en torno al 60-65 por cien del presupuesto oficial de defensa (que pasaría de los 40.000 millones de dólares de 2022 a unos 67.000 millones de dólares en 2027). Es sumando otros gastos relacionados con la seguridad nacional (guardacostas, I+D, infraestructuras públicas, etc.) como se alcanzará el dos por cien del PIB, una cifra que coincide por otra parte con el objetivo exigido por la OTAN a los Estados miembros.

Otra destacable prioridad de la nueva estrategia es la adquisición de una capacidad de contraataque (*hangeki nōryoku*). De manera formal e inequívoca, se señala por primera vez que, disponer de una capacidad de respuesta a un ataque enemigo (es decir, poder actuar de manera directa contra objetivos militares en territorio del adversario), resulta necesario para la disuasión y para la autodefensa de Japón<sup>28</sup>. Los contraataques deben limitarse, no obstante, al mínimo necesario para la legítima defensa, y el recurso a dicha posibilidad no debe confundirse con un ataque preventivo, cuya prohibición ha sido reafirmada por la ESN, así como por el primer ministro en distintas ocasiones.

La motivación de este nuevo paso adelante tiene que ver con los avances que se han producido en las capacidades nucleares y de misiles de China y de Corea del Norte, frente a las cuales resultan insuficientes los actuales sistemas de defensa antimisiles de Japón. Mientras China posee alrededor de 2.000 misiles que podrían alcanzar, además del territorio japonés, la isla de Guam, ni Japón ni Estados Unidos poseen misiles basados en tierra que puedan alcanzar la República Popular. Ya se mencionó, por otra parte, el notable aumento de lanzamientos norcoreanos. Como respuesta a ambos desafíos, Japón espera ampliar el radio de sus misiles antibuque T12 de 110 kilómetros a 1.000 kilómetros antes de 2030; recurrirá asimismo a los suministrados por Noruega (con un alcance de 480 kilómetros); y comprará a Estados Unidos, para el año 2027, varios cientos de unidades de misiles crucero Tomahawk (cuyo alcance es de unos 1.600 kilómetros) hasta que pueda producir los suyos propios<sup>29</sup>.

27 «National Defense Strategy», p. 12.

28 «National Defense Strategy», pp. 9-10.

29 Johnson, J. (16 diciembre 2022). Japan approves major defense overhaul in dramatic policy shift. *Japan Times*.

Otros dos aspectos a los que se otorga especial relevancia en los documentos estratégicos son el ciberespacio, y el reforzamiento militar en torno a las islas suroccidentales del archipiélago. Por lo que se refiere al primero, el gobierno japonés lleva años llamando la atención sobre la conveniencia de fortalecer los nuevos dominios. En dicha dirección, la ESN subraya por primera vez la adopción de una «defensa activa en el terreno cibernético»<sup>30</sup>.

En cuanto a la segunda cuestión, se hace hincapié en la ampliación de la presencia de las Fuerzas de Autodefensa en el espacio marítimo más cercano a las islas Senkaku y a Taiwán, frente a la anterior prioridad que estaba centrada en el norte del territorio nacional. Para ello se reasignarán recursos de las fuerzas de tierra a la armada y al aire, a la vez que la 15ª Brigada, desplegada en Okinawa, pasará a convertirse en una División. Son todas ellas medidas disuasorias con respecto a China, al tiempo que contribuyen igualmente a mitigar la vulnerabilidad de las bases japonesas y norteamericanas cercanas a Taiwán<sup>31</sup>.

Una última consideración a destacar en relación con la arquitectura de defensa nacional es el compromiso de establecer un mando permanente conjunto de las fuerzas terrestres, navales y aéreas. Así lo venían reclamando los expertos desde hacía años, con el fin de poder contar con una estructura integrada que mejore la interoperatividad tanto en tiempos de paz como en escenarios de conflicto<sup>32</sup>.

## La alianza con Estados Unidos y acuerdos estratégicos con terceros

Como otro elemento indispensable de la respuesta a las amenazas que percibe en el exterior, la actualización de la estrategia japonesa aspira asimismo a continuar reforzando la alianza con Washington. Puesto que, incluso con la adquisición de las nuevas capacidades propuestas, el país no podría defenderse por sí solo, Estados Unidos sigue estando en el centro del sistema de seguridad japonés<sup>33</sup>. Y al indicar que los próximos diez años serán decisivos en la competición que mantienen Estados Unidos y China, la EDN subraya la necesidad de que Washington y Tokio coordinen sus respectivas estrategias con el fin de maximizar su poder disuasorio frente a los riesgos de escalada en las operaciones híbridas («grey zone risks») y a los intentos de imponer una modificación del *statu quo* territorial por la fuerza (entiéndase, en las

30 «National Security Strategy of Japan», p. 21.

31 Véase al respecto Heginbotham, E. y Samuels, R.J. (2018). *Active Denial: Redesigning Japan's Response to China's Military Challenge*. *International Security*. Vol. 42, n.º 4, pp. 128-169.

32 «National Defense Strategy», p. 23.

33 «National Security Strategy of Japan», p. 12. Estados Unidos cuenta con aproximadamente 55.000 soldados en Japón, repartidos en distintas ubicaciones aunque la mayor parte se concentra en Okinawa.

Senkaku o en Taiwán)<sup>34</sup>.

En la cumbre bilateral celebrada en Washington en enero de 2023, poco después de presentarse los nuevos documentos, ambos aliados coincidieron en el análisis acerca de la «nueva era de competición estratégica», y en la definición de China como «el mayor desafío estratégico en la región del Indo-Pacífico y más allá». La administración Biden extendió el compromiso del artículo V del tratado bilateral de seguridad al espacio, y ofreció su completo apoyo a los planes de Japón, destacando en particular la adquisición de una capacidad de contraataque y el objetivo de «profundizar en la cooperación para su uso efectivo»<sup>35</sup>. Esta última novedad requiere, en efecto, un mayor nivel de coordinación y un reajuste de la tradicional división del trabajo conforme a la cual las Fuerzas de Autodefensa de Japón se centraban en el rechazo a un ataque al territorio del archipiélago, mientras correspondía a las fuerzas norteamericanas la gestión de acciones ofensivas<sup>36</sup>. Ambos aliados deberán reformular los procesos bilaterales de consulta y de adopción de decisiones. También deben llegar a un acuerdo sobre las circunstancias en las que se utilizarían las capacidades de contraataque, sobre los objetivos potenciales, así como sobre la división de responsabilidades operativas. A pesar de que Japón tiene previsto adquirir nuevos satélites de reconocimiento, lo previsible es que siga dependiendo de la inteligencia y vigilancia de Estados Unidos en el futuro.

Los nuevos documentos de seguridad abren el camino por tanto a una mayor integración entre las fuerzas de los dos países, lo que permitirá superar la ausencia de una estructura de mando conjunto que ha obstaculizado tradicionalmente las tareas de coordinación en el seno de la alianza. La expansión de sus recursos incrementará, por otra parte, el peso político y el valor estratégico de Japón para Estados Unidos. En el caso de un conflicto en Taiwán, por ejemplo, las operaciones militares norteamericanas serían difícilmente viables sin el apoyo japonés.

Por lo demás, Washington y Tokio también tienen la intención de cooperar más estrechamente en otras áreas. Las tropas de ambos aliados compartirán infraestructuras (como aeropuertos y puertos marítimos) y depósitos de municiones; intercambiarán y evaluarán inteligencia (a través de la Célula de Análisis de Inteligencia creada en noviembre de 2022); intensificarán su investigación en nuevas tecnologías; y desarrollarán sistemas para interceptar misiles hipersónicos. Profundizarán igualmente en su cooperación con respecto al ciberespacio y en relación con las medidas de seguridad

---

34 «National Defense Strategy», pp. 18-20.

35 The White House. (13 enero 2023). «Joint Statement of the United States and Japan». [Consulta: 28/4/2023]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/13/joint-statement-of-the-united-states-and-japan/>

36 Hornung, J. W. y Harold, S. W. (9 septiembre 2021). Japan's Potential Acquisition of Ground-Launched Land-Attack Missiles: Implications for the U.S.-Japan Alliance. *War on the Rocks*. [Consulta: 28/4/2023]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2021/09/japans-potential-acquisition-of-ground-launched-land-attack-missiles-implications-for-the-u-s-japanese-alliance/>

económica (como, por ejemplo, en los controles de exportación para impedir el acceso de China a la tecnología necesaria para la fabricación de semiconductores avanzados).

Además de destacar el papel de la alianza con Estados Unidos, los nuevos documentos reafirman como otro importante pilar de la estrategia japonesa las asociaciones concluidas con otros países que comparten unos mismos valores e intereses<sup>37</sup>. La mayoría de estos acuerdos tienen como objeto promover la realización de ejercicios conjuntos, impulsar la cooperación logística, o facilitar la interoperabilidad entre las Fuerzas de Autodefensa de Japón y las de sus socios. Este conjunto de acuerdos bilaterales son otra expresión de la nueva trayectoria de Japón, y de la intención de ampliar sus opciones más allá de la relación con Washington. Entre otras razones, no puede saberse qué consecuencias tendría para la alianza un cambio de liderazgo en la Casa Blanca, ni tampoco si la prolongación de la guerra de Ucrania puede traducirse en una menor atención norteamericana a la dinámica regional asiática.

En el caso de los Estados vecinos, los acuerdos concluidos por Japón durante los últimos años deben contemplarse en el contexto de su iniciativa de un «Indo-Pacífico Libre y Abierto»; es decir, su plataforma conceptual en defensa de una estructura regional basada en reglas<sup>38</sup>. Entre esos Estados cabe destacar, en primer lugar, a Australia e India; dos países que también son miembros —junto a Japón y Estados Unidos— del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD).

Australia ha sido, de hecho, el primer país con el que Japón se ha involucrado en este terreno fuera de la alianza con Estados Unidos. Desde la Declaración Conjunta sobre Cooperación en Seguridad de 2007 y la Asociación Estratégica Especial de 2014, Japón y Australia han desarrollado una creciente cooperación frente a la transformación del entorno regional<sup>39</sup>. Con la firma, en enero de 2022, del Acuerdo de Acceso Recíproco (RAA en sus siglas en inglés), Australia se convierte en el segundo país con el que Tokio mantiene un acuerdo de este tipo (además del que concluyó con Estados Unidos hace sesenta años). Al permitir el acceso a sus respectivas instalaciones militares, el pacto facilitará aún más la coordinación entre ambas partes, y representa otro salto cualitativo en la profundización de las relaciones bilaterales<sup>40</sup>. En octubre del mismo año se actualizó por otra parte la Declaración Conjunta sobre Seguridad (que prevé la realización de acciones conjuntas con respectos a contingencias en la región)<sup>41</sup>; y,

---

37 «National Security Strategy of Japan», p. 13.

38 Ministry of Foreign Affairs. (Marzo 2023). «New Plan for a 'Free and Open Indo-Pacific (FOIP)'. [Consulta: 3/5/2023]. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/100477660.pdf>

39 Delage, F. (2017). Japón: un socio preferente. En Priego, A. (ed.). *La política exterior de Australia*. Madrid, Universidad Pontificia de Comillas, pp. 77-93.

40 Ministry of Foreign Affairs of Japan. (6 enero 2022). «Agreement between Japan and Australia concerning the facilitation of reciprocal access and cooperation between the Self-Defense Forces of Japan and the Australian Defence Force». [Consulta: 28/4/2023]. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/100283786.pdf>

41 Department of Foreign Affairs and Trade. (22 octubre 2022). «Australia-Japan Joint Declaration



dos meses más tarde, Canberra y Washington invitaron a Japón a «incrementar su participación» en las iniciativas militares puestas en marcha por los dos actores<sup>42</sup>.

La relación estratégica con India también ha conocido un extraordinario despegue desde la Declaración bilateral sobre Cooperación en Seguridad de 2008<sup>43</sup>. A los sucesivos acuerdos concluidos a partir de 2015 sobre adquisiciones de equipos militares, tecnología, información clasificada o ciberseguridad, entre otros, se añadió en 2019 el establecimiento formal de un diálogo «2+2» (con la participación conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa). En septiembre de 2020 se firmó otro relevante pacto entre las fuerzas armadas de ambos países<sup>44</sup> y, en enero de 2023, se realizaron los primeros ejercicios aéreos conjuntos. Según señala la EDN, la expectativa de Japón es que se continúe avanzando en todos estos terrenos<sup>45</sup>.

Con respecto a los países del sureste asiático, Japón ha demostrado su interés por fortalecer los distintos procesos multilaterales relacionados con la subregión (incluyendo el Foro Regional de la ASEAN y la reunión de ministros de Defensa ASEAN-Japón), así como las consultas y ejercicios a nivel bilateral<sup>46</sup>. Como ya se indicó, la estabilidad del mar de China Meridional es un interés estratégico del país y una cuestión a la que Tokio ha prestado una creciente atención<sup>47</sup>. Entre las novedades más recientes cabe destacar el acuerdo concluido con Vietnam en septiembre de 2021 para elevar el nivel de la colaboración en defensa<sup>48</sup>; y el establecimiento de un diálogo «2+2» con Filipinas en abril de 2022, seguido por el anuncio, en febrero de 2023, de la próxima firma de un acuerdo de acceso recíproco entre sus respectivas fuerzas armadas<sup>49</sup>.

---

on Security Cooperation». [Consulta: 28/4/2023]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/countries/japan/australia-japan-joint-declaration-security-cooperation>

42 Department of Foreign Affairs and Trade. (6 diciembre 2022). «Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2022». [Consulta: 28/4/2023]. Disponible en: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/joint-statement-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2022>

43 Naidu, G. V. C, e Ishida, Y. (2019). India–Japan Defence Ties: Building a Strategic Partnership. *Strategic Analysis*. Vol. 43, n.º 1, pp. 13-27.

44 Ministry of Foreign Affairs of Japan. (9 septiembre 2020). «Agreement between the Government of Japan and the Government of the Republic of India Concerning Reciprocal Provision of Supplies and Services Between the Self-Defense Forces of Japan and the Indian Armed Forces». [Consulta: 28/4/2023]. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/100091751.pdf>

45 «National Defense Strategy», p. 21.

46 «National Defense Strategy», p. 22.

47 Wallace, C. (2018). Leaving (north-east) Asia? Japan's southern strategy. *International Affairs*. Vol. 94, n.º 4, pp. 883-904.

48 Yamaguchi, M. (12 septiembre 2021). Japan, Vietnam sign defense transfer deal amid China worries. *AP News*. [Consulta: 2/5/2023]. Disponible en: <https://apnews.com/article/technology-china-japan-tokyo-kamala-harris-9bf99b9422489050fcbodde811741714>

49 Mainichi Shimbun. (9 febrero 2023). Japan, Philippines to sign plans to boost defense



Es importante destacar que el desarrollo de unos vínculos estratégicos más estrechos con otros Estados cercanos no sólo amplía las opciones de Japón y contribuye a la protección de un orden regional basado en reglas. Contribuye asimismo a asegurar la permanencia de Estados Unidos en la región, al hacer de Japón el puente entre Washington y otras naciones del Indo-Pacífico.

Los documentos estratégicos también mencionan, por último, la construcción de una red multilateral con los países europeos y con la OTAN<sup>50</sup>; un esfuerzo que ha adquirido una mayor urgencia para Japón tras la invasión rusa de Ucrania. Kishida fue el primer jefe de gobierno japonés en asistir a una cumbre de la OTAN (en Madrid en junio de 2022), mientras que el ministro de Asuntos Exteriores, Yoshimasa Hayashi, participó en la reunión de sus homólogos de la Alianza en abril de 2023. Semanas antes, con ocasión de la visita oficial a Tokio del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, ambas partes declararon la intención de formalizar su relación, incluyendo la apertura de una oficina de enlace en la capital japonesa<sup>51</sup>.

Por otra parte, si Japón anunció en diciembre de 2022 el desarrollo con Reino Unido e Italia de un nuevo avión de combate hacia 2035 —otro hecho sin precedente al margen de la alianza con Estados Unidos—, durante la gira que realizó a varios países europeos un mes más tarde, el primer ministro Kishida promovió un mayor impulso de los vínculos de seguridad con Roma, mientras que en Londres firmó un nuevo acuerdo de acceso recíproco, que se suma a los ya existentes con Washington y Canberra y al previsto con Manila<sup>52</sup>. Las perspectivas estratégicas de Japón se apoyan, como puede verse, en la convicción de que ya no puede mantenerse una separación entre el orden de seguridad euroatlántico y el del Indo-Pacífico.

---

ties. [Consulta: 4/5/2023]. Disponible en: <https://mainichi.jp/english/articles/20230209/p2g/oom/oin/042000c>

50 «National Defense Strategy», p. 21.

51 Shetler-Jones, P. (10 mayo 2023). The geopolitical implications of a NATO liaison office in Japan. *Council on Geostrategy*. [Consulta: 10/5/2023]. Disponible en: <https://www.geostrategy.org.uk/britains-world/the-geopolitical-implications-of-a-nato-liaison-office-in-japan/>

52 Kyodo News. (11 enero 2023). Japan, Italy to launch talks to boost security ties. [Consulta: 10/5/2023]. Disponible en: <https://english.kyodonews.net/news/2023/01/5b7b178276e6-corrected-japan-italy-to-launch-talks-to-boost-security-ties.html>. Bartlett-Imadegawa, R. y Nakajima, Y. (11 enero 2023). Japan and U.K. sign landmark defense cooperation treaty. *Nikkei Asia*. [Consulta: 10/5/2023]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Japan-and-U.K.-sign-landmark-defense-cooperation-treaty>

## Conclusiones

La revisión de la estrategia de seguridad realizada por el gobierno japonés ha introducido importantes novedades, si bien, como señala la propia ESN, sus objetivos «se conseguirán sólo una vez que se hayan materializado sus contenidos»<sup>53</sup>. Y es innegable que hay cuestiones aún por resolver que pueden obstaculizar su ejecución<sup>54</sup>.

Uno de los principales problemas destacados por los expertos es el de la financiación, en un contexto de desequilibrio fiscal por la deuda pública nacional (vinculada en su mayor parte a los gastos sociales, consecuencia a su vez del rápido envejecimiento de la población), cercana al 230 por cien del PIB. La percepción negativa de China mantenida por la mayoría de la opinión pública japonesa ha facilitado la decisión a favor del aumento del presupuesto de defensa; sin embargo, también la mayoría se opone a que ese incremento se financie a través de impuestos, una posición también compartida por parte de las filas del PLD<sup>55</sup>. El ministerio de Finanzas se muestra contrario por su parte a una emisión específica de bonos, con el fin de evitar el recuerdo de lo que fue una práctica habitual del gobierno durante la Segunda Guerra Mundial.

Permanecen las dudas, por tanto, sobre si el primer ministro —con una tasa de popularidad entre el 30 por cien y el 40 por cien en la actualidad— podrá movilizar los fondos necesarios para hacer realidad ese mayor gasto militar. Aunque el presupuesto del año fiscal 2023 —el primero del nuevo plan— fue aprobado por la Dieta con un incremento del presupuesto de defensa de un 26 por cien, la demografía y el entorno económico y fiscal —además de la orientación del gobierno de turno— determinarán si se llega al objetivo pretendido para 2027 (67.000 millones de dólares). No debe olvidarse que los documentos estratégicos establecen una dirección, pero no son jurídicamente vinculantes.

Japón también tendrá que detallar en los próximos años las prioridades en la adquisición de capacidades militares. Se ha hecho hincapié en la compra y desarrollo de misiles, especialmente de largo alcance, con el fin de ampliar las capacidades de contraataque y reforzar los medios aéreos de defensa. Pero la mayor parte del presupuesto debe dirigirse a mejorar la «sostenibilidad y resiliencia» de las Fuerzas de Autodefensa, es decir, a objetivos como la corrección del déficit en municiones y equipos, y la modernización de instalaciones obsoletas.

53 «National Security Strategy of Japan», p. 31.

54 Véase entre otros, Hornung, J. W. y Johnstone, C. B. (27 enero 2023). Japan's Strategic Shift Is Significant, but Implementation Hurdles Await. *War on the Rocks*. [Consulta: 13/5/2023]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2023/01/japans-strategic-shift-is-significant-but-implementation-hurdles-await/>

55 Kyodo (7 mayo 2023). 80% in Japan oppose tax hike plan to cover defense spending, poll finds. *Japan Times*. [Consulta: 8/5/2023]. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/05/07/national/survey-defense-tax/>

Otro desafío relevante tiene que ver con las limitaciones de personal. Japón aspira a un notable incremento de sus capacidades de defensa, pero sin que esté previsto aumentar el tamaño de las Fuerzas de Autodefensa. Lo que se contempla es una reasignación entre servicios, trasladando unos 2.000 militares de las fuerzas de tierra a la armada y el aire. La caída de población —más de medio millón de habitantes en 2022— y las tradicionales dificultades de reclutamiento (no es una popular salida profesional) hacen inviable un crecimiento en el número de efectivos. Los militares japoneses, por lo demás, no han conocido una contingencia bélica desde 1945: aunque teóricamente formados para un escenario de conflicto, su experiencia se limita a intervenciones humanitarias o a la participación en misiones multilaterales para el mantenimiento de la paz<sup>56</sup>.

Los documentos examinados reconocen en cualquier caso que Japón no sólo debe desarrollar nuevas capacidades sino también reforzar con urgencia las existentes. Con los reajustes que espera realizar en su estrategia de seguridad, Japón se acerca así al estatus de una potencia «normal» para dejar atrás lo que se conoce como la «doctrina Yoshida»; es decir, la aproximación que, tras la Segunda Guerra Mundial, le permitió centrarse en la tarea de la reconstrucción económica y mantenerse al margen de las cuestiones militares al dejar su seguridad exterior en manos de Estados Unidos. La alianza con Washington (firmada en 1952 y renovada en 1960) fue el complemento de la Constitución de 1947, por la que Japón renunciaba a tener un ejército y a recurrir a la guerra como instrumento de política nacional<sup>57</sup>. Esa larga etapa de un bajo perfil en los asuntos de seguridad internacional ha llegado a su fin cuando las circunstancias han obligado a Japón a asumir una mayor responsabilidad con respecto a su defensa y a maximizar sus opciones frente a la reconfiguración en curso del equilibrio regional de poder.

No deben perderse de vista, sin embargo, las líneas de continuidad. Los cambios descritos en estas páginas no suponen una ruptura con las bases tradicionales de la política de seguridad japonesa, sino más bien una adaptación a la evolución de la dinámica global. La amenaza norcoreana, la creciente presión geoeconómica y militar derivada del ascenso de China, y la incertidumbre sobre el rumbo político futuro de Estados Unidos fueron motivaciones esenciales de las reformas emprendidas por Abe desde 2012<sup>58</sup>. La invasión de Ucrania y el temor a una acción unilateral china en Taiwán han conducido al gobierno de Kishida a una ambición estratégica mayor, pero manteniendo los mismos principios de la estructura de seguridad nacional.

En primer lugar, pese a adquirir mediante las nuevas capacidades un grado de autonomía superior al que tenía con anterioridad, la alianza con Estados Unidos, como se indicó, continúa siendo esencial. Por otro lado, el artículo 9 de la Constitución

---

56 Inagaki, K. y Lewis, L. (4 mayo 2023). Is Japan's military fit for purpose? *Financial Times*.

57 Pyle, K. (2018). *Japan in the American Century*. Cambridge, Harvard University Press.

58 Delage, F. (2020). Entre China y Estados Unidos: los dilemas estratégicos de Japón. *Comillas Journal of International Relations*. Vol. 7, n.º 17, pp. 24-37.

permanece en pie, y las circunstancias bajo las cuales las Fuerzas de Autodefensa de Japón pueden intervenir militarmente —incluso en respuesta a un ataque directo—, se limitan a aquellos casos en los que esté en juego la supervivencia nacional, no existan alternativas para afrontar dicha amenaza, y la fuerza que se use deberá circunscribirse «al mínimo necesario»<sup>59</sup>. No hay posibilidad legal por tanto de actuar de manera ofensiva. Japón mantiene por lo demás su compromiso contrario a la posesión, producción y tránsito de armamento nuclear, defendido desde 1967 y formalizado por la Dieta en 1971<sup>60</sup>.

Condicionantes jurídicos, institucionales y políticos imponen pues una senda moderada y pragmática en el terreno de la defensa, que no evitarán, pese a todo, la transformación de Japón en un relevante actor estratégico. Con sus nuevos medios, a los que hay que añadir los que le aportan su alianza con Estados Unidos y sus acuerdos con otros Estados, Japón influirá de manera decisiva en la reconfiguración del orden regional, complicará las ambiciones hegemónicas chinas, y se reafirmará como socio preferente en el Indo-Pacífico de las democracias europeas.

---

59 Cabinet Secretariat. (1 julio 2014). «Cabinet Decision on the Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect Its People». [Consulta: 10/5/2023]. Disponible en: [https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei\\_eng.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei_eng.pdf)

60 Akaha, T. (1984). Japan's Nonnuclear Policy. *Asian Survey*. Vol. 24, n.º 8, pp. 852-877.

## Capítulo octavo



## Brasil: La potencia incompleta

*Román D. Ortiz*<sup>1</sup>

Probablemente, los analistas de la política exterior brasileña recordarán 2023 como el año de la gran frustración. Pocas elecciones concitaron tal cúmulo de angustias y expectativas como los comicios presidenciales celebrado en Brasil a finales de 2022 que devolvieron a la presidencia a Luiz Ignacio «Lula» da Silva después de una segunda vuelta de infarto en la que impuso a Jair Bolsonaro por una diferencia mínima, 50,9% frente a 49,1%<sup>2</sup>. La llegada del líder del Partido del Trabajo al Palacio de Planalto fue interpretada por muchos como el regreso a la política exterior brasileña tradicional que caracterizaban como apegada al derecho internacional y promotora del status quo. Atrás debía quedar el periodo nacionalista de Bolsonaro que coqueteo con Vladimir Putin, desairó a los socios de MERCOSUR e ignoró las urgencias del cambio climático.

El espejismo duró poco. Cuando apenas se cumple un año de su llegada al poder, Lula ha sorprendido a un buen número de observadores y bastantes líderes occidentales con una política exterior que mantiene algunas continuidades significativas con las de su predecesor. Ciertamente, el color ideológico es otro lo que resulta fácil de ver en lo que se refiere a las relaciones con la dictadura cubana o el conflicto palestino-israelí<sup>3</sup>. El nuevo presidente brasileño también ha demostrado más sensibilidad por los nuevos temas en la agenda internacional como el medioambiente y ha corrido a reafirmar su voluntad de convertir a Brasil en un eje de la integración latinoamericana, dos cuestiones que le separan claramente de Bolsonaro<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Román D. Ortiz es analista principal del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria

<sup>2</sup> Kiko Llaneras y Borja Andriano, «Resultados de las elecciones en Brasil: voto por regiones y mapa por municipios», El País, Madrid, 30 de octubre, 2022 en <https://elpais.com/internacional/2022-10-30/resultados-de-las-elecciones-en-brasil-voto-nacional-por-regiones-y-municipios.html>

<sup>3</sup> Adam Lucente, «Brazil's Lula fires Israel ambassador as part of pro-Palestine shift», Al-Monitor, Washington DC, 13 de enero, 2023 en <https://www.al-monitor.com/originals/2023/01/brazils-lula-fires-israel-ambassador-part-pro-palestine-shift> ; Samy Adghirni «Lula Weighs Cuba Debt as Brazil Pushes to Revive Relations» Bloomberg, Nueva York, 22 de junio, 2023 en <https://news.yahoo.com/lula-weighs-cuba-debt-brazil-223334278.html>

<sup>4</sup> Jake Spring, «Lula cheered for new climate policies after Brazil election», Reuter, Londres, 31 de octubre, 2022 en <https://www.reuters.com/world/americas/lula-cheered-new-climate-policies-after-brazil-election-2022-10-31/> ; y DW, «Lula renova protagonismo do Brasil na cúpula da Celac», Deutsche Welle, Berlín, 25 de enero, 2023 en <https://www.dw.com/pt-br/lula-renova-protagonismo-do-brasil-na-c%3%BApula-da-celac/a-64505287>



Pero pese a estas diferencias, también es verdad que las continuidades entre Bolsonaro y Lula han sorprendido a bastantes. El caso más evidente es el de la guerra de Ucrania. El mandatario nacionalista no tuvo el menor reparo en viajar a Moscú para demostrar la buena sintonía de las relaciones ruso-brasileñas unos pocos días antes de que las tropas rusas iniciaran una guerra de agresión contra Ucrania<sup>5</sup>. Por su parte, Lula, lejos de dar un giro a esta política, pareció insistir en ella cuando repartió responsabilidades por igual entre el ucraniano Volodymyr Zelensky y el ruso Vladimir Putin a la hora de explicar el mayor conflicto bélico en Europa desde la Segunda Guerra Mundial<sup>6</sup>.

Rasgos de continuidad también son visibles en la relación con EE.UU. Ciertamente Jair Bolsonaro dio señales de una notable sintonía con el nacionalismo enarbolado por la administración Trump; pero también es verdad que su seguidismo tuvo límites importantes en cuestiones claves<sup>7</sup>. Tal fue el caso con las relaciones con la República Popular China donde el cambio de retórica fue visible; pero los intereses económicos se mantuvieron intactos pese a los deseos de Washington de abrir una brecha entre Brasilia y Beijing<sup>8</sup>. Lo mismo se puede decir del caso de Venezuela en el que la administración Bolsonaro se sumó al «cerco diplomático»; pero tuvo cuidado de no involucrarse en intentos para derrocar al régimen de Nicolas Maduro a pesar de que algunos sectores de la administración Trump hubiesen visto con simpatía que Brasil hubiese respaldado la aventura<sup>9</sup>.

La llegada de Lula ha cambiado bastante menos esas dos relaciones claves de lo que muchos esperaban. La retórica diplomática con Beijing es mucho más amistosa bajo el líder izquierdista brasileño; pero Lula mantiene reservas frente a algunos de los planes chinos como la ampliación de los BRICS o la firma de un tratado de libre

5 Infobae, «Jair Bolsonaro se reunió con Vladimir Putin en Moscú: ‘Somos solidarios con Rusia y estamos muy dispuestos a colaborar en varias áreas’», Infobae, Miami, 16 de febrero, 2022, en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/02/16/jair-bolsonaro-se-reunio-con-vladimir-putin-en-moscu-somos-solidarios-con-rusia-y-estamos-muy-dispuestos-a-colaborar-en-varias-areas/>

6 Redação «‘Quando um não quer, dois não brigam’, diz Lula sobre guerra na Ucrânia», Veja, Sao Paulo, 31 de enero, 2023, en <https://veja.abril.com.br/mundo/quando-um-nao-quer-dois-nao-brigam-diz-lula-sobre-guerra-na-ucrania/>

7 Michael D. Shear y Maggie Haberman, «For Trump, Brazil’s President Is Like Looking in the Mirror», The New York Times, New York, 19 de marzo, 2019, en <https://www.nytimes.com/2019/03/19/us/politics/bolsonaro-trump.html>; y Miriam Gomes Saraiva y Álvaro Vicente Costa Silva, «Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro», Relações Internacionais, IPRI-NOVA, Lisboa, diciembre, 2019 en [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri64/RI\\_64\\_arto8\\_MGSAVCS.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_arto8_MGSAVCS.pdf)

8 Oliver Stuenkel, Why Beijing Wants Bolsonaro to Win, Foreign Policy, Washington DC, 22 de septiembre, 2022 en <https://foreignpolicy.com/2022/09/22/brazil-election-china-economy-brics-bolsonaro-lula/>

9 Diário do Comércio, «Brasil descarta apoio a intervenção militar», Diário do Comércio, Sao Paulo, 26 de enero, 2019 en <https://diariodocomercio.com.br/politica/brasil-descarta-apoio-a-intervencao-militar/#gref>

comercio con Uruguay al margen de MERCOSUR<sup>10</sup>.<sup>10</sup> Por lo que se refiere a las relaciones con EE.UU., el tono con la administración Biden ha abandonado la acritud dominante bajo Bolsonaro; pero tampoco parece que Lula esté dispuesto a alinearse con Washington en asuntos claves. De hecho, la diplomacia brasileña se negó a firmar el comunicado final de la cumbre global en defensa de la democracia convocada por la administración Biden en marzo de 2023 y el presidente Lula escogió su viaje a la República Popular China ese mismo mes para criticar a EE.UU. por «alentar la guerra» en Ucrania<sup>11</sup>.

En realidad, Brasilia ha mantenido una estrategia internacional considerablemente consistente a lo largo del tiempo. Una buena muestra de ello se encuentra en la literatura oficial destinada a describir sus políticas de seguridad y defensa. Después de la primera política de defensa elaborada por la democracia brasileña en 1996, los sucesivos gobiernos han condensado su posición sobre seguridad en dos documentos clave. Por un lado, el denominado Política Nacional de Defensa orientado a definir el contexto y marcar los objetivos en este ámbito que se elaboró en 2005 y fue actualizada en 2012 y 2020. Por otra parte, la llamada Estrategia Nacional de Defensa enfocada en como cumplir las metas de la política que fue lanzada en 2008 y puesta al día en 2012 y 2016<sup>12</sup>. A lo largo de estos cambios, los documentos han ganado en concreción y han introducido algunos cambios; pero objetivos y áreas de valor estratégico han permanecido estables. Entre los primeros, Brasil ha mantenido como objetivos claves garantizar su autonomía estratégica, defender sus intereses en el exterior e incrementar

10 Leandro Prazeres, «Lula na China: por que o Brasil resiste à expansão do Brics», BBC, Londres, 14 de abril de 2023 en <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c4nwknwzgjpo> ; y Lourival Sant'Anna, «Lula promete reforma do Mercosul e tenta evitar acordo entre Uruguai e China», CNN Brasil, Sao Paulo, 25 de enero, 2023, en <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-promete-reforma-do-mercossul-e-tenta-evitar-acordo-entre-uruguai-e-china/>

11 CNN, «Brasil não assina declaração da Cúpula pela Democracia que condena a Rússia», CNN Brasil, Sao Paulo, 31 de marzo, 2023 en <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/brasil-nao-assina-declaracao-da-cupula-pela-democracia-que-condena-a-russia/> ; y Infobae, «Tras los dichos de Lula da Silva sobre la guerra en Ucrania, la Casa Blanca lo acusó de 'repetir la propaganda rusa y china'», Infobae, Miami, 17 de abril, 2023 en <https://www.infobae.com/estados-unidos/2023/04/17/tras-los-dichos-de-lula-da-silva-sobre-la-guerra-en-ucrania-la-casa-blanca-lo-acuso-de-repetir-la-propaganda-rusa-y-china/>

12 La Política Nacional de Defensa de 2020 y la Estrategia Nacional de Defensa de 2016 en Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa, Ministério da Defesa, Brasilia, 31 de octubre de 2022, en [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf) . La versión de 2012 en Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa, Ministério da Defesa, Brasilia, 2012 en [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PNDa\\_Optimized.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf) . La Política de Defensa de 2005 en Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto Nº 5.484, de 30 de Junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências, Brasilia, 30 de junio, 2005 en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm) . La Estrategia Nacional de Defensa de 2008 en Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto Nº 6.703, de 18 de Dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências, Brasilia, 18 de diciembre, 2008 en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)

su influencia en la toma de decisiones internacionales. Por lo que se refiere a las segundas, los documentos han insistido en el valor estratégico de la Amazonía y el Atlántico Sur así como en la importancia de la proyección de la república en América del Sur y África.

En este contexto, el reciente relevo presidencial en Brasilia ha demostrado que el hecho de que Bolsonaro y Lula pertenezcan a dos familias ideológicas opuestas no ha sido un impedimento para que la estrategia exterior del país amazónico haya mantenido una serie de continuidades fundamentales. La cuestión clave es cuales son los cimientos que garantizan esa estabilidad por encima de cambios de gobierno en principio radicalmente opuestos.

### Las grietas en los cimientos geopolíticos de Brasil

Frecuentemente, el rumbo más o menos fijo de la estrategia exterior brasileña ha sido achacado al peso de la burocracia tanto de las fuerzas armadas como de Itamaraty, la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores del país amazónico. No obstante, sin pretender menospreciar la influencia de diplomáticos y militares, lo cierto es que se debería relativizar el peso de estos, especialmente si se tiene en cuenta que la progresiva consolidación de la democracia brasileña ha incluido el fortalecimiento del control del liderazgo político sobre las palancas claves del Estado para proyectarse hacia el exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. En otras palabras, desde dos orillas ideológicas distintas, Bolsonaro y Lula han disfrutado de la capacidad para moldear la acción exterior de Brasil de acuerdo a sus preferencias políticas.

Por consiguiente, los factores permanentes que marcan la estrategia exterior brasileña deberían buscarse a un nivel más estructural, en una serie de variables geopolíticas que condicionan las decisiones gubernamentales y una serie de visiones compartidas por las elites del país que, al menos en parte, trascienden las divisiones partidarias de la política doméstica. En este sentido, la clave descansa en la contradicción entre la aspiración compartida por las cúpulas políticas brasileñas de ver convertido a su país en una gran potencia y las limitaciones estratégicas que dificultan estas ambiciones. Esta asimetría entre fines y medios se materializa en una serie de puntos débiles que han condicionado la acción exterior brasileña en el pasado y prometen seguir haciéndolo en el futuro. La evolución la posición estratégica brasileña tras el estallido de la guerra en Ucrania será el resultado de cómo se gestiona esta contradicción en el nuevo contexto internacional creado por el conflicto europeo.

La primera de estas fragilidades descansa en la contraposición entre los activos geopolíticos de Brasil y una serie de debilidades que reducen su peso como gran potencia. Sin duda, el primer activo brasileño descansa en sus puras dimensiones. Tiene una superficie de 8.515.767 km<sup>2</sup> (el quinto país del mundo por tamaño) y una población de 218,7 millones de habitantes (la república latinoamericana más poblada y el séptimo país del mundo) con un PIB equivalente a 1,9 billones de dólares en 2022

que le convertía en la décima economía mundial<sup>13</sup>.

Además, el espacio geopolítico brasileño encierra una serie de recursos que han multiplicado el peso geopolítico del país. Como se mencionó, este es el caso con la Amazonía que ha otorgado a Brasil una posición de privilegio en las negociaciones para contener el cambio climático. De hecho, Brasilia ha llegado a ser el receptor principal de recursos de cooperación para preservar la selva amazónica canalizados a través del denominado «Amazon Fund», una entidad cofundada por los gobiernos brasileño y noruego que, entre otras contribuciones, ha recibido 1.200 millones de dólares de Oslo, 217 de Berlín y otros 100 de Londres<sup>14</sup>. A ellos se deben añadir otros 500 millones de dólares prometidos por el presidente Joe Biden durante su reunión con Lula da Silva en abril de 2023 que estuvo en buena medida dedicada a discutir cuestiones medioambientales<sup>15</sup>.

De igual forma, el espacio marítimo brasileño en el Atlántico Sur, frecuentemente denominado «Amazonia Azul», incrementa la relevancia geopolítica del país. Se trata de una enorme superficie de 3,5 millones de km<sup>2</sup> a la que Brasil se asoma desde una costa de 7.500 km. Más allá de su relevancia como espacio de comunicación, lo cierto es que juega un papel clave en la economía brasileña en la medida en que produce cerca del 20% de su PIB<sup>16</sup>. Como consecuencia, su seguridad se ha convertido en una prioridad clave que explica el énfasis puesto por la política de defensa brasileña en el desarrollo de una marina oceánica.

Dentro de este espacio, Brasil alberga un volumen sustancial de recursos naturales

13 Para los datos geográficos y demográficos, «Brazil», The World Factbook, CIA, Washington DC, 2023, en <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/brazil/#economy> y para los datos económicos CEPALSTAT, «Brazil: National Economic Profile», ECLAC, Santiago de Chile, 2023 en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/national-profile.html?theme=2&country=bra&lang=en>

14 «Amazon Fund», BNDES- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Brasilia, 2023 en <https://www.amazonfund.gov.br/en/home/>; Fabíola Ortiz «Ten years on, Amazon Fund receives applause, criticism, faces new tests», Mongabay, Menlo Park, 21 de diciembre, 2018 en <https://news.mongabay.com/2018/12/ten-years-on-amazon-fund-receives-applause-criticism-faces-new-tests/>; Patricia Figueiredo, «Here's why European nations are considering joining the Amazon Fund», Euronews, Lyon, 3 de marzo, 2023 en <https://www.euronews.com/my-europe/2023/03/03/heres-why-european-nations-are-considering-joining-the-amazon-fund>; y Aline Oyamada y Simone Preissler Iglesias, «UK Commits \$100 Million to Brazil's Amazon Fund, Joining US», Bloomberg, Nueva York, 5 de mayo de 2023 en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-05-05/uk-commits-100-million-to-brazil-s-amazon-fund-joining-us#xj4y7vzkg>

15 Lisa Friedman y Manuela Andreoni «Biden Pledges \$500 Million to Stop Deforestation in Brazil», The New York Times, New York, 20 de abril, 2023 en <https://www.nytimes.com/2023/04/20/climate/biden-amazon-deforestation-climate.html>

16 Israel de Oliveira Andrade, Ana Flávia Barros-Platiau, Paulo Eduardo Aguiar Saraiva Câmara y Giovanni Roriz Lyra Hillebrand, «Economia do Mar: Desafios e possibilidades para o Brasil na Amazônia Azul», Revista da Escola Superior de Guerra, Vol. 35, Num. 75, Rio de Janeiro, septiembre-diciembre, 2020 en <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1156/937>

que, si tradicionalmente eran importantes, se han convertido en centrales después de que la invasión rusa de Ucrania y las sanciones impuestas por los gobiernos occidentales al Kremlin hayan dislocado las cadenas de suministro globales. Ciertamente, este el caso del petróleo del que Brasil produce 3 millones de barriles diarios en la actualidad (octavo productor mundial) gracias a los denominados yacimientos presalinos encontrados en su costa suroriental en 2006 y espera superar los 5 millones en 2030 (cuarto productor mundial)<sup>17</sup>. Lo mismo se puede decir de minerales críticos como el hierro (segundo productor mundial), la bauxita (tercero), el litio (quinto) o el níquel (octavo) entre muchos otros<sup>18</sup>. Todo ello sin mencionar la agricultura brasileña que es la primera productora mundial de azúcar y soya, la tercera de maíz y la cuarta de algodón<sup>19</sup>.

Paralelamente, Brasil es también una potencia cultural que ha explotado la lusofonía para multiplicar su proyección internacional. De hecho, el gigante amazónico tiene un peso determinante dentro de la comunidad global lusoparlante que supera los 257 millones de personas<sup>20</sup> y ha servido de base para construcción de la denominada Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), una organización que suma nueve estados y ha pasado de ser un foro cultural a convertirse en un espacio para incrementar los intercambios educativos y sociales al tiempo que se avanza hacia la cooperación política y de seguridad<sup>21</sup>. De hecho, la organización cuenta con un Centro

17 «Lula's ambitious plans to save the Amazon clash with reality», *The Economist*, Londres, 13 de junio, 2023, en <https://www.economist.com/the-americas/2023/06/13/lulas-ambitious-plans-to-save-the-amazon-clash-with-reality>

18 Para la producción de mineral de hierro en 2022, «Iron Ore», Mineral Commodity Summaries, U.S. Geological Survey, Reston, enero 2023 en <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-iron-ore.pdf> ; para la bauxita en 2022, «Bauxite and Alumina», Mineral Commodity..., enero 2023 en <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-bauxite-alumina.pdf> ; para el litio en 2022, «Lithium», U.S. Geological Survey, Mineral Commodity..., enero 2023 en <http://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-lithium.pdf> ; y para el níquel en 2022. «Nickel», Mineral Commodity..., enero 2023 en <http://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-nickel.pdf>

19 Para la producción de azúcar 2022/23 «Sugar: World Markets and Trade», United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service, Mayo 2023, Washington DC, en <http://www.fas.usda.gov/psdonline/circulars/Sugar.pdf> ; y para la producción de soya, maíz y algodón 2022/23 «World Agricultural Production», United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service, Circular Series, WAP 7-23, Washington DC, julio 2023, en <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/production.pdf>

20 What are the top 200 most spoken languages?, *Ethnologue*, Dallas, Febrero 2023, en <https://www.ethnologue.com/insights/ethnologue200/>

21 «Organização», Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), 2023, en <https://www.cplp.org/id-2596.aspx> ; Shiguenoli Miyamoto, «O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)», *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 52, Num. 2, Brasília, diciembre 2009 en [https://www.researchgate.net/publication/48168874\\_O\\_Brasil\\_e\\_a\\_comunidade\\_dos\\_paises\\_de\\_lingua\\_portuguesa\\_CPLP](https://www.researchgate.net/publication/48168874_O_Brasil_e_a_comunidade_dos_paises_de_lingua_portuguesa_CPLP) ; y Luís Manuel Brás Bernardino, «Una nueva visión geoestratégica para la cooperación de defensa en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. La identidad de la CPLP en materia de Defensa», Documento Marco 16/2019, Instituto Español de



de Análisis Estratégico y celebra reuniones periódicas de ministros de defensa y jefes de estado mayor<sup>22</sup>.

Sin embargo, Brasil también presenta una serie de fragilidades que debilitan su capacidad para explotar su potencial geopolítico. Para empezar, el país está profundamente dividido en términos políticos. El ajustado resultado de las elecciones de 2022 es solo el síntoma más visible de una brecha entre izquierda y derecha cuya virulencia quedó demostrada tras los acontecimientos del 8 de enero de 2023 cuando miles de seguidores del ex – presidente Bolsonaro asaltaron los edificios de la presidencia, el congreso y el poder judicial en Brasilia<sup>23</sup>. Esta división política es la que explica que la presidencia del socialista Lula sea compatible con la supervivencia de Jair Bolsonaro como actor político clave y la presencia de un congreso dominado por las fuerzas de la derecha que han frenado puntos claves en la agenda de Lula para impulsar los derechos indígenas y proteger el medioambiente<sup>24</sup>.

Detrás de esta brecha política, se esconde una sociedad fuertemente fragmentada en términos sociales, étnicos y religiosos. Brasil presentaba un coeficiente Gini, el tradicional indicador de desigualdad en renta, de 52,9 en 2021<sup>25</sup>. Esto le situaba entre los diez países del mundo con mayor brecha social. La división se extiende también al ámbito étnico. De acuerdo al censo de 2010, la sociedad brasileña tiene una composición multiétnica con un 47,7% de blancos, un 43,1% de mestizos y un 7,6% de negros<sup>26</sup>. En este contexto, los mayores de niveles de pobreza, delincuencia y casos

---

Estudios Estratégicos, Madrid, 18 de noviembre, 2019 en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2019/DIEEEMr6\\_2019LUIBER\\_CPLP.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEMr6_2019LUIBER_CPLP.pdf)

22 «Organização», Centro de Análise Estratégica da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CAE/CPLP), 2019 en <https://caecplp.org/about-us/> ; XXII Reunião de Ministros de Defesa Nacional ou Equiparados dos Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Luanda, 30 de mayo, 2023, en [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2f\\_CPLP%2fDefesa%2fXXII\\_Reuniao\\_MDN\\_Declaracao\\_Angola.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2f_CPLP%2fDefesa%2fXXII_Reuniao_MDN_Declaracao_Angola.pdf) ; y «São Tomé acolhe 24ª Reunião dos Chefes de Estado-Maior-General das Forças Armadas da CPLP», Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, São Tomé e Príncipe, 28 de abril, 2023, en <https://www.cplp.org/id-4271.aspx?PID=10776&M=NewsV2&Action=1&NewsId=9842>

23 Diane Jeantet y David Biller, «Pro-Bolsonaro rioters storm Brazil's top government offices», The Associated Press, Nueva York, 8 de enero, 2023, en <https://apnews.com/article/jair-bolsonaro-brazil-government-caribbean-oco3co98a5e2a09ac534412c30ae8355>

24 Vinicius Torres Freire, «Com Ucrânia, Venezuela e ambiente, Lula pode ter trinca de vexame internacional», Folha de S. Paulo, 31 de mayo de 2023 en <https://www.folha.uol.com.br/colunas/viniustorres/2023/05/com-ucrania-venezuela-e-ambiente-lula-pode-ter-trinca-de-vexame-internacional.shtml>

25 «Gini index», The World Bank, 2023 en [https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=true)

26 «Brazil», The World Factbook, CIA,..., en <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/brazil/#economy>

de violencia policial se concentran en la población de origen africano<sup>27</sup>. Sobre este tejido humano, se superponen una serie de grietas religiosas con efectos políticos. Aproximadamente el 24,5% de los brasileños se declaran pertenecientes a una variedad de iglesias evangélicas, en contraste con el 54,2% que se consideran católicos<sup>28</sup>. El voto de las comunidades evangélicas jugó un papel fundamental para explicar la victoria de Jair Bolsonaro en las elecciones de 2018 y fue también el acercamiento a los sectores evangélicos – socialmente conservadores– lo que hizo posible la ajustada victoria de Lula en 2022<sup>29</sup>.

Por otra parte, la economía tiene un enorme tamaño, pero se encuentra lastrada por una serie de factores que dificultan su crecimiento y ponen en riesgo su estabilidad. El enorme tamaño de la estructura económica brasileña enmascara una productividad reducida con un PIB por habitante de 8917,7 dólares en 2022 lo que le sitúa en número 101 del ranking mundial, claramente por debajo de países como México (93) o Chile (81)<sup>30</sup>. Además, la cesta de exportaciones se concentra en muy pocos productos y mercados. Solo tres «commodities» – soja, hierro y petróleo– sumaron más del 30% de las ventas al exterior en 2020 y la República Popular China fue el destino de casi un tercio de todas las exportaciones brasileñas ese mismo año<sup>31</sup>. Paralelamente, la economía del gigante sudamericano ha sufrido un problema histórico de endeudamiento público que alcanzó el 73% del PIB en 2023 por efecto de la expansión de gasto forzada por la pandemia del COVID-19 y los esfuerzos del presidente Jair Bolsonaro por incrementar su popularidad de cara a las elecciones de las que finalmente salió derrotado<sup>32</sup>.

Entretanto, la arquitectura institucional también presenta grietas importantes. Brasil enfrenta un fuerte problema de corrupción. No se trata solo de que haya sido el epicentro de un escándalo global como el caso Odebrecht del que sus conexiones con el gobierno brasileño no han sido completamente aclaradas, sino que además la falta de transparencia y la malversación de fondos públicos ha tendido a agravarse en los últimos años. De acuerdo con la ONG International Transparency, la posición de Brasil dentro del Índice de Percepción de Corrupción empeoró durante la pasada

27 Katy Watson, «Brazil's racial reckoning: 'Black lives matter here, too'», BBC, Londres, 25 de julio, 2020, en <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53484698>

28 «¿Cuál es su religión?- Brasil- 2020», Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2023, en <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

29 Pablo Semán, «Lula, Bolsonaro y la disputa por el voto evangélico», elDiarioAr, Buenos Aires, 3 de octubre, 2022 en [https://www.eldiarioar.com/opinion/lula-bolsonaro-disputa-voto-evangelico\\_129\\_9592075.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/lula-bolsonaro-disputa-voto-evangelico_129_9592075.html)

30 «GDP Per Capita (Current US\$)», The World Bank, 2023 en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

31 «GDP Per Capita (Current US\$)», The World Bank, 2023 en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

32 Daniel Gallas, «Por que economia brasileira surpreende, mas mercado segue cético?», BBC, Londres, 13 de junio, 2023, en <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c8vyid38n440>



década, pasando de ocupar el puesto 69 en 2012 al 94 en 2022 dentro de una lista de 180 países<sup>33</sup>. Al mismo tiempo, el país alberga estructuras de crimen organizado extraordinariamente fuertes que no solamente desafían la capacidad del Estado para mantener la ley y el orden en la periferia de las grandes ciudades o mueven toneladas de narcóticos sino que además extienden sus redes a repúblicas vecinas como Paraguay, Bolivia o Argentina. Este es el caso del Primeiro Comando da Capital o el Comando Vermelho<sup>34</sup>.

## Ambiciones globales y recursos limitados

Esta combinación de debilidades agrieta la base geopolítica sobre la que Brasil aspira a construir su posición de gran potencia. Pero además, el gigante sudamericano tiene unos medios limitados para proyectarse internacionalmente que contrastan con las ambiciones de algunos de sus líderes. Un ejemplo de esta brecha entre medios y fines han sido los repetidos intentos de Lula da Silva por convertirse en un jugador principal de las grandes crisis internacionales de las últimas décadas. Sucedió durante las negociaciones para controlar el programa nuclear de Irán en la que se comprometieron EE.UU., Rusia, la República Popular China, Francia, el Reino Unido, Alemania y la Unión Europea desde 2006 hasta la firma del Plan de Acción Comprensivo Conjunto en 2015. En 2010, Brasil se unió a Turquía para proponer un acuerdo con la República Islámica que facilitase la entrega de su stock de uranio enriquecido a cambio de combustible para un reactor nuclear no susceptible de ser empleado con fines militares<sup>35</sup>. El principio acuerdo, que suscitó simpatías en Teherán, colapsó después de que la administración Obama considerase que contribuía en muy poco a frenar el avance de Irán hacia un arsenal atómico<sup>36</sup>. En cualquier caso, la propuesta estaba

33 «Corruption Index», Transparency International, Berlín, 2023, en <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

34 InSight Crime y American University's Center for Latin American & Latino Studies, *The Rise of the PCC: How South America's Most Powerful Prison Gang is Spreading in Brazil and Beyond*, CLALS Working Paper Series No. 30, Center for Latin American & Latino Studies, Washington DC, Diciembre 2020, en <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2020/12/InSight-Crime-The-Rise-of-the-PCC-1.pdf>; Ioan Grillo, «Brazil's Police Struggle to Pacify Gang-Run Slums», CTC Sentinel, Combating Terrorism Center at West Point, Vol. 7 Num. 8, West Point, Agosto 2014, en <https://ctc.westpoint.edu/brazils-police-struggle-to-pacify-gang-run-slums/>; y también Scott Mistler-Ferguson, «Rio's Campaign Against Red Command Achieving Little But Increasing Body Count», InSight Crime, 30 de mayo, 2022 en <https://insightcrime.org/news/rio-campaign-red-command-achieving-little-increasing-body-count/>

35 Parisa Hafezi, «Turkey, Brazil seal deal on Iran nuclear fuel swap», Reuters, Londres, 16 de mayo, 2010 en <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-deal-idUSTRE64F29P20100516>

36 Peter Hakim, «US-Brazil Relations: Expect More Conflict», The Dialogue, Washington DC, 21 de octubre, 2010, en <https://www.thedialogue.org/analysis/us-brazil-relations-expect-more-conflict/>

muerta desde el principio en la medida en que las diferencias entre las partes eran demasiado grandes y la diplomacia de Brasilia carecía de cualquier influencia práctica para forzar un acercamiento entre Washington y Teherán.

Doce años después, Lula ha repetido la misma temeridad con resultados igualmente fútiles en el mencionado caso de la guerra en Ucrania. El presidente brasileño apostó por abrir una hoja de ruta a la negociación entre Kyiv y Moscú mostrándose equidistante entre ambas partes al tiempo que acusaba a la OTAN de prolongar la guerra y dificultar la búsqueda de la paz. Semejante posición suscitó aplausos de Moscú que entendió los planteamientos del país sudamericano como un adhesión a los postulados expresados en su propaganda mientras generaba una profunda desconfianza en Ucrania y sus aliados occidentales que vieron a Lula opuesto a unirse a la coalición para enfrentar la agresión rusa<sup>37</sup>. Sea como fuera, la propuesta brasileña quedó muy pronto convertida en una mera declaración de intenciones en la medida en que la diplomacia de la república latinoamericana carecía de cualquier capacidad para impulsar un acercamiento en las posiciones de Ucrania y Rusia.

Estos intentos de proyectarse en la escena mundial como un actor de peso estratégico han sido constantes en la historia diplomática brasileña, siempre con resultados modestos. Ahí está, por ejemplo, su participación en las dos guerras mundiales que tuvo un alcance meramente simbólico dadas las dificultades materiales para hacer una contribución militar efectiva. Entonces, como luego en la crisis nuclear de Irán o la invasión de Ucrania, la diplomacia brasileña enfrentó la misma dificultad: el tamaño del país no se traduce en su capacidad de proyección internacional<sup>38</sup>. Existe un gran diferencial entre las dimensiones de Brasil y las herramientas de su gobierno para influir en el escenario internacional. De alguna forma, se trata de una potencia introvertida.

Un buen ejemplo de las limitaciones de las herramientas de acción exterior brasileña son sus fuerzas armadas. Lo cierto es que el país está desarrollando un esfuerzo

---

37 Luiz Carlos Azedo, «Com a visita de Lavrov, Lula deu o terceiro drible a mais en», *Correio Braziliense*, Brasilia, 18 de abril, 2023 en <https://blogs.correio braziliense.com.br/azedo/nas-entrelinhas-com-a-visita-de-lavrov-lula-deu-o-terceiro-drible-a-mais/>; BBC, «‘Profundamente problemático’: as reações de EUA e Europa à visita de chanceler russo e declarações de Lula», BBC, Londres, 17 de abril, 2023 en <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cxr0r51rpqdo>; y Carlos Pagni, «Lula y una encerrona de Zelenski», *El País*, Madrid, 23 de mayo, 2023 en <https://elpais.com/opinion/2023-05-23/lula-y-una-encerrona-de-zelenski.html>

38 Valterian Braga Mendonça, *Estratégica Brasileira Na Primeira Guerra Mundial, 1914-1918*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008, en <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/8207/Disserta%20a7%20a30%20de%202008%20Valterian%20Braga%20Mendon%20a7a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Johnny Santana de Araújo, «A guerra que vai acabar com todas as guerras»: o Brasil na Primeira Grande Guerra – a mobilização da sociedade e o engajamento da Marinha – 1917 – 1918, *História: Debates e Tendências*, Passo Fundo, Vol.14 Num. 2, julio-diciembre 2014, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5965801.pdf>; y Frank D. McCann, «Brazil and World War II: The Forgotten Ally. What did you do in the war, Ze Carioca?», *EIAL-Interdisciplinary Studies of Latin America*, Tel Aviv, Vol 6 No 2, Junio 1995 en <https://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1193>

significativo para modernizar su aparato militar. Brasil invirtió en defensa 20.210,8 millones de dólares en 2022, equivalente al 1,05% de su PIB<sup>39</sup>. Con estos fondos, sostiene unas fuerzas armadas de 366.500 hombres y mujeres, las más sofisticadas de América Latina. Además, está desarrollando una serie de programas de modernización que incluyen la incorporación de un portahelicópteros Atlántico (ex Royal Navy HMS Ocean), la adquisición de 1.560 blindados VBTP-MR Guarani, la compra de 40 cazabombarderos suecos Gripen E y 19 aviones de transporte KC-390 de producción nacional<sup>40</sup>.

Sin embargo, estas inversiones no han sido capaces de cambiar el hecho de que el aparato militar brasileño está mayoritariamente enfocado hacia el interior del país con una experiencia muy limitada en operaciones en el exterior. Tanto su despliegue como una parte sustancial de su equipo se orienta hacia la defensa territorial y la seguridad interna. Al mismo tiempo, las fuerzas armadas brasileñas todavía tienen que superar barreras importantes para alcanzar un nivel óptimo de integración conjunta<sup>41</sup>. De hecho, el Ministerio de Defensa fue creado en 1999 – hasta entonces la Marinha, el Ejército y la Aeronáutica tenían ministerios independientes – y el Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) fue establecido en 2010<sup>42</sup>. Además, el jefe del EMCFA tiene el mismo rango que los comandantes de los servicios armados y actúa fundamentalmente como un coordinador con su mando limitado a aquellas operaciones que se clasifican como conjuntas y se colocan bajo su responsabilidad. De esta forma, los comandantes de cada uno de los servicios conservan una notable independencia a la hora de planear y conducir operaciones.

---

39 «SIPRI Military Expenditure Database», SIPRI, Estocolmo, 2023 en <https://milex.sipri.org/sipri>

40 «Chapter Eight: Latin America and the Caribbean», *The Military Balance*, Vol. 123 Num. 1, Routledge, Milton Park, 2023; George Allison, «Brazil announce purchase of HMS Ocean for £84 million», *UK Defence Journal*, 2 de enero, 2018 en <https://ukdefencejournal.org.uk/brazil-purchase-hms-ocean-84-million/>; y Alexandre Galante, «Porta-Helicópteros Atlântico agora é Navio-Aeródromo Multipropósito», *Poder Naval*, Braga, 26 de noviembre, 2020 en <https://www.naval.com.br/blog/2020/11/26/porta-helicopteros-atlantico-agora-e-navio-aerodromo-multiproposito/>

41 Marcos Ommati «Interoperabilidade plena é a meta principal do chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Brasil», *Dialogo*, Miami, 6 de noviembre, 2017 en <https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/interoperabilidade-plena-e-a-meta-principal-do-chefe-do-estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas-do-brasil/> y Tamiris P Santos, *A Formação de Oficiais e as Operações Conjuntas: Comparações com o Caso Britânico e os Desafios Brasileiros de Gestão em Defesa*, Tesis de Doctorado para el Programa de Estudios Estratégicos Internacionales, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017 en [https://www.academia.edu/45509430/A\\_Forma%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Oficiais\\_e\\_as\\_Opera%C3%A7%C3%B5es\\_Conjuntas\\_Compara%C3%A7%C3%B5es\\_com\\_o\\_Caso\\_Brit%C3%A2nico\\_e\\_os\\_Desafios\\_Brasileiros\\_de\\_Gest%C3%A3o\\_em\\_Defesa](https://www.academia.edu/45509430/A_Forma%C3%A7%C3%A3o_de_Oficiais_e_as_Opera%C3%A7%C3%B5es_Conjuntas_Compara%C3%A7%C3%B5es_com_o_Caso_Brit%C3%A2nico_e_os_Desafios_Brasileiros_de_Gest%C3%A3o_em_Defesa)

42 Presidência da República- Casa Civil- Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei Complementar No 97, Brasília, 8 de junio, 1999 en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm); y Presidência da República- Casa Civil- Subchefia para Assuntos Jurídicos, Lei Complementar No 136, Brasília, 25 de Agosto, 2010 en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm)

Actualmente, la presencia militar brasileña en el escenario internacional se reduce a unas decenas de oficiales y soldados integrados en varias misiones de la ONU<sup>43</sup>. Ciertamente, Brasil jugó un papel clave en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) entre 2004 y 2017 donde tuvo un papel de liderazgo, desplegó 37.000 soldados y acumuló una experiencia significativa en operaciones urbanas de bajo nivel<sup>44</sup>. Sin embargo, MINUSTAH terminó fracasando en su intento de estabilizar al Estado caribeño y puso de relieve las limitaciones de las fuerzas armadas brasileñas en términos logísticos, tácticos, de entrenamiento y personal a la hora de sostener un esfuerzo prolongado fuera de sus fronteras. Para 2021, la retirada de la Marinha de la Agrupación Táctica Marítima de UNIFIL, la misión a cargo de mantener la paz en el sur del Líbano, señaló un declive radical del compromiso brasileño con las misiones internacionales de la ONU<sup>45</sup>.

Entretanto, Brasil ha hecho inversiones masivas de voluntad política y recursos económicos para dotarse de los atributos militares de las grandes potencias. El caso histórico más visible fue el intento de la dictadura militar brasileña por dotarse de un arma atómica en las décadas de 1960 y 1970<sup>46</sup>. El programa nuclear fue cancelado como resultado de las presiones de EE.UU. y Brasil se sumó al Tratado de No Proliferación Nuclear en 1998<sup>47</sup>. Sin embargo, el país conservó la tecnología que le permite enriquecer uranio. Estos antecedentes sirvieron de base para el proyecto para el desarrollo de un submarino de propulsión nuclear que ha sido la iniciativa estrella de la Marinha brasileña desde 1979. El actual Programa de Desarrollo Submarino (PROSUB), desarrollado en conjunto con el Naval Group francés, espera completar el primer buque de estas características a principios de la década de 2030 a un coste aproximado de 4.400 millones de dólares<sup>48</sup>.

43 «Troop and police contributors», United Nations Peacekeeping, Nueva York, 2023, en <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>

44 Eduarda Passarelli Hamann y Carlos Augusto Ramires Teixeira, Brazil's participation in MINUSTAH (2004-2017): perceptions, lessons and practices for future missions, Igarapé Institute-Brazilian Peace Operations Joint Training Centre- CCOPAB, Rio de Janeiro, 2017 en <https://igarape.org.br/en/brazils-participation-in-minustah/>

45 «Brazilian naval peacekeepers conclude UNIFIL mission after a decade», UNIFIL, Naqoura, 2 de diciembre, 2020 <https://unifil.unmissions.org/brazilian-naval-peacekeepers-conclude-unifil-mission-after-decade>

46 Michael Barletta, The Military Nuclear Program in Brazil, Center for International Security and Cooperation, Stanford University, Stanford, 1 de agosto, 1997 en [https://cisac.fsi.stanford.edu/publications/military\\_program\\_in\\_brazil\\_the](https://cisac.fsi.stanford.edu/publications/military_program_in_brazil_the)

47 Jose Goldemberg, «Looking Back: Lessons from the Denuclearization of Brazil and Argentina,» Arms Control Today, Voñ. 36, Num. 3, Washington DC, Abril 2006 Jose Goldemberg, «Looking Back: Lessons from the Denuclearization of Brazil and Argentina,» Arms Control Today, Voñ. 36, Num. 3, Washington DC, Abril 2006 en <https://www.armscontrol.org/act/2006-04/looking-back-lessons-denuclearization-brazil-argentina#bio>

48 Fernando Jasper, Atrasado pela crise, projeto do submarino nuclear já recebeu R\$ 21 bilhões, Gazeta do Povo, Curitiba, 8 de febrero, 2018 en <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/atrasado->

Paralelamente, el país sudamericano ha desarrollado un programa espacial que le ha permitido poner en órbita satélites de comunicaciones y observación. Dicho esfuerzo ha sido respaldado por la República Popular China. De hecho, Brasilia y Beijing han desarrollado una activa cooperación espacial desde mediados de los años 80 que ha llevado a la puesta en órbita de la serie de satélites de observación CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite)<sup>49</sup>. Al mismo tiempo, Brasil apostó por un contrato con la compañía europea Thales Alenia Space para el desarrollo de la serie de satélites de comunicaciones militares SGDC (Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas) cuyo primer sistema ya se encuentra en órbita<sup>50</sup>. En cualquier caso, aunque tanto el submarino de propulsión nuclear como las mencionadas capacidades espaciales son importantes herramientas de proyección estratégica, lo cierto es que su desarrollo se explica en gran medida por la búsqueda de prestigio internacional y no parece que por sí mismas sean capaces de alterar sustancialmente el enfoque del grueso de las fuerzas armadas brasileñas hacia la defensa territorial.

Por otra parte, Brasil ha construido una base industrial de defensa sin comparación en América Latina. Sin duda, la joya de la corona es la compañía del sector aeronáutico Embraer que, además de ser el tercer productor de aviones comerciales detrás de Boeing y Airbus, tiene una línea de producción militar que ha desarrollado aviones de ataque ligero como el Super Tucano EMB-314 o el transporte KC-390<sup>51</sup>. Sin embargo, la industria de defensa brasileña es mucho más extensa. Abarca 1.100 compañías que aportan el 4,8% del PIB y proporcionan 3 millones de empleos entre puestos directos

---

[pela-crise-projeto-do-submarino-nuclear-ja-recebeu-r-21-bilhoes-e9ofokmuoz2izjtxgako3n3p/](#) y también «Brazil might get nuclear-powered submarines even before Australia», *The Economist*, Londres, 30 de septiembre, 2021 en <https://www.economist.com/the-americas/brazil-might-get-nuclear-powered-submarines-even-before-australia/21805075>

49 «CBERS», Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2018 en <http://www.cbears.inpe.br/>; y Darly Henriques da Silva, *The China-Brazil Earth Resources Satellite (CBERS): program and policies*, Ministry of Science and Technology, Brasília, 2015 en [https://www.researchgate.net/publication/301298940\\_The\\_China-Brazil\\_Earth\\_Resources\\_Satellite\\_CBERS\\_program\\_and\\_policies](https://www.researchgate.net/publication/301298940_The_China-Brazil_Earth_Resources_Satellite_CBERS_program_and_policies)

50 Jonathan Jayme, «Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas completa 3 anos no espaço», Agência Força Aérea, Brasilia, 4 de mayo, 2020 en <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35703/ESPA%C3%87O%20-%20Sat%C3%A9lite%20Geoestacion%C3%A1rio%20de%20Defesa%20e%20Comunica%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas%20completa%203%20anos%20no%20espa%C3%A7o>; y Thales Alenia Space, «Thales Alenia Space Transfers Technology to the Brazilian Space Industry», Cannes, 26 de septiembre, 2019 en <https://www.thalesgroup.com/en/worldwide/space/press-release/thales-alenia-space-transfers-technology-brazilian-space-industry>

51 «About Us», Embraer, 2023, en <https://embraer.com/global/en/home>; Armando Dalla Costa y Elson Rodrigo de Souza-Santos «Embraer, história, desenvolvimento de tecnologia e a área de defesa», *Economia & Tecnologia*, Año 6, Vol. 22, Curitiba, julio-septiembre de 2010 en <https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/26965/17985> y Armando Dalla Costa y Rodolfo Coelho Prates, «EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Brazilian aerospace conglomerate): Brazilian aircraft flying around the world», *Journal of Evolutionary Studies in Business*, Vol. 3, Barcelona, Num. 2, julio-diciembre 2018 en <https://revistes.ub.edu/index.php/JESB/article/view/jo46>



e indirectos<sup>52</sup>. Dentro del sector, se cuentan empresas de alta tecnología como Itaguaí Construções Navais (ICN) que juegan un papel central en el submarino nuclear brasileño y Akaer que produce la familia de aviones no tripulados Albatross.

Sin embargo, las perspectivas de expansión de la industria de la defensa están limitadas por sus dificultades para abrirse camino con productos de alta tecnología en un mercado extremadamente competitivo. No es la primera vez que esto ocurre en Brasil. Fueron estas dificultades las que condujeron a la quiebra de Engesa a comienzos de los años 90 después de alcanzar reputación como productora de vehículos blindados como el EE-9 Cascabel y el E-11 Urutú<sup>53</sup>. Actualmente, es este mismo techo de cristal el que pone en dificultades a compañías como Embraer que ha realizado una inversión millonaria en el desarrollo del KC-390; pero que hasta el momento ha conseguido pocos clientes internacionales para el avión –Portugal, Hungría y Holanda – mientras que la fuerza aérea brasileña ha recortado su pedido de 29 a 19 aparatos<sup>54</sup>. Sin suficientes exportaciones, resulta imposible consolidar una base industrial de defensa en la medida en que la demanda generada por las necesidades militares brasileñas es insuficiente para garantizar su sostenibilidad financiera.

La falta de peso internacional de la industria de defensa brasileña se extiende a otros sectores de la economía. Ciertamente, Brasil cuenta con algunas empresas de tamaño notable. Este es el caso de la petrolera Petrobras (83.966 millones de dólares de facturación en 2022), la productora de alimentos JBS (65,036.3 millones de dólares) o del Banco Itau Unibanco (41.174,6 millones de dólares); pero su presencia es mayoritariamente nacional con alguna proyección en el resto de la América Latina. Además, se trata de casos aislados dentro de un país donde el número de compañías con proyección internacional es reducido. De hecho, el ranking de 500 empresas más importantes del mundo de la revista Fortune solo incluye 7 compañías brasileñas<sup>55</sup>.

La debilidad de la proyección internacional de Brasil se extiende también a otras esferas del «poder blando» de la república. En 2019, el año justo anterior a la pandemia,

52 Serviços e Informações do Brasil, «The Defense industry reaches US\$1.5 billion in sales through November», Government of Brazil, Brasília, 15 de febrero, 2022 en <https://www.gov.br/en/government-of-brazil/latest-news/2021/investimentos-em-defesa>

53 Carlos Federico Domínguez Avila, «Por dentro da Engesa-Engenheiros Especializados, 1974–1990: Armas, negócios e inserção internacional de uma empresa brasileira», Latin American Research Review, Vol. 58. NUm. 1, Cambridge, noviembre 2022, en <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/por-dentro-da-engesaengenheiros-especializados-19741990-armas-negocios-e-insercao-internacional-de-uma-empresa-brasileira/18Bo784C6DFoB6288FE9833-979C6A7EE>

54 Reuters «Brazil's Embraer, Air Force agree on cutting KC-390 orders», Reuters, Londres, 21 de octubre, 2022 en <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/brazils-embraer-air-force-agree-cutting-kc-390-orders-2022-10-21/>

55 «Global 500. World's Largest Companies. The List». Fortune, Vol. 186 Issue 1, Nueva York, Aug/Sep2022

la cooperación internacional brasileña se situó en torno a los 570 millones de dólares, una cifra que caería a solamente 339 millones al año siguiente, justo en medio de la pandemia<sup>56</sup>. La cantidad resulta escasa si, por ejemplo, se pone en comparación con el caso de España que también en 2019 proporcionó una ayuda al desarrollo equivalente a más de 2.620 millones de dólares, casi cinco veces más<sup>57</sup>. Algo parecido se puede decir de la diplomacia cultural brasileña que todavía se encuentra en su fase inicial de desarrollo después de la creación del Instituto Guimarães Rosa en 2022 como una forma de unificar y relanzar las actividades de los 24 centros culturales brasileños dispersos por el mundo<sup>58</sup>.<sup>58</sup> De nuevo España resulta un punto de comparación interesante en este ámbito con un Instituto Cervantes dedicado a la promoción de la lengua castellana que cuenta con 88 sedes en el exterior.

### Las dos almas de la estrategia exterior brasileña

Esta brecha entre ambiciones globales y medios de proyección internacional sirve de trasfondo para dos proyectos contradictorios entre los que ha oscilado la política exterior brasileña a lo largo del tiempo. Por un lado, una propuesta que, a falta de mejor nombre, se podría bautizar como «liberal» centrada en la defensa del orden internacional basado en normas por medio de un alineamiento con EE.UU. y las grandes potencias europeas. Por otra parte, una apuesta que se podría denominar «nacionalista» cuya meta es garantizar la construcción de Brasil como una gran potencia autónoma. Ambas tendencias no deben ser vistas como opciones excluyentes que se suceden en la acción exterior de Brasil sino como pulsiones que conviven dentro de muchas de las iniciativas internacionales del país sudamericano y se hacen más o menos dominantes dependiendo tanto de las dinámicas de la política interna brasileña como de los cambios en el contexto global.

Así, por ejemplo, las dos tendencias han convivido en la apuesta de la diplomacia brasileña por el multilateralismo. De hecho, Brasil ha apostado por utilizar la

56 Renato Baumann, Rafael Schleicher, Jhonatan Ferreira, José Alejandro Barrios y Priscilla Mayna Santana. «A Cooperação Internacional Do Brasil: 2019-2020», en Renato Baumann (Coor.), *Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia: Relatório Cobradi 2019-2020*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2022, en [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10920/3/Cooperacao\\_internacional.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10920/3/Cooperacao_internacional.pdf)

57 Alejandra Agudo, «España, otra vez en niveles de ayuda para el desarrollo de 1990», *El País*, Madrid, 28 de octubre, 2020 en <https://elpais.com/planeta-futuro/2020-10-28/espana-en-niveles-de-ayuda-para-el-desarrollo-de-1990-otra-vez.html>

58 «Itamaraty lança em setembro Instituto Guimarães Rosa, vitrine da língua portuguesa e da cultura brasileira no exterior», *Radio Francia Internacional*, Paris, 11 de mayo, 2022, en

<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2022/05/11/itamaraty-lanca-em-setembro-instituto-guimaraes-rosa-vitrine-da-lingua-portuguesa-e-da-cultura-brasileira-no-exterior.htm>



construcción de organizaciones internacionales tanto para incrementar su peso dentro del orden internacional liberal como para asociarse con potencias revisionistas que buscan cambiarlo de forma radical. Dentro del primer tipo de esfuerzos, sin duda, se encuentra el largo e infructuoso esfuerzo de la diplomacia brasileña por conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En realidad, la aspiración brasileña a conseguir un puesto dentro del directorio de potencias que regulan el statu quo internacional se remonta a la década de 1920 cuando buscó un asiento permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones, un esfuerzo diplomático cuyo fracaso conduciría a la retirada del país sudamericano de la organización internacional en 1926<sup>59</sup>.

La misma aspiración se volvió a repetir en los albores de la creación de las Naciones Unidas en 1944 cuando Brasil trató de impulsar la idea de ocupar un hipotético sexto asiento del Consejo de Seguridad. Aunque la propuesta contó inicialmente con algunas simpatías entre la administración Roosevelt, lo cierto es que finalmente fue puesta a un lado en favor de mantener un número más pequeño de miembros permanentes del Consejo. Muchas más recientemente, Brasil volvió a hacer patente su aspiración en el contexto de las propuestas para reformar el Consejo de Seguridad a finales de la década de 1990 como reacción a los cambios generados en el escenario internacional como resultado del final de la Guerra Fría. Como parte de este esfuerzo, el país sudamericano se unió al llamado G4 – un grupo informal de aspirantes a un asiento permanente – que incluía Japón, Alemania e India. Sin embargo, estos esfuerzos resultaron fallidos a medida que la arquitectura del Consejo de Seguridad quedó congelada en medio de las crecientes tensiones entre EE.UU., la República Popular China y Rusia<sup>60</sup>.

En el contexto de la frustración de sus aspiraciones para tener un puesto permanente en la cúpula del sistema de las Naciones Unidas, la diplomacia brasileña ha buscado canales multilaterales alternativos, en la línea de la mencionada pulsión «nacionalista», para consolidar sus aspiraciones de ser reconocida como una gran potencia. De hecho, esta opción ha corrido casi paralela a las repetidas frustraciones de los intentos de Brasil de ser reconocido como una potencia por EE.UU. y sus socios europeos. Tras el cierre de la posibilidad de sumarse al Consejo de Seguridad de la ONU justo al final de la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia brasileña desarrolló vínculos con el Movimiento de los No Alineados en el que asumió el papel de observador y se sumó al G-77, una coalición de países del Tercer Mundo comprometidos a hacer avanzar sus intereses en el marco de las discusiones sobre desarrollo económico dentro de las

---

59 Eugenio V. Garcia y Natalia B. R. Coelho, «A Seat at the Top? A Historical Appraisal of Brazil's Case for the UN Security Council», SAGE Open, Thousand Oaks, julio-septiembre 2018 en <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244018801098>

60 Oliver Stuenkel, «Leading the disenfranchised or joining the establishment? India, Brazil, and the UN Security Council», Carta Internacional, Vol 5, Num. 1, Belo Horizonte, marzo 2010 en [https://www.researchgate.net/publication/299871344\\_Leading\\_the\\_disenfranchised\\_or\\_joining\\_the\\_establishment\\_India\\_Brazil\\_and\\_the\\_UN\\_Security\\_Council](https://www.researchgate.net/publication/299871344_Leading_the_disenfranchised_or_joining_the_establishment_India_Brazil_and_the_UN_Security_Council)

Naciones Unidas<sup>61</sup>. Estos vínculos se mantuvieron a lo largo de la dictadura militar brasileña (1964-1985) que combinó un fuerte anticomunismo al interior del país con una política exterior nacionalista y autónoma cuyo mejor ejemplo fue su negativa a firmar el mencionado Tratado de No Proliferación Nuclear.

Este mismo planteamiento de buscar una alternativa a un orden internacional que no reconoce a Brasil como una gran potencia subyace en la apuesta por los BRICS que ha llegado a ser central en la diplomacia del país centroamericano. La diplomacia de Brasilia fue uno de los motores de esta coalición en la medida en que coincidía con su interés por mejorar la coordinación con otras potencias emergentes para modificar su posición en un orden internacional en el que no se sentían bien tratados<sup>62</sup>. De hecho, Brasil dio un primer paso hacia la construcción de un diálogo formal entre este grupo de jugadores internacionales con la creación en 2003 de IBSA, un foro de diálogo informal que reunía al país sudamericano con India y Sudáfrica con el objetivo de estimular la cooperación Sur-Sur. Este grupo conviviría inicialmente con el denominado BRIC que celebró su primera cumbre en Ekaterinburg en junio de 2009 con la participación de sus cuatro miembros: Brasil, Rusia, India y la República Popular China. Había que esperar hasta 2011 con la incorporación de Sudáfrica para la emergencia de los actuales BRICS.

Desde su origen, Brasil y el resto de los miembros de los BRICS han estado unidos por su propósito de transformar el escenario internacional y las instituciones sobre las que este se apoya. En este sentido, las sucesivas cumbres han buscado fortalecer la cooperación en tres áreas claves: seguridad, economía y desarrollo tecnológico. En cada uno de estos temas, el objetivo ha sido promover alternativas a las propuestas de EE.UU. y sus socios occidentales o revisar las reglas de juego del orden internacional liberal. De este modo, los BRICS han tendido a coordinar sus votaciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas lo que condujo a Brasil a votar con Rusia la resolución 1973 sobre la crisis de Libia en 2011 y abstenerse con India y Sudáfrica en la condena a Siria en el mismo año<sup>63</sup>. Paralelamente, se han desarrollado conversaciones para impulsar la reforma del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

---

61 Stella Krepp, «Brazil and Non-Alignment: Latin America's Role in the Global Order, 1961-1964» en Thomas C. Field Jr., Stella Krepp y Vanni Pettinà, *Latin America and the Global Cold War*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, Abril 2020 en [https://www.researchgate.net/publication/351756269\\_Brazil\\_and\\_Non-Alignment\\_Latin\\_America's\\_Role\\_in\\_the\\_Global\\_Order\\_1961-1964](https://www.researchgate.net/publication/351756269_Brazil_and_Non-Alignment_Latin_America's_Role_in_the_Global_Order_1961-1964)

62 Daniel Fletes, «O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?», *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, Num. 1, Brasilia, julio 2010 en [https://www.researchgate.net/publication/262507708\\_Brazil\\_in\\_the\\_BRIC\\_initiative\\_Soft\\_balancing\\_in\\_the\\_shifting\\_world\\_order](https://www.researchgate.net/publication/262507708_Brazil_in_the_BRIC_initiative_Soft_balancing_in_the_shifting_world_order)

63 Malte Brosig, *The Role of BRICS in Large-Scale Armed Conflict: Building a Multi-Polar World Order*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019 en <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-18537-4#toc>

o reemplazar el dólar como divisa dominante en los intercambios comerciales<sup>64</sup>. También se han discutido planes para establecer una nueva red de cables de fibra óptica entre los países miembros, una propuesta que resulto de particular interés para la diplomacia brasileña, interesada blindarse de posibles actividades de inteligencia norteamericanas<sup>65</sup>.

Al mismo tiempo, los BRICS han desarrollado un paulatino esfuerzo por institucionalizar su cooperación. El caso mejor conocido fue la creación en 2014 del denominado Nuevo Banco de Desarrollo, anteriormente conocido como Banco de Desarrollo de los BRICS, que busca financiar proyectos de interés para este grupo de potencias y cuyo liderazgo ha sido recientemente ocupado por la expresidenta brasileña Dilma Rousseff<sup>66</sup>. Pero además, la institucionalización se ha extendido a otras áreas. Desde 2010, los directores de las agencias estadísticas de los países socios han publicado un volumen anual con datos de los países miembros del grupo<sup>67</sup>. Entretanto, en el ámbito de la seguridad, Brasil aprovecho su papel como anfitrión de la cumbre de los BRICS de 2019 para establecer un grupo de trabajo sobre contraterrorismo entre los países miembros que dio paso a la definición de una estrategia antiterrorista común del grupo en 2020<sup>68</sup>.

Desde luego, las enormes diferencias entre los países miembros de los BRICS han generado tensiones en su interior a los que no ha sido ajeno Brasil. El país sudamericano mira con cierta preocupación el desproporcionado peso de la República Popular China dentro del grupo como parte de una aprensión general hacia el crecimiento del peso de Beijing a nivel global y en América Latina en particular. Brasil contempla a China como un socio clave para contrapesar la influencia EE.UU.; pero al mismo tiempo recela de la posibilidad de terminar bajo su influencia, un riesgo especialmente creíble si se tiene en cuenta su peso como destino principal de las exportaciones brasileñas. En este contexto, Brasilia se opone a los planes para ampliar el número de miembros

64 Joseph W. Sullivan «A BRICS Currency Could Shake the Dollar's Dominance», *Foreign Policy*, Washington DC, Abril 2023 en <https://foreignpolicy.com/2023/04/24/brics-currency-end-dollar-dominance-united-states-russia-china/>

65 Stacia Lee, «International Reactions to U.S. Cybersecurity Policy: The BRICS undersea cable», *The Henry M. Jackson School of International Studies*, Seattle, 8 de enero, 2016 en <https://jisis.washington.edu/news/reactions-u-s-cybersecurity-policy-bric-undersea-cable/>

66 Wellton Máximo, «Dilma Rousseff is elected president of the Bank of BRICS». Brasilia, Agencia Brasil, 24 de marzo, 2023, en <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/economia/noticia/2023-03/dilma-rousseff-elected-president-bank-brics>

67 «BRICS», Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasilia, 2023 en <https://brics.ibge.gov.br/index.html>

68 Zhen Han y Mihaela Papa, «Brazilian alliance perspectives: towards a BRICS development-security alliance?», *Third World Quarterly*, Vol 43, Num. 5, Milton Park, Abril 2022 en <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2022.2055539>

de los BRICS, una idea que Beijing lleva algún tiempo impulsando<sup>69</sup>. Desde la visión brasileña, incrementar el número de miembros haría perder a los BRICS su carácter de club de potencias emergentes y, por tanto, reduciría parte del atractivo que llevó al país sudamericano a unirse. Además, el hecho de que uno de los invitados a sumarse al foro sea Argentina podría debilitar los argumentos de Brasil para presentarse entre los BRICS y ante la comunidad internacional como la potencia que representa los intereses de América Latina, una posición que le ha permitido agrandar el peso de su voz en los asuntos mundiales.

Más allá de la dinámica del foro de los BRICS, las relaciones construidas en su interior han servido a Brasil para fortalecer a cooperación bilateral con sus miembros. Esto ha sido visible en temas particularmente sensibles como la seguridad. De hecho, Brasil ha desarrollado una sustantiva cooperación militar con la República Popular China a quien proporcionó formación sobre guerra en la jungla y adiestramiento para la ejecución de operaciones aéreas desde portaaviones<sup>70</sup>. Lo mismo se puede decir de Rusia a quien adquirió un paquete de 12 helicópteros de ataque Mi-35 y negoció la posible adquisición del sistema de defensa antiaérea Pantsir S-1 que finalmente no terminó de concretarse<sup>71</sup>. Esto se ha combinado con las mencionadas compras de cazabombarderos suecos y tecnología de submarinos de propulsión nuclear de Francia. En este contexto, Brasil ha recurrido a EE.UU. para la adquisición de cierto equipo militar – helicópteros UH-60 Blackhawk u obuses autopropulsados M-109 – pero ha evitado comprar norteamericano en la adquisición de equipo militar de algo valor estratégico. Este fue el caso cuando apartó a Washington como posible suministrador de aviones de superioridad aérea para optar por un proveedor europeo, finalmente Estocolmo<sup>72</sup>. En otras palabras, Brasil ha diseñado su cooperación en materia de defensa con una mirada fuertemente marcada por la dimensión «nacionalista» de su política exterior.

69 Leandro Prazeres, «Lula na China: por que o Brasil resiste à expansão do Brics», BBC, Londres, 14 abril 2023, <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c4nwknwzgjpo>

70 Tim Mahon, «Chinese Seek Brazilian Assistance with Jungle Training.» Defense News, 9 de agosto 2015 en <https://www.defensenews.com/training-sim/2015/08/09/chinese-seek-brazilian-assistance-with-jungle-training/>; y StrategyPage, «Naval Air: Brazil Shows China How It Is Done», StrategyPage, 1 de febrero 2013 en <https://www.strategypage.com/htmw/htnavai/articles/20130201.aspx>

71 Augusto César Dall'Agnol, Boris Perius Zabolotsky y Fabiano Mielniczuk, «The Return of the Bear? Russian Military Engagement in Latin America: The Case of Brazil», Military Review, marzo-abril 2019 en <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Mar-Apr-2019/128-Russia-LATAM/>

72 Kenneth Rapoza, «Brazil Chooses Saab Fighter Over F-18 Super Hornet», Forbes, Jersey City, 18 de diciembre, 2013 en <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2013/12/19/brazil-chooses-saab-fighter-over-f-18-super-hornet/?sh=4c061b5d1b59>

Ambas visiones, la «liberal» y la «nacionalista», conviven en una dimensión clave de la estrategia exterior brasileña: el crecimiento de su influencia internacional a través de la promoción de la integración latinoamericana bajo su liderazgo. El punto de partida central de esta estrategia fue la creación de MERCOSUR a través del Tratado de Asunción en 1991 que llevó a la constitución de un bloque económico integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La diplomacia brasileña impulsó este proyecto animada por el deseo de dinamizar los intercambios comerciales dentro del Cono Sur, pero también con el interés geopolítico de afirmar su peso regional.

Tres décadas después su creación, el éxito económico del bloque ha sido significativo con un salto de su comercio interno desde 13.000 millones en 1994 de dólares hasta 41.000 en 2021, un incremento del 315%<sup>73</sup>. Dentro de este espacio, la influencia económica brasileña ha llegado a ser indiscutida. Un buen ejemplo de esta hegemonía ha sido el desenlace de la crisis suscitada por Uruguay cuando la república rioplatense anunció su intención de alcanzar un acuerdo de libre comercio con la República Popular China de forma unilateral, en contraposición a la postura más proteccionistas de Brasil y Argentina<sup>74</sup>. El pulso lanzado por el gobierno uruguayo de centroderecha del presidente Luis Lacalle Pou terminó en derrota después de que el gobierno chino anunciase que prefería negociar con el conjunto del bloque en lugar de avanzar más rápido con Uruguay en solitario<sup>75</sup>. La declaración de Beijing llegó justo después de la visita de «Lula» da Silva a su contraparte chino, Xi Jinping en abril de 2023, un encuentro donde se discutieron asuntos comerciales. De este modo, se puso de manifiesto como Brasil está dispuesto a hacer pesar su peso internacional cuando se trata de mantener el control sobre la dirección comercial de MERCOSUR.

Pero además los réditos geopolíticos para Brasilia han sido cuantiosos. Para empezar, MERCOSUR se convirtió en un muro de contención frente al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas lanzado por el presidente norteamericano Bill Clinton en 1994 que fue percibido como una amenaza para el desarrollo económico brasileño y terminó por naufragar en la cumbre hemisférica de Mar del Plata de 2005. De hecho, el bloque comercial del Cono Sur se convirtió en una alternativa que no solo blindó la industria brasileña de la competencia internacional, sino que además permitió a Brasil poner los cimientos de una zona de influencia sobre la base de su predominio económico.

73 CFR.org Editors, «Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc», Council on Foreign Relations, Nueva York, 9 de mayo, 2023 en <https://www.cfr.org/background/mercosur-south-americas-fractious-trade-bloc>

74 Juan Carlos De Santos Pascual, «Uruguay avanza hacia el libre comercio con China a pesar de la crisis abierta en Mercosur», Euronews, Lyon, 26 de julio, 2022 en <https://es.euronews.com/2022/07/26/uruguay-avanza-hacia-el-libre-comercio-con-china-a-pesar-de-la-crisis-abierta-en-mercosur>

75 Telam, «China frena un acuerdo clave con Uruguay porque prefiere al Mercosur», Telam, Buenos Aires, 27 de abril, 2023 en <https://www.telam.com.ar/notas/202304/626798-china-uruguay-mercosur-libre-comercio.html> ; y El País/ GDA, «China reafirmó a Uruguay que quiere un TLC, pero que esperará por el Mercosur», La Nación, Buenos Aires, 27 de abril 2023 en <https://es-us.noticias.yahoo.com/china-reafirm%C3%B3-uruguay-tlc-esperar%C3%A1-141427931>.



MERCOSUR también cerró la histórica competencia entre Brasil y Argentina con una definitiva victoria del primero sobre el segundo. Como resultado de la ventaja brasileña en tamaño y las recurrentes crisis financieras argentinas, Buenos Aires ha terminado subordinado económicamente a Brasil que fue el primer destino de sus exportaciones en 2021 (16,3% del total) y donde la administración de Alberto Fernández ha acudido en busca de ayuda a medida que se ha deteriorado la situación económica del país. Entretanto, el bloque ha crecido con la incorporación de Venezuela como miembro de pleno derecho – temporalmente suspendido por su incumplimiento de las reglas comerciales e institucionales del bloque– y otros 7 países –Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador, Perú, Chile and Bolivia – en calidad de Estados asociados.

Junto a esta expansión, el bloque comercial ha adquirido un perfil más político tras la rúbrica del Protocolo de Ushuaia o «cláusula democrática» en 1998 por el cual los países miembros pueden suspender la participación de uno de los socios cuando se produce una ruptura del orden constitucional. La falta de una definición precisa de qué se debe entender por dicha quiebra de la legalidad ha permitido el uso del protocolo de forma diversa, pero siempre de acuerdo con las preferencias del gobierno de turno de Brasil. Este fue el caso con la decisión tomada por las administraciones del brasileño «Lula» da Silva y la argentina Cristina Fernández de sancionar a Paraguay en 2012 en respuesta a la destitución del presidente Fernando Lugo por el congreso paraguayo por medio de un proceso que a su juicio resultaba inconstitucional. Se trató de una suspensión de los derechos de Asunción que fue bien aprovechada por Brasilia y Buenos Aires en la medida en que facilitó la admisión de la Venezuela de Hugo Chávez en MERCOSUR, una incorporación favorecida por ambas capitales que había encontrado una férrea oposición de los congresistas paraguayos.

El Protocolo de Ushuaia volvería a ser utilizado en 2017, esta vez, contra Venezuela por su rechazo a armonizar sus prácticas comerciales y sus violaciones masivas de los derechos humanos. Esta determinación, en una dirección ideológica opuesta a la tomada contra Paraguay en la que se pretendía defender a un presidente de izquierda, estuvo en consonancia con un cambio en la orientación política del gobierno brasileño donde la presidenta Dilma Rousseff, heredera de «Lula» da Silva había sido destituida por el congreso y reemplazada por su vicepresidente, el centroderechista Michel Temer.

Con estos antecedentes, la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 ha resultado un experimento considerablemente menos exitoso. Con el respaldo inicial de la Venezuela de Hugo Chávez, Brasil impulsó el proyecto como un canal para proyectar su peso político en la región. De hecho, Brasilia encontró una serie de atractivos en el esquema de cooperación encarnado por UNASUR. Se trataba de un modelo de integración con una fuerte carga política que incluía mecanismos de coordinación en materia diplomática y de defensa, así como una cláusula democrática que autorizaba la intervención de los países miembros en caso de que un socio enfrentase una amenaza a su orden constitucional. Además, el ámbito geográfico de la organización era conveniente tanto por lo que incluía como por lo que dejaba fuera. Por un lado, el proyecto abarcaba a todos los países del subcontinente, el espacio de intereses clave para Brasilia. Por otra parte, excluía a EE.UU. y México, los

dos grandes jugadores que podían desafiar con éxito la apuesta brasileña por liderar la región.

El despegue del proyecto se apoyó en la homogeneidad política de la región, mayoritariamente en manos de gobiernos de izquierda. Sobre esta base, UNASUR desarrolló una serie de intervenciones con el beneplácito de Brasil. Tal fue el caso con el respaldo al presidente Rafael Correa durante la sublevación de la policía que tuvo lugar en Ecuador en septiembre de 2010, la suspensión de la participación de Paraguay en la organización como respuesta a la destitución del presidente Fernando Lugo en junio de 2012 o el respaldo a los resultados de las elecciones de Venezuela de abril 2013 pese a las graves irregularidades detectadas. De esta forma, UNASUR se convirtió en un canal aprovechado por las administraciones de «Lula» da Silva y Dilma Rousseff para articular apoyo político a aquellos gobiernos latinoamericanos que consideraba alineados con sus preferencias políticas y sus intereses estratégicos.

En cualquier caso, UNASUR terminó decayendo a medida que se rompió el factor clave que había hecho viable su funcionamiento: la homogeneidad ideológica de la región. La llegada al poder de Mauricio Macri en Argentina (2015), Iván Duque en Colombia (2016) y Michel Temer en Brasil (2016) rompió el predominio de gobiernos de izquierda en América Latina. El golpe decisivo llegó cuando Buenos Aires, Brasilia, Santiago, Bogotá, Asunción y Lima anunciaron la suspensión de su participación en la organización en abril de 2018, seguida por la retirada de Ecuador (2019) y Uruguay (2020). A partir de ese momento, UNASUR dejó de existir en la práctica sin que el establecimiento de las cumbres PROSUR (Foro para el Progreso y la Integración de América del Sur), impulsadas por los gobiernos de centroderecha de la región, tuvieran una ambición similar.

El comportamiento de Brasil en MERCOSUR y UNASUR cuestiona la visión tradicional de su absoluta adhesión al principio de no injerencia. A pesar de las declaraciones oficiales de respeto a la soberanía nacional, Brasilia utilizó ambos organismos como canales para intervenir en los asuntos internos de sus vecinos para evitar giros opuestos a sus preferencias políticas o intereses comerciales. Esta inclinación injerencista queda aún más al descubierto cuando se recuerda que, en ocasiones, Brasil ha intervenido unilateralmente en los asuntos de terceros, sin recurrir a organismos regionales. Este fue el caso cuando Brasil apoyó el regreso del ex-presidente Manuel Zelaya a Honduras en 2009, permitiéndole albergarse en su embajada desde donde el exmandatario desafió al gobierno de Tegucigalpa y reclamó su restitución en el poder. Visto así, el uso del principio de no injerencia por la diplomacia brasileña no ha sido distinto del propio de potencias regionales que lo enarbolan de forma estricta cuando quieren vetar el ingreso de rivales en su zona de influencia; pero pasan por encima de él cuando buscan imponer su voluntad sobre estados más pequeños o débiles.



## Brasil después de Ucrania

Así las cosas, la pregunta clave es a donde se dirige Brasil en el nuevo contexto creado por la guerra en Ucrania. En otras palabras, la cuestión es cuál de las dos alas de la política exterior brasileña – la liberal o la nacionalista – se predominará en la dirección de la política exterior y de seguridad brasileña. Dos cuestiones parecen decisivas para determinar esta tendencia. Por un lado, las oportunidades y riesgos para la república sudamericana que prometen emerger en el nuevo escenario global. Por otra parte, los recursos y la visión de los futuros gobiernos brasileños para aprovechar los primeros y evitar los segundos.

Por lo que se refiere al primer punto, Brasil podría ver como se abren oportunidades en su espacio estratégico próximo. En particular, EE.UU. promete continuar ausente de América Latina en la medida en que permanece absorbido por la invasión de Ucrania por Rusia y el riesgo de una crisis con la República Popular China en torno a Taiwán. Al mismo tiempo, un buen número de gobiernos latinoamericanos se han distanciado de Washington como fruto de una combinación de preferencias ideológicas y decisiones pragmáticas en términos comerciales o de seguridad. En este contexto, el campo podría estar fértil para que Brasil consolide un liderazgo regional independiente de EE.UU. Aprovechar esta oportunidad podría ser la lógica que encierra el interés del presidente «Lula» da Silva por reconstruir un foro de cooperación política bajo liderazgo brasileño similar a la extinta UNASUR. Se trata de una apuesta donde el mandatario ha colocado los intereses geopolíticos brasileños por encima de valores como los derechos humanos con la decisión de tratar al presidente Nicolas Maduro como un socio del proyecto, reconociéndolo como un interlocutor legítimo y dejando de lado los crímenes del dictador venezolano.

Paradójicamente, el principal desafío al establecimiento de una indiscutida zona de influencia brasileña descansa en un socio clave para Brasilia: la República Popular China. Como se ha mencionado, Beijing es un cliente comercial fundamental y un socio clave en proyectos como el desarrollo de capacidades espaciales; pero al mismo tiempo están apareciendo puntos de fricción entre ambos países. Hasta ahora, el caso más claro es África donde la influencia de Brasil en los países de habla portuguesa ha enfrentado la competencia de la República Popular. Esta rivalidad tiene el potencial para extenderse a América Latina. La discrepancia entre las dos capitales sobre la posibilidad de incorporar a Buenos Aires a los BRICS es una señal de posible futuras fricciones entre las diplomacias de Brasilia y Beijing and América Latina. Por el momento, la decisión de la República Popular de congelar las conversaciones sobre un tratado de libre comercio con Uruguay en respuesta a la demanda de Brasil de que el acuerdo se negocie con MERCOSUR en conjunto es un ejemplo de que ambos países valoran lo suficiente su relación bilateral como para buscar vías de diálogo para resolver las potenciales discrepancias. Pero eso no garantiza que las discrepancias y tensiones se hagan más grandes en el futuro.

Este juego de cooperación y competencia con China refuerza el valor estratégico de las relaciones con Rusia para Brasil. Sin duda, Moscú es importante para Brasilia

en ámbitos como el suministro de insumos agrícolas; pero además no tienen contenciosos geopolíticos importantes, comparten el interés por ver emerger un escenario internacional multipolar con una menor concentración de poder en EE.UU. y les gustaría ejercer un cierto contrapeso al abrumador ascenso global de Beijing. En consecuencia, es probable que Brasilia busque mantener una relación fluida con Moscú incluso si ello significa ignorar que la responsabilidad de Rusia en la invasión de Ucrania en la medida en que resulta un aliado conveniente en el juego de potencias emergente.

Por lo que se refiere a la visión de la política exterior brasileña es necesario recordar el peso que tradicionalmente ha otorgado a la búsqueda de autonomía estratégica y como dicho objetivo es particularmente importante para el actual liderazgo brasileño encabezado por «Lula» da Silva. Esta inclinación pone un límite a las posibilidades de Brasilia para construir una alianza con EE.UU. en la medida en que, si bien es un aliado con el que Brasil ha colaborado durante décadas, es también su principal competidor por la hegemonía en su zona natural de influencia, América del Sur.<sup>89</sup> Aún más, un sector del establecimiento de política exterior brasileño puede esgrimir argumentos para justificar que EE.UU. ha sido el principal obstáculo para que Brasil cumpla su ambición de convertirse en una potencia global. Desde este punto de vista, tal sería el caso cuando Washington forzó la cancelación del programa nuclear brasileño en la década de 1970 o cuando no dio prioridad a la demanda brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En consecuencia, es difícil imaginar que la hoja de ruta de la estrategia internacional de Brasilia pase en el futuro por integrarse en una coalición bajo el liderazgo de Washington y es más probable su acción exterior tome un giro «nacionalista» y apueste por enfatizar su autonomía frente a la gran potencia norteamericana y sus socios europeos.

Sin duda, el problema de esta apuesta por consolidar una posición estratégica independiente descansa en los recursos— o más bien la falta de ellos— para que Brasil pueda cumplir esta ambición. Problemas estructurales como la fragilidad de la economía brasileña o la erosión de las instituciones como consecuencia de la corrupción resultan difíciles de corregir en el corto plazo. Paralelamente, los medios de proyección de poder a gran escala también sufren de debilidades que parecen difíciles de subsanar. A pesar de su ambicioso programa de modernización militar, la capacidad de Brasil para operar lejos de sus fronteras es mínima como atestigua la experiencia de Haití. Más cazabombarderos, un submarino de propulsión nuclear o la creación de una fuerza de reserva terrestre de alta disponibilidad denominada Forças de Prontidão Operacional (FORPRON) son pasos en la dirección correcta; pero quedan muy por debajo de los requerimientos para llegar a ser una potencia global. Por lo que respecta a los programas de cooperación al desarrollo, Brasil todavía no ha acumulado ni los recursos, ni la experiencia para convertirlos en una herramienta de influencia en forma similar a como los emplean Japón o Alemania.

La combinación de las oportunidades surgidas del nuevo escenario estratégico, el peso de la visión nacionalista sobre la política exterior brasileña y las limitaciones de recursos prometen llevar al país sudamericano a convertirse en un jugador regional

clave; pero con una influencia muy limitada en el escenario global. En este sentido, es probable que Brasil consolide su papel como una potencia hegemónica independiente en América del Sur con una agenda estratégica propia y capacidad para llevarla adelante dentro de la región mientras es capaz de competir y negociar con otros grandes actores como EE.UU., la Unión Europea y la República Popular China que busquen proyectarse dentro de su zona de influencia. Sin embargo, su peso a nivel global promete ser reducido por su necesidad de atender importantes retos domésticos y la falta de medios para proyectarse al exterior. En consecuencia, solo podrá aspirar a jugar un papel subordinado en coaliciones más amplias y es difícil que pueda construir una posición influyente en regiones más allá América del Sur. Desde esta perspectiva, el esfuerzo brasileño para convertirse en un jugador clave en África podría estar destinado a estancarse frente a la competencia de rivales como Beijing, Moscú o Washington.

Esta tendencia puede ser vista como una victoria agrídulce de la visión nacionalista de la política exterior brasileña. Brasil parece destinado a convertirse en una potencia independiente con una influencia dominante en América del Sur; pero no alcanzará el peso global al que sus elites políticas han aspirado históricamente. Históricamente, la disyuntiva fundamental de la estrategia exterior brasileña ha sido escoger entre integrarse dentro de una coalición liderada por EE.UU. y ampliar su proyección internacional o convertirse en una potencia independiente con un alcance regional limitado a América del Sur. Brasilia parece decidida alejarse de la primera opción y encaminarse hacia la segunda.

Si este es el futuro del gigante sudamericano, es importante no ignorar sus consecuencias para EE.UU. y la Unión Europea. Tradicionalmente Washington y Bruselas han visto a Brasil como un socio con intereses convergentes con el que debería ser sencillo llegar a acuerdos. Esto podría no ser completamente cierto. A medida que Brasilia se consolida como un actor independiente con agenda propia, sus posiciones sobre materias claves como comercio, instituciones internacionales, respeto a la soberanía o proliferación nuclear podrían diferir sustancialmente. El desacuerdo sobre la invasión rusa de Ucrania podría ser no tanto un mal entendido como el anuncio de una era de discrepancias. Eso no puede ser un obstáculo para tratar de atraer a Brasil al campo occidental en la actual competencia entre democracias liberales y potencias autoritarias; pero debería ser un aviso para moderar las expectativas sobre lo que es posible alcanzar. Las negociaciones prometen ser difíciles y no necesariamente satisfactorias para Washington y las capitales europeas.



## Capítulo noveno



## «Zeitenwende»: El debate sobre la política de seguridad y defensa en la República Federal de Alemania después de la invasión rusa de Ucrania

*Adriaan P V Kühn*<sup>1</sup>

### Introducción

La palabra *Wende* («giro», «cambio», «viraje», «punto de inflexión») forma parte del diccionario político-histórico en la República Federal de Alemania. Die *Wende* se refiere a la revolución pacífica en la antigua República Demócrata de Alemania (RDA), con la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 como momento estelar. El proceso culminó en la reunificación del país a principios de los años 90 del siglo pasado.

La palabra *Energiewende* («giro energético») representa el proyecto gubernamental de sustituir tanto a los combustibles fósiles como a la energía nuclear con energías renovables (hidroeléctrica, energía solar, eólica, etc.)<sup>2</sup>. El giro abrupto en la política energética alemana se produjo tras el accidente nuclear en Fukushima en marzo de 2011. Tres días después de la tragedia, la entonces cancillera Angela Merkel anunció la suspensión de la prolongación de la vida útil de las centrales nucleares alemanas, recientemente pactada por el gobierno<sup>3</sup>.

El (hasta el momento) último giro fundamental en la política alemana se produjo 72 horas después del ataque militar ruso a su vecina Ucrania. El canciller Olaf Scholz pronunció en una declaración gubernamental la ya famosa frase: *Wir erleben eine Zeitenwende* («presenciamos un cambio de época») <sup>4</sup>. Desde entonces, el término se

1 Doctor en Ciencia Política por la Technische Universität Chemnitz (Alemania), director del Joint Master in European Security (LUISS School of Government-Universidad Francisco de Vitoria Madrid), a.kuhn@ufv.es.

2 BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG. *Energiewende*. Recuperado el 10 de junio de 2023 de [https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/energiewende-und-nachhaltiges-wirtschaften/energiewende/energiewende\\_node.html](https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/energiewende-und-nachhaltiges-wirtschaften/energiewende/energiewende_node.html).

3 HASSELBACH, C., «Fukushima: Wende für deutsche Energiepolitik», en *Deutsche Welle* de 11 de marzo de 2021. Recuperado el 10 de junio de 2023 de <https://www.dw.com/de/10-jahre-danach-fukushima-und-der-deutsche-atomausstieg/a-56825801>.

4 SCHOLZ, O., *Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin*, en *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (ed.), *Reden zur Zeitenwende*, Berlín, 2022. Para un análisis del discurso véase BLUMENAU, B., *Breaking with convention? Zeitenwende and the traditional pillars of German foreign policy*, en *International Affairs*, vol. 98, nº 6, 2022, pp. 1895–1913, p. 1897–98. Para una



utiliza para referirse a los esfuerzos alemanes por adaptar su política de seguridad y de defensa a la nueva arquitectura de seguridad en el continente europeo (y más allá).

Los tres giros fundamentales en la reciente historia de la República Federal aquí descritos comparten varios rasgos en común: (1) fueron consecuencias de eventos singulares no previstos, sin embargo ejercieron una enorme presión a los actores políticos para actuar con rapidez y determinación; (2) la acogida pública inicial fue mayoritariamente positiva, con una sensación generalizada de que gracias a la reorientación, el país estaba encaminado en la dirección correcta; (3) indujeron una reorientación o un reajuste ideológico en determinados actores políticos: en el caso de la reunificación, parte de la izquierda alemana se veía forzada a reconciliarse con la idea y la realidad de una nación alemana, la catástrofe de Fukushima convirtió a Angela Merkel en *Klimakanzlerin* («cancillera del clima») y tintó su partido cristianodemócrata de color verde, y con motivo de la guerra rusa contra Ucrania, el partido político Los Verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*), parte de la coalición gubernamental actual, descubrió su gen bélico; (4) debido a las fricciones resultantes de los ajustes programáticos en el seno de los partidos políticos y de la creciente conciencia ciudadana sobre los costes económicos, sociales y políticos de los virajes emprendidos por sus representantes, la inicial euforia daba paso a una valoración más realista.

Los tres eventos transcendentales citados están, además, conectados entre sí: Tres décadas después de su reaparición como Estado con plenas potencias en el concierto internacional, la Alemania reunificada, el país con más poder económico e influencia blanda en la Unión Europea (UE), finalmente se ve obligado a aportar efectivamente —es decir, a través de la proyección de poder duro— a la seguridad común de sus aliados en la UE y OTAN. Y es paradójico que haya sido justo la *Energiewende* la que ha expuesto la alta vulnerabilidad de la República Federal como motor económico y formidable exportadora de productos de alto valor añadido a los shocks externos, como sin duda es el embargo gasístico ruso. En una cultura marcada por la aversión al riesgo y enfocada en minimizar las incertidumbres del futuro, como la germana, el contexto aquí descrito es fuente de serias pesadumbres.

En una publicación anterior sobre la (todavía no existente) estrategia nacional germana de seguridad este autor concluyó: «Será decisivo si [...] el debate se orienta hacia la *Realpolitik* o si, por el contrario, los principales actores entienden que Alemania como potencia de paz y comercio podrá seguir ignorando la geopolítica»<sup>5</sup>. La guerra del régimen de Vladimir Putin en Ucrania ha obligado a la República Federal y a los alemanes a enterrar viejas convicciones y enfrentarse a una (nueva) realidad incómoda.

---

reflexión académica sobre el cambio de paradigma en la política de defensa y seguridad alemana véase CZADA, R., *Realismus im Aufwind? Außen- und Sicherheitspolitik in der «Zeitenwende»*, en *Leviathan*, vol. 50, n° 2, 2022, pp. 216 – 238.

5 Kühn, A., «Política de Seguridad y de Defensa en la República Federal de Alemania», en Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (ed.), *Estrategias de Seguridad – Security Strategies*, Documento de Investigación 05/2022, Madrid, pp. 161-175, p. 169.

En este artículo se examina la recientemente publicada estrategia nacional de seguridad (ENS) de la República Federal de Alemania. El análisis se contrasta con los correspondientes debates políticos en Alemania acerca de la política de seguridad y de defensa después del estallido de la guerra rusa en Ucrania. Se consideran las posiciones de los principales actores políticos y se valoran tanto las medidas ya ejecutadas como las anunciadas en el contexto de la «Zeitenwende». A lo largo del texto, se intentará abordar la cuestión sobre si la aparente reorientación alemana en materias de seguridad y defensa será suficiente para dar la vuelta a tres ámbitos clave identificados en el análisis anterior: «La Bundeswehr [ejército federal, A.K.] sufre grandes deficiencias de equipamiento. Falta un análisis exhaustivo de los intereses estratégicos nacionales. No existe una conciencia pública acerca de los retos en materia de políticas de seguridad»<sup>6</sup>.

## La Estrategia de Seguridad Nacional de la República Federal de Alemania

El 14 de junio de 2023, el Canciller Olaf Scholz (Partido Socialdemócrata, SPD), la ministra de Asuntos Exteriores Annalena Baerbock (Verdes), el ministro de Defensa Boris Pistorius (SPD), el ministro de Hacienda Christian Lindner (Partido Liberal, FDP) y la ministra del Interior Nancy Fraeser (SPD) presentaron la primera estrategia nacional de seguridad (*Nationale Sicherheitsstrategie*) en la historia de la República Federal. La puesta en escena de «estrecha cooperación y unidad interministerial»<sup>7</sup> no fue capaz de cubrir las serias diferencias que surgieron entre los departamentos involucrados en producir el documento desde que el tripartito pactó en su acuerdo de coalición (en diciembre de 2021) la publicación de un documento nacional de seguridad, acorde con la práctica establecida de varios de los aliados de Alemania.

### Las dificultades en la redacción de la ESN alemana

A la hora de negociar el programa del gobierno de la coalición actual, existió un consenso amplio de que en materias de seguridad y defensa, Alemania ya no podía permitirse prescindir de una estrategia global que brindara orientación tanto a sus aliados como a sus propios ciudadanos. En este ámbito político, hasta este mismo año era el Ministerio de Defensa (*Bundesverteidigungsministerium*) la voz cantante en la elaboración de documentos públicos, con el último «Libro blanco sobre política de seguridad y el futuro de las Fuerzas Armadas federales» (*Weißbuch 2016 zur*

6 Ibid.

7 Fleischer, J., Bundeswehr ist Kernelement der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie, en Bundesministerium der Verteidigung (BMVG), <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundesregierung-beschliesst-erste-nationale-sicherheitsstrategie-5636234>, Recuperado el 14 de junio de 2023.

*Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*) publicado en 2016<sup>8</sup>. Para la nueva estrategia de seguridad nacional alemana (ESN, con el término definido en un sentido amplio y transversal, en línea con el debate académico internacional) el Ministerio de Asuntos Exteriores fue designado para coordinar las aportaciones de los diferentes *stakeholders* y su redacción final. Este aparente éxito de la ministra Annalena Baerbock –que persigue una cierta disrupción en su cartera respecto a las formas de entender y hacer la política exterior, abogando por incluir una perspectiva feminista en los asuntos internacionales– fue el primer motivo de fricciones interdepartamentales: al englobar la estrategia el nivel nacional, regional (*Bundesländer*) y municipal, algunos hubieran esperado que el Ministerio del Interior, o directamente la Cancillería Federal, se hubiera hecho cargo de liderar el proyecto.

Ya en un primer momento se esperaba que la estrategia diera respuesta a los retos que presentan los regímenes autoritarios (sobre todo la Federación Rusa y la República Popular de China), no solo para el orden internacional liberal del que la República Federal forma parte y defiende, sino que implicaciones futuras tendría el trato con estos Estados, por ejemplo, en materia de las relaciones comerciales. En el debate publicó que se desarrolló en paralelo a las negociaciones de los funcionarios, algunos formularon la expectativa de obtener a través de la nueva estrategia una lista de tareas concretas capaz de moldear la acción política, más que un documento guía para los expertos empleados en ministerios y agencias públicas o una orientación general para futuras iniciativas legislativas.

Este deseo lo había alentado la propia ministra en unas declaraciones en marzo de 2023, ya después del ataque ruso al país vecino y con motivo del pistoletazo de salida para los trabajos en la ENS. Definiendo la política de seguridad como algo mayor que la mera suma de esfuerzos militares más diplomáticos, informó a su audiencia de que, «debemos traducir aún más claramente en política práctica los principios que nos guían». Crucial en este sentido serían un posicionamiento claro, una capacidad de actuación fortalecida y «unos instrumentos de política exterior y de seguridad más afinados»<sup>9</sup>.

Baerbock también dejaba alguna pista sobre los conceptos dominantes que iban a aparecer en el futuro documento: menciones a la ciberseguridad, el cambio climático (que en el debate polarizado alemán firma como «crisis climática») –que es nada menos que «la cuestión de seguridad de nuestro tiempo»– y de política comercial como de infraestructuras. Bajo el lema «seguridad de la libertad de nuestras vidas», la ministra dibujaba una triada de seguridad que engloba primero la integridad física personal e individual, seguido por la protección de la libertad y, en tercer lugar, el reto

8 Kühn, A., «Política de Seguridad y de Defensa en la República Federal de Alemania», loc. cit., pp. 161-163.

9 Baerbock, A., Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie (18 de marzo de 2022), <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738>, Recuperado el 14 de junio de 2023.

de asegurar las (pre)condiciones básicas de la vida. En esta línea, son tres términos clave que aparecieron de manera retirada en el discurso de la ministra, *Wehrhaftigkeit*, *Resilienz*, *Nachhaltigkeit* («capacidad defensiva», «resiliencia», «sostenibilidad»).

El célebre fin de una era descrito por el canciller alemán el 24 de febrero de 2022, día de la invasión rusa en Ucrania para derrocar el régimen democrático del país, paradójicamente no aceleró el proceso de rearme estratégico-conceptual de la política de seguridad alemana, más bien al contrario. Para las élites políticas en la República Federal, el hecho de que Rusia hubiera abandonado por la vía de los hechos los principios básicos de la seguridad en el continente europeo (soberanía nacional, prohibición de la violencia con fines políticos y la inviolabilidad de las fronteras) supuso nada menos que un auténtico golpe<sup>10</sup>. Hasta entonces, muchos responsables de la política exterior alemana seguían convencidos de que el orden de seguridad europeo sólo se podía conservar a través de la cooperación con el país eslavo –creencia que sobrevivió a sus guerras de 2008 en el Cáucaso y la anexión de la península de Crimea en 2014– también gracias a que se hicieron (y mantuvieron) oídos sordos a los aliados alemanes en la UE y OTAN procedentes del báltico y este de Europa. Un buen ejemplo de ello son los debates acerca del gaseoducto «Nord Stream 2» que llegaron a dominar la agenda política y mediática en algunos momentos durante el último lustro. A pesar de que la nueva infraestructura perjudicó de manera masiva los intereses de Polonia y de los Estados Bálticos (aparte de Ucrania), según los líderes alemanes se trataba de un proyecto meramente comercial con la empresa energética rusa Gazprom (cuyo consejo de administración contó con la presencia de Gerhard Schröder, canciller entre 1998 y 2005). Sin embargo, esta concepción contrastaba con la dimensión geopolítica frecuentemente evocada en Moscú: gas ruso versus las importaciones de gas líquido procedentes de los Estados Unidos. El apoyo alemán a la construcción del gaseoducto también se justificó alegando intereses nacionales y señalando que Alemania no se comportaba de forma diferente a otros Estados miembros de la UE. Ni siquiera las sanciones estadounidenses impuestas a las constructoras participantes en el proyecto han provocado un replanteamiento de la posición alemana<sup>11</sup>.

Con una política exterior bilateral siempre condicionado por el peso de la historia compartida por ambos países, Alemania mantenía a lo largo del tiempo –aunque en grados diferentes– la convicción de que unos estrechos lazos económicos conducirían a un acercamiento ruso hacia Occidente y, al final, a una apertura democrática del país. Esta estrategia naufragó de manera concluyente con la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022<sup>12</sup>. Aunque es imposible predecir cuándo ni en qué condiciones terminará

10 Lindner, T., „Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik“, en HANSEN, S., HUSIEVA, O., FRANKENTHAL, F. (eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik*, Nomos, Baden-Baden, 2023, pp. 283-291.

11 Kühn, A., «Política de Seguridad y de Defensa en la República Federal de Alemania», loc. cit., pp. 165-166.

12 Kamin, K., Bayerlein, M., Dombrowski, J., *Zeitenwende für die Außenwirtschaftspolitik*.

la guerra contra Ucrania,<sup>13</sup> no habrá vuelta al estatus quo ante con la Federación Rusa. El antiguo orden de seguridad europeo ha colapsado en vista de las imágenes de los crímenes de guerra rusos en lugares como Mariupol o Butcha. El Kremlin ha dejado claro que busca una nueva división de Europa: una zona de influencia rusa y otra occidental, el retroceso de la OTAN hacia el este con el establecimiento de una zona de «seguridad» entre los bloques y, por último, la expulsión militar de los Estados Unidos de América del continente europeo. Las duras sanciones impuestas a Rusia por la UE y los EE. UU. ya han puesto en marcha un proceso de desvinculación de Rusia en materia de política económica y energética que difícilmente será reversible<sup>14</sup>.

Tras un proceso de escucha de varios meses –que incluía tanto a ciudadanos como a stakeholders y aliados alemanes–, en un retiro veraniego el Gobierno entraba en debate sobre el borrador presentado por Asuntos Exteriores. En una aparición pública, Olaf Scholz mencionó asuntos como el «suministro seguro de energía y materias primas», la «preservación de nuestra eficiente economía social de mercado» y «una democracia diversa y vibrante» para su integración en la estrategia, cuyo documento definitivo debería publicarse a finales del año<sup>15</sup>.

La agenda se venía complicando, también porque quedaba pendiente un asunto especialmente espinoso: el reparto de competencias entre administraciones en el caso de emergencias y catástrofes. La recién inundación de la región occidental del valle del Ahr (con más de 130 muertos) había revelado graves deficiencias del modelo actual. Sin embargo, las *Länder* se mostraban muy reticentes de ceder (más) poder en este ámbito al nivel federal, que ya venía expandiendo su influencia en las políticas públicas a costa de las regiones alemanas desde tiempo atrás. Y es que a pesar de poseer competencias en caso de emergencia y administrar una gran parte de la infraestructura crítica, los Estados federales no se sentían representados de manera adecuada en la elaboración del documento. Finalmente forzaron a abandonar la propuesta de centralizar la protección civil, de la cual Baerbock era partidaria. Con estos contratiempos, se preveía la presentación del documento final en la Conferencia de Seguridad de Múnich (*Munich Security Conference*) en marzo de 2023.

El principal motivo por lo que la ENS alemana tampoco vió la luz del día durante el conclave internacional de la seguridad en Baviera, sino casi tres meses más tarde en una sala de prensa en Berlín, fundamentalmente radica en la propuesta de crear

---

Autokratisierung, strategische Inputs und Abhängigkeiten», en *Wirtschaftsdienst*, vol. 103, nº 13, pp. 23-26.

13 MÖLLING, C., BARKER, T., HAGEBÖLLING, D., et al (2022), „Zeitenwende für Europas Sicherheitsordnung: Entwicklungsoptionen in drei Skizzen», en *DGAP Policy Brief*, nº 9, 2022, Berlín.

14 Kühn, A. y Mannewitz, T., «La Unión Europea «post-Ucrania»: Entre poder normativo y autonomía estratégica, en Betti, A., Gratius, S. (ed.), *Autocracias y Democracias en conflicto. El Mundo después de la invasión en Ucrania*, Tecnos, Madrid 2023 (en proceso de publicación).

15 Bubrowski, H. et al., «Warum sich die Ampel nicht auf eine nationale Sicherheitsstrategie einigen kann», en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 de mayo de 2023.



un Consejo de Seguridad Nacional, siguiendo el ejemplo de otros Estados. El (hasta el momento) órgano interministerial encargado de debatir temas de seguridad nacional es el Consejo Federal de Seguridad (*Bundessicherheitsrat*), que, en la práctica, principalmente se ocupa de la aprobación de exportaciones de material militar *made in Germany*. A pesar del enfoque conceptual amplio y transversal del término «seguridad» defendido por los promotores de la estrategia nacional, y a pesar de que la crisis ucraniana ponía el enfoque sobre nuevos retos como, por ejemplo, el abastecimiento energético, finalmente no resultó posible forjar un consenso político alrededor de una institución pública capaz de coordinar los esfuerzos en los múltiples frentes abiertos en términos de seguridad y defensa alemanes.

El principal culpable de este resultado es la rivalidad entre carteras, sobre todo los celos entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Cancillería. Cuando tanto la configuración del Consejo Federal de Seguridad existente (presidido por el canciller y con representación del Ministro de la Cancillería) como los temas a tratar invitaban a pensar que un hipotético Consejo de Seguridad Nacional organizativamente debería caer en el entorno de la Cancillería, en el Ministerio de Asuntos Exteriores estaban tratando de parar la ya histórica hemorragia de competencias en política exterior en favor del jefe de gobierno, cargo que últimamente posee la competencia para fijar las directrices políticas (*Richtlinienkompetenz*) política.

Las ya últimas fricciones internas fueron protagonizadas por los departamentos liderados por ministros liberales, en concreto, Asuntos Digitales y Transporte (*Bundesministerium für Digitales und Verkehr*), y Justicia (*Bundesministeriums der Justiz*). En el primer caso, en el ministerio guardaban planes propios de contingencia que aparentemente no fueron tenidos en cuenta durante la elaboración de la ENS. Respecto a la ciberseguridad, los debates giraron alrededor de la «ciberdefensa activa» o los tal llamados *hackbacks*. Como medida defensiva, son rechazados de manera fundamental por el Ministerio de Justicia, tal como lo recoge el acuerdo de coalición. En el Ministerio de Asuntos Exteriores, sin embargo, entienden que habrá que evaluar si ciberataques a gran escala (por ejemplo, contra redes eléctricas u otra infraestructura crítica) merecen un abanico de posibles respuestas más amplio<sup>16</sup>.

### **Capacidad defensiva. Resiliente. Sostenible – La ENS alemana**

Cabe recordar que la ENS alemana presentada el 14 de junio debe leerse como una publicación oficial: como tal, refleja el acuerdo alcanzado entre socios en una coalición gubernamental, en un sistema de partidos cada vez más orientado al consenso entre las fuerzas políticas. A continuación, se presentan algunos extractos del documento titulado «Capacidad defensiva. Resiliente. Sostenible. Seguridad integrada para Alemania –

16 Bubrowski, H. et al., «Warum sich die Ampel nicht auf eine nationale Sicherheitsstrategie einigen kann», loc. cit.

Estrategia de Seguridad Nacional»<sup>17</sup> con el fin de ponerlos en el contexto político descrito con anterioridad y valorarlos a la luz de los debates públicos y académicos. También se sacarán conclusiones realizando el ejercicio inverso: analizar los temas que ya se debatían en los medios de comunicación, la comunidad científica y los comités de expertos y que son tratados de manera vaga, ambigua o directamente son omitidos.

El documento abre con dos cartas dirigidas a los lectores de la mano del canciller y de la ministra de Asuntos Exteriores. Mientras el jefe de gobierno repasa los (nuevos) retos de seguridad a los que Alemania se enfrenta con la confianza de que la ENS «salvaguada[rá] la seguridad de nuestros ciudadanos y contribuir[á] a la seguridad de Europa», gracias a «nuestras raíces europeas, nuestro arraigo en la alianza transatlántica, la fortaleza de nuestra economía, pero sobre todo la cohesión de nuestra sociedad»,<sup>18</sup> Annalena Baerbock elige un estilo más mundano: «[...] seguridad también significa que nuestras calefacciones funcionen en invierno, [...] que podamos encontrar medicinas para nuestros hijos en las farmacias, [...] que lleguemos al trabajo sanos y salvos porque nuestros trenes no están paralizados por ciberataques»<sup>19</sup>. Sin ninguna duda, este párrafo es un claro ejemplo de la (muy) amplia visión que maneja el documento en términos conceptuales de «seguridad».

La ENS alemana se divide en cuatro capítulos principales:

«Alemania en Europa y en el mundo», apartado que incluye los temas: Responsabilidad histórica alemana para la paz y seguridad; valores e intereses alemanes en política exterior y de seguridad; análisis del entorno; concepto de seguridad integrada (13 páginas).

«Capacidad de resistencia – Paz en Libertad»: Alianzas; defensa civil, protección civil y gestión de catástrofes; prevención de crisis; política de desarrollo (17 páginas).

«Resilientes: Afianzar nuestros valores mediante la fuerza interior – Proteger y reforzar nuestra democracia»: orden básico democrático de la RFA; orden internacional libre basado en el derecho internacional; compromiso con los derechos humanos en el mundo; resistencia económica y financiera; protección y fomento de la tecnología y la innovación; amenazas del ciberespacio; espacio (21 páginas).

«Sostenible – la seguridad de nuestros medios de subsistencia»: Crisis climática, biodiversidad y ecosistemas; seguridad alimentaria mundial; prevención mundial de pandemias (19 páginas).

Tanto la estructura como los subcapítulos programáticos revelan que se trata de un documento con más proyección hacia el interior que al exterior. El principal

---

<sup>17</sup> AUSWÄRTIGES AMT (ed.), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlín. Recuperado el 20 de junio de <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/>. El documento está disponible en alemán, inglés, francés y polaco.

<sup>18</sup> Ibid., p. 5.

<sup>19</sup> Ibid., p. 6.



destinatario es, en consecuencia, la ciudadanía alemana.

Como no puede ser de otra manera, y tal como ya figuró en el libro blanco de defensa del año 2016, Rusia (la cual es mencionada un total de 18 veces a lo largo del texto) ocupa en la nueva ENS germana el lugar de «la mayor amenaza para la paz y la seguridad en la zona euroatlántica en un futuro previsible, [...] amenaza[ndo] directamente nuestra seguridad y la de nuestros aliados en la OTAN y la UE»<sup>20</sup>.

En la valoración de la República Popular de China (seis menciones) –uno de los socios comerciales más importantes de la República Federal– se encuentran matices, aunque se mantiene la línea establecida en documentos europeos previos sobre el gigante asiático<sup>21</sup>:

«China es un socio, un competidor y un rival sistémico. Vemos que los elementos de rivalidad y competencia han aumentado en los últimos años, pero al mismo tiempo China sigue siendo un socio sin el cual no pueden resolverse muchos de los retos mundiales más acuciantes»<sup>22</sup>.

Respecto los socios tradicionales de Alemania, los elegios se los lleva el vecino al otro lado de la orilla del río Rhein (cinco menciones):

«La profunda amistad con Francia reviste especial importancia para Alemania. Somos conscientes de nuestra responsabilidad conjunta para hacer avanzar la integración y la capacidad de actuación internacional de la UE. Nos une a Francia una profunda amistad caracterizada por la superación de las imágenes históricas del enemigo, que también se expresa en términos de política de seguridad en la obligación mutua de asistencia en virtud del artículo 4 del Tratado de Aquisgrán y en nuestra cooperación en importantes proyectos de armamento»<sup>23</sup>.

No se mencionan las aparentes diferencias con el aliado francés respecto a la creación de capacidades militares europeas propias o el concepto de la «autonomía estrategia», tal como lo entiende el presidente galo Emmanuel Macron. Una especie de camino intermedio presentado por los alemanes es la proposición de fortalecer Europa para fortalecer la alianza atlántica:

«El gobierno alemán quiere seguir reforzando el pilar europeo de la comunidad transatlántica de defensa: Cuanto más se impliquen política y militarmente los aliados europeos en la OTAN, más fuerte se hará la alianza transatlántica. Una capacidad de actuación europea independiente es cada vez más un requisito previo para la seguridad de Alemania y Europa. Esto incluye unas fuerzas armadas modernas y eficientes de los Estados miembros de la UE, así como una industria europea de seguridad y defensa

20 Ibid., p. 22.

21 Kühn, A. y Mannewitz, T., «La Unión Europea «post-Ucrania», loc. cit.

22 Ibid., p. 23.

23 AUSWÄRTIGES AMT, *Nationale Sicherheitsstrategie*, op. cit., p. 31.

eficiente e internacionalmente competitiva que cree la base de las capacidades militares de las fuerzas armadas. Los proyectos conjuntos de armamento y su exportabilidad de acuerdo con las normas de la futura Ley de Control de la Exportación de Armas contribuyen a avanzar en la capacidad de acción de Europa y a reforzar así el pilar europeo en la OTAN»<sup>24</sup>.

Importante en este contexto es el claro «sí» alemán respecto a la participación del país en la disuasión nuclear compartida («Alemania seguirá contribuyendo a ello en el marco del reparto nuclear y aportando sin interrupción los aviones de transporte necesarios»<sup>25</sup>), ya que algunos políticos –el más prominente entre ellos el antiguo ministro de Asuntos Exteriores Guido Westerwelle (FDP, 2009-2013)– lo habían cuestionado en el pasado. También es relevante la mención de un proyecto de ley sobre la exportación de armamento de fabricación alemana. El tema no solo es una histórica cuestión candente en el debate nacional, sino que también provocó alguna irritación con los aliados en el estallido de la guerra contra Ucrania.

La UE se menciona un total de 80 veces. El compromiso alemán con la organización internacional empieza con un repaso histórico,

«Somos el país más poblado y la mayor economía de Europa. Actuamos conscientes de nuestra historia y de la culpa en que incurrió nuestro país en el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial y en la ruptura de la civilización causada por la Shoah. La reconciliación con nuestros vecinos europeos y la responsabilidad por el derecho de Israel a existir siguen siendo obligaciones permanentes para nosotros»<sup>26</sup>

y permea los cuatro capítulos principales del documento. El pilar *Wehrhaftigkeit*, por ejemplo, define que

«La tarea suprema de la política alemana de seguridad es garantizar que en nuestro país, en el corazón de Europa, podamos seguir viviendo en paz, libertad y seguridad. La seguridad de Alemania está inseparablemente ligada a la de nuestros aliados y socios europeos. La defensa de la alianza y la defensa nacional son una sola cosa»<sup>27</sup>.

El europeísmo alemán así se refuerza a sí mismo – la vez que los aliados alemanes se pueden reasegurar del continuado compromiso del país en el corazón de Europa con el continente. Como menciona Ulrike Franke,<sup>28</sup> es destacable como la ENS alemana

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid., p. 19.

27 Ibid., p. 30.

28 Franke, U., Reading between the lines of Germany's new National Security Strategy, 22 de junio de 2023, Recuperado el 26 de junio de 2023 de <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2023/06/22/reading-between-the-lines-of-germanys-new-national-security-strategy/>.

aborda la nueva palabra de moda en las Relaciones Internacionales («multipolaridad»), a menudo instrumentalizado por las mismas fuerzas que desafían el orden internacional liberal forjado por las Estado Unidos de América después de la Segunda Guerra Mundial: «Vivimos en una época de creciente multipolaridad. Algunos Estados intentan remodelar el orden internacional existente según su concepto de rivalidad sistémica»<sup>29</sup>. Aparte de los ya mencionados aliados y adversarios, terceros actores apenas tienen protagonismo en el documento.

La ENS asimismo evita enunciar compromisos tangibles. Cuando en un documento de estas características es imperativo reservarse cierto espacio para el ajuste político y el acomodo táctico, no hay margen para flaqueas respecto al factor que lo sustenta (casi) todo, el compromiso financiero. No obstante, ciertamente se pueden poner en entredicho las promesas públicas de los últimos meses cuando se lee que, «realizaremos nuestra contribución del 2% del PIB a los objetivos de capacidad de la OTAN *sobre una media plurianual* [cursiva A.K.]» y, además,

«Seguiremos ejecutando los proyectos descritos en esta estrategia de seguridad, a menos que ya hayan sido financiados con los fondos presupuestarios correspondientes. Deben incluirse en las respectivas secciones del presupuesto federal por orden de prioridad. En vista de las considerables exigencias actuales de nuestros presupuestos públicos nos esforzamos por cumplir las tareas de esta estrategia sin suponer una carga adicional para el presupuesto federal en su conjunto»<sup>30</sup>.

Querer cumplir con el objetivo de la OTAN de gastar el dos por cien del presupuesto anual en partidas de defensa y seguridad sólo por promedio en un periodo no especificado sin duda encontrará cierta incompreensión por parte de los aliados alemanes. La concesión a los ciudadanos de que los esfuerzos del rearme de un ejército abandonado a su suerte durante décadas no afectarán el gasto social es, por otra parte, incomprensible. Existe un claro *trade off* entre el gasto en defensa y seguridad y las promesas de mantener (e incluso ampliar) el Estado de bienestar. Si la primera partida crece –y tendrá que crecer de manera considerable durante los próximos años si la República Federal quiere cumplir su nuevo papel– conflictos en la distribución de los fondos, siempre limitados, no se podrán evitar. Negar u oscurecer esta lógica de suma cero podría tener consecuencias negativas para la aceptación ciudadana de la «Zeitenwende» en el medio y largo plazo.

### Valoración de la ENS alemana

Cabe recordar que la ENS alemana es el primer documento en la historia de la República Federal que recoge las posiciones oficiales germanas en las diferentes áreas

<sup>29</sup> AUSWÄRTIGES AMT, *Nationale Sicherheitsstrategie*, op. cit., p. 13 y 29.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 18.

de actuación desplegado por una definición global y amplia del término de «seguridad» de manera sistemática – y pública. Este hecho ya es notable. Y con este telón de fondo también se explican las tautologías, vaguedades y ambigüedades que aparecen esporádicamente a lo largo del texto.

Aciertan sin duda alguna las críticas que atestiguan a la ENS germana un nivel alto de análisis, pero echan de menos el despliegue de una estrategia y un plan de acción concreto<sup>31</sup>. Otros expertos lamentan la falta de consenso acerca de la creación de un Consejo Nacional de Seguridad, la falta de iniciativa propia alemana, el posicionamiento respecto a China, etc<sup>32</sup>.

En resumen, se podría hablar de un exhaustivo documento de análisis del entorno con lista de deseos incluida, sin explicar al lector cómo se lograrán los objetivos buscados.

## Posición frente a la guerra en Ucrania

La guerra en Ucrania ha provocado irrupciones en la política nacional alemana casi comparable con la magnitud de su efecto en la arquitectura de seguridad en el continente europeo. Varios altos mandos del partido socialdemócrata, entre ellos, el antiguo ministro de Economía Sigmar Gabriel y el actual presidente de la República (y antiguo ministro de asuntos exteriores), Frank-Walter Steinmeier, pronunciaron un *mea culpa* –casi inexistente en política– en vistas de la agresión rusa y la asombrosa dependencia de la mayor economía de la UE de fuentes de energía fósiles procedentes de Rusia<sup>33</sup>. El antiguo canciller Gerhard Schröder (SPD, 1998-2005) ha caído en absoluta desgracia ante la ciudadanía tras mantener su amistad (y relaciones económicas) con Vladimir Putin más allá de febrero de 2022. Los Verdes, que en 1998 estaban a punto de sufrir un cisma sobre la misión de la OTAN en el Kosovo, tenían en su antiguo portavoz parlamentario, Anton Hofreiter, uno de los más destacados defensores del envío de armas al país invadido.

Y, mas allá de las reorientaciones partidistas, es el pacifismo naif (que a menudo aparece con un latente antiamericanismo) todavía existente en algunos estratos de la sociedad alemana, manifestándose en algunos debates periodísticos y televisivos sobre

31 Portero, F., La estrategia alemana, El Debate 20 de junio de 2023, recuperado el 25 de junio de 2023 de [https://www.eldebate.com/opinion/20230620/estrategia-alemana\\_122769.html](https://www.eldebate.com/opinion/20230620/estrategia-alemana_122769.html).

32 Rotter, A., Internationale Perspektiven auf Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie, Hanns-Seidel-Stiftung 20 de junio de 2023, recuperado el 25 de junio de 2023 de <https://www.hss.de/news/detail/mit-den-auge-der-partner-news10096/>.

33 Umland, A., «Germany's Russia Policy in Light of the Ukraine Conflict: Interdependence Theory and Ostpolitik», en *Orbis*, vol. 66, nº 1, 2022, pp. 78-94.



Un soldado alemán prepara un vehículo blindado para su envío a Ucrania. Fuente: Bundeswehr.

la guerra, quien parece perder definitivamente el arraigo en la sociedad que obtuvo en los años 80 del siglo pasado. Demasiado claro es el papel de agresor y agredido en la guerra, y demasiado claras las consecuencias de ello para los mismos alemanes (solo un ejemplo: *Gasmangellage*, «situación de escasez de gas»).

Desde la perspectiva de hoy –la cual es siempre privilegiada y ahistórica– las relaciones ruso-germanas en materia de comercio y economía parecen ser una secuencia de eventos y decisiones incomprensibles, que únicamente se podrían explicar con la ausencia de una cultura estratégica en seguridad y defensa en la República Federal<sup>34</sup>.

La sombra de estas relaciones estaba presente hasta los últimos días antes del estallido de la guerra con la caricaturesca oferta alemana de mandar 5.000 cascos al país asediado – los cuales llegaron con retraso. El canciller tampoco destituía a tiempo una ministra de defensa visiblemente abrumada tanto con la situación como con el cargo. Y a pesar de que la República Federal durante un tiempo considerable parecía actuar como guardafrenos respecto la imposición de sanciones a Rusia y el envío de material militar a Ucrania entre los aliados, a partir del verano de 2022, Alemania había empezado a enviar una gran variedad de material, incluidas armas pesadas como la Panzerhaubitze 2000. El apoyo político de las medidas adoptadas era, además, casi unánime. Solo la izquierdista *Die Linke* votó en contra del fondo especial (*Sondervermögen*) de 100 mil

34 Krause, J., «Deutschlands Ostpolitik bis zum Überfall Russlands auf die Ukraine», en Hansen, S., Husieva, O., Frankenthal, F. (eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik*, Nomos, Baden-Baden, 2023, pp. 117-155.



millones de euros para la Bundeswehr.

En este momento, el compromiso de la República Federal –después de los EE. UU. el segundo mayor facilitador de material militar para las fuerzas ucranianas, según datos propios– con la defensa de Ucrania es indudable. Por ejemplo, se ha trabajado en obtener el consenso político necesario para el despliegue de una brigada de la *Bundeswehr* a Lituania – y no sólo de forma temporal (la opción debatida hasta ahora) sino de forma ilimitada. Asimismo, en su última declaración gubernamental, el canciller reforzó la voluntad del gobierno alemán de apoyar a Ucrania, «hasta cuando sea necesario»<sup>35</sup>.

## Política de Defensa

Según la recién estrenada ENS, la República Federal aumentará la contribución militar para garantizar su propia seguridad en el marco de la seguridad euroatlántica: La *Bundeswehr* asumirá más responsabilidades, tanto en la defensa nacional como en el marco de la alianza atlántica – por ejemplo, en las fronteras exteriores de la OTAN, especialmente en su flanco oriental. Alemania se ve como eje central para el despliegue de tropas de la OTAN y la UE, «se trata de una cuestión de credibilidad y de reparto equitativo de cargas entre socios y aliados»<sup>36</sup>.

El documento subraya algo que se podría dar por hecho, que la *Bundeswehr* debe ser capaz de disuadir a un adversario potencial y, por tanto, debe estar en condiciones para el combate. Después de exigir que la industria de seguridad y defensa tanto en Alemania como en Europa debería funcionar de manera eficiente, cumpliendo los compromisos asumidos, la ENS vacila ante el compromiso de las administraciones públicas a la hora de facilitar los fondos necesarios para la rehabilitación y transformación de las fuerzas armadas alemanas. La tarea es inmensa. Se tendrán que remediar las lagunas de capacidad de *Bundeswehr* a la vez que reforzar de manera urgente las capacidades tecnológicas e industriales<sup>37</sup>. La *Zeitenwende* incluía un cheque del ejecutivo alemán de 100 mil millones de euros para el ejercicito con el fin de satisfacer tanto la mala conciencia –las quejas sobre la infrafinanciación de las fuerzas armadas es un tema de debate desde hace al menos una década– como las necesidades más urgentes de la tropa. Sin embargo, no está a la vista disponer de un mecanismo estructural que garantice el

35 FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, „Regierungserklärung von Scholz. Ukrainehilfe auf die Stärkung der Kampfkraft konzentrieren“, 22 de junio de 2023.

36 BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG, Bundeswehr ist Kernelement der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie, recuperado de <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundesregierung-beschliesst-erste-nationale-sicherheitsstrategie-5636234> el 20 de junio de 2023.

37 Una idea de las necesidades de equipamiento y material se encuentra en BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG, 17. Bericht des BMVg zu Rüstungsangelegenheiten, Berlín.

equipamiento adecuado de la *Bundeswehr* en el futuro. Por ende, ni siquiera la lluvia de fondos extraordinarios parece satisfacer las necesidades de los militares<sup>38</sup>.

Y es que, según el propio ministro de defensa, Boris Pistorius (SPD), cumplir con el objetivo del dos por cien del producto interior bruto para el presupuesto de defensa ya es una tarea ambiciosa, cerrando la puerta a una asignación más alta<sup>39</sup>. Igualmente ambiguo es la posición oficial sobre las exportaciones alemanas de material militar. Se pretende tener lo mejor de ambos mundos: mantener la tradicional postura restrictiva, pero incluir las exportaciones de armas en la caja de instrumentos llamada «herramientas estratégicas».

Últimamente, la competición partidista probablemente decidirá tanto el alcance como el calado de la *Zeitenwende* en el ámbito de la defensa. En cuanto la guerra rusa en Ucrania se pasa a un segundo plano en la opinión política alemana, serán sobre todo los bases de votantes de los Verdes y del SPD, enfocados en las políticas energéticas y redistributivas, los que podrán actuar como *veto players*<sup>40</sup>.

## Bibliografía

AUSWÄRTIGES AMT (ed.), *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland – Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlín. Recuperado el 20 de junio de <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/>.

BAERBOCK, A., Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie (18 de marzo de 2022), <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738>, Recuperado el 14 de junio de 2023.

BLUMENAU, B., „Breaking with convention? Zeitenwende and the traditional pillars of German foreign policy», en *International Affairs*, vol. 98:, nº 6, 2022, pp. 1895–1913.

BUBROWSKI, H. et al., «Warum sich die Ampel nicht auf eine nationale Sicherheitsstrategie einigen kann», en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 de

38 THE ECONOMIST, «A year on, Olaf Scholz's promise of transformation is only partly kept», 23 de febrero de 2023.

39 BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG, *Bundeswehr ist Kernelement der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie*, loc. cit.

40 HELFERICH, J., «The (false) promise of Germany's Zeitenwende», en *European View*, Vol. 22, nº 1, 2023, pp. 85–95. HÖLTMANN, G., HUTTER, S., RÖßLER-PROKHORENKO, C., „Solidarität und Protest in der Zeitenwende. Reaktionen der Zivilgesellschaft auf den Ukraine-Krieg», en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (ed.), *Discussion Paper ZZ*, nº 601, octubre de 2022, Berlín.



mayo de 2023.

BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG, 17. Bericht des BMVg zu Rüstungsangelegenheiten, Berlín.

BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG, „Bundeswehr ist Kernelement der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie», recuperado el 20 de junio de 2023 de <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundesregierung-beschliesst-erste-nationale-sicherheitsstrategie-5636234>.

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG. Energiewende. Recuperado el 10 de junio de 2023 de [https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/energiewende-und-nachhaltiges-wirtschaften/energiewende/energiewende\\_node.html](https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/energiewende-und-nachhaltiges-wirtschaften/energiewende/energiewende_node.html).

CZADA, R., „Realismus im Aufwind? Außen- und Sicherheitspolitik in der ‘Zeitenwende’», en *Leviathan*, vol. 50, nº 2, 2022, pp. 216 – 238.

FLEISCHER, J., Bundeswehr ist Kernelement der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie, en Bundesministerium der Verteidigung (BMVG), <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundesregierung-beschliesst-erste-nationale-sicherheitsstrategie-5636234>, Recuperado el 14 de junio de 2023.

FRANKE, U., Reading between the lines of Germany’s new National Security Strategy, 22 de junio de 2023, Recuperado el 26 de junio de 2023 de <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2023/06/22/reading-between-the-lines-of-germanys-new-national-security-strategy/>.

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, „Regierungserklärung von Scholz. Ukrainehilfe auf die Stärkung der Kampfkraft konzentrieren», 22 de junio de 2023.

HANSEN, S., HUSIEVA, O., FRANKENTHAL, F. (eds.), *Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik*, Nomos, Baden-Baden, 2023, pp. 117-155.

HASSELBACH, C., «Fukushima: Wende für deutsche Energiepolitik, en *Deutsche Welle* de 11 de marzo de 2021. Recuperado el 10 de junio de 2023 de <https://www.dw.com/de/10-jahre-danach-fukushima-und-der-deutsche-atomausstieg/a-56825801>.

HELFERICH, J., «The (false) promise of Germany’s Zeitenwende», en *European View*, 2023, Vol. 22, nº 1, 2023, pp. 85–95.

HÖLTMANN, G., HUTTER, S., RÖßLER-PROKHORENKO, C., „Solidarität und Protest in der Zeitenwende. Reaktionen der Zivilgesellschaft auf den Ukraine-Krieg», en Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (ed.), Discussion Paper ZZ, nº 601, octubre de 2022, Berlín.

KAMIN, K., BAYERLEIN, M., DOMBROWSKI, J., „Zeitenwende für die Außenwirtschaftspolitik. Autokratisierung, strategische Inputs und

- Abhängigkeiten», en Wirtschaftsdienst, vol. 103, nº 13, pp. 23-26.
- KRAUSE, J., «Deutschlands Ostpolitik bis zum Überfall Russlands auf die Ukraine», en HANSEN, S., HUSIEVA, O., FRANKENTHAL, F. (eds.), Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik, Nomos, Baden-Baden, 2023, pp.
- KÜHN, A. y MANNEWITZ, T., «La Unión Europea «post-Ucrania»: Entre poder normativo y autonomía estratégica, en BETTI, A., GRATIUS, S. (ed.), Autocracias y Democracias en conflicto. El Mundo después de la invasión en Ucrania, Tecnos, Madrid 2023 (en proceso de publicación).
- KÜHN, A., «Política de Seguridad y de Defensa en la República Federal de Alemania», en Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (ed.), Estrategias de Seguridad – Security Strategies, Documento de Investigación 05/2022, Madrid, pp. 161-175, p. 169.
- LINDNER, T., „Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik», en HANSEN, S., HUSIEVA, O., FRANKENTHAL, F. (eds.), Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Zeitenwende für die deutsche Sicherheitspolitik, Nomos, Baden-Baden, 2023, pp. 283-291.
- MÖLLING, C., BARKER, T., HAGEBÖLLING, D., et al (2022), „Zeitenwende für Europas Sicherheitsordnung: Entwicklungsoptionen in drei Skizzen», en DGAP Policy Brief, nº 9, 2022, Berlín.
- PORTERO, F., La estrategia alemana, El Debate 20 de junio de 2023, recuperado el 25 de junio de 2023 de [https://www.eldebate.com/opinion/20230620/estrategia-alemana\\_122769.html](https://www.eldebate.com/opinion/20230620/estrategia-alemana_122769.html).
- ROTTER, A., Internationale Perspektiven auf Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie, Hanns-Seidel-Stiftung 20 de junio de 2023, recuperado el 25 de junio de 2023 de <https://www.hss.de/news/detail/mit-den-augen-der-partner-news10096/>.
- SCHOLZ, O., „Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin», en Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (ed.), Reden zur Zeitenwende, Berlín, 2022, pp.
- THE ECONOMIST, «A year on, Olaf Scholz's promise of transformation is only partly kept», 23 de febrero de 2023.
- UMLAND, A., «Germany's Russia Policy in Light of the Ukraine Conflict: Interdependence Theory and Ostpolitik», en Orbis, vol. 66, nº 1, 2022, pp. 78-94.



## **Capítulo décimo**



## Actualización de la estrategia de seguridad nacional de Francia

*Beatriz de León Cobo*<sup>1</sup>

### Antecedentes

Este artículo es la actualización del Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos sobre las estrategias de seguridad nacional de las grandes potencias. En el artículo redactado a finales de 2021<sup>2</sup> se examinó en detalle el concepto y la organización de la estrategia de seguridad nacional en Francia. Además, se analizaron las directrices de seguridad nacional y se llevó a cabo un estudio exhaustivo de la estrategia de defensa nacional. Se exploraron también los efectos de la pandemia de la COVID-19 en la estrategia de seguridad nacional francesa y se presentaron elementos de prospectiva sobre esta estrategia y sus implicaciones para Europa.

En esta actualización, se examinarán dos documentos estratégicos franceses publicados después del Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Estos documentos son la nueva *Revue nationale stratégique* (Revisión Nacional Estratégica), publicada en noviembre de 2022<sup>3</sup>, y la Ley de Planificación Militar de 2023<sup>4</sup>. Aunque dicha ley aún no ha sido publicada en el dossier, se mencionarán las prioridades de financiación asociadas a la misma. El resto de los documentos estratégicos como la Estrategia de Seguridad Nacional o el Libro Blanco de la Defensa<sup>5</sup> siguen estando en vigor por lo que nos referimos al previo documento publicado para su análisis.

---

1 Investigadora especializada en seguridad, radicalización violenta y gestión de conflictos en África Occidental y en Europa. Doctoranda en sociología sobre radicalización yihadista a la Universidad de París/Sorbona. Asesora en conflictos, seguridad y justicia en la consultora británica First Call Partners, trabajando como analista de conflictos para gobiernos europeos y agencias de la ONU. Beatriz es investigadora asociada (fellow) del think tank británico RUSI.

2 Skuli, D., de León Cobo, B. «Francia». Estrategias de Seguridad. Documento de Investigación 05/2022. Disponible en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2022/DIEEINVO5\\_2022\\_EstrategiasdeSeguridad.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEINVO5_2022_EstrategiasdeSeguridad.pdf)

3 Gobierno de Francia. «Revue nationale stratégique 2022». SGDSN, <http://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>. Accedido 12 de junio de 2023.

4 Gobierno de Francia. Ley de Planificación Militar (loi de programmation militaire) 2024-2030. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes-orientations>

5 Ministerio de Defensa de Francia. Libro Blanco. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-defense/livres-blancs>. Accedido 24 de junio de 2023.

Francia es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, séptima economía mundial, potencia nuclear y miembro fundador de la integración europea, por ello, esta actualización de la estrategia de seguridad de Francia es sumamente importante para comprender los actores clave en nuestro panorama estratégico cambiante.

En esta actualización explicaremos en primer lugar, el contexto estratégico desde la pandemia del coronavirus que ha cambiado sustancialmente para Francia, particularmente en el este de Europa y en África Occidental. En segundo lugar, se analizará la respuesta estratégica de Francia frente a este nuevo contexto, centrándose en la relación con la OTAN y con la UE. En tercer lugar, se estudiarán los objetivos y las prioridades estratégicas de Francia para 2030 de acuerdo con la *Revue nationale stratégique*. Los objetivos estratégicos esbozados en la revisión proporcionaron un marco para un proyecto político y militar que se integrará en la futura Ley de Planificación Militar. Por último, analizaremos el esbozo de dicha ley para entender las capacidades con las que la defensa desea contar al horizonte 2030.

## La visión francesa de los cambios en el contexto geopolítico y estratégico mundial

En el año 2022 se produjo un importante acontecimiento que alteró para siempre el panorama estratégico: la invasión rusa de Ucrania. Esta invasión reafirmó las preocupaciones y percepciones expuestas en la Revisión Estratégica de la Defensa y la Seguridad Nacionales de 2017, en la que se identificaban las amenazas cambiantes a las que se enfrentaba Francia. Quedó claro que Francia necesitaba adaptar su respuesta estratégica reforzando sus fuerzas morales, mejorando la resiliencia, fomentando las alianzas y modernizando sus capacidades de defensa.

La nueva *Revue nationale stratégique* de 2022<sup>6</sup> ha servido de evaluación global del entorno estratégico y proporcionará una hoja de ruta para la estrategia de seguridad francesa y para la Ley de Planificación Militar.

En los últimos tiempos, el escenario mundial ha sido testigo de un resurgimiento de la competencia estratégica y de un aumento de las tensiones tanto a escala regional como internacional. Este cambio se caracteriza por la transformación de la competencia latente en confrontación abierta, especialmente evidente en la escalada de conflictos entre Rusia y la Unión Europea, y a la reafirmación de China en la escena mundial.

La guerra contra Ucrania se cita como la manifestación más abierta de esta estrategia. Está claro que el futuro poder militar de Rusia supone una preocupación significativa

---

6 Gobierno de Francia. «Revue nationale stratégique 2022». SGDSN, <http://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>. Accedido 12 de junio de 2023.



para la Alianza Atlántica y Europa, teniendo en cuenta el profundo impacto que la guerra ha tenido en el potencial humano y material de Rusia. Las sanciones y las limitaciones económicas pueden obstaculizar los esfuerzos de Rusia para regenerar sus capacidades militares.

China, por su parte, tiene la vista puesta en consolidar su posición como potencia mundial. El declive del poder estadounidense y el debilitamiento percibido del liderazgo occidental brindan amplias oportunidades a China para reforzar su influencia. La modernización del Ejército Popular ha permitido a China adoptar una estrategia cada vez más asertiva en diversos ámbitos, como el militar, el diplomático, el económico y el tecnológico. La creciente convergencia estratégica entre China y Rusia tiene importantes implicaciones para la gobernanza mundial.

En este contexto de intensa competencia estratégica, las democracias liberales se enfrentan a desafíos y a posiciones cada vez más débiles. Estas democracias defienden un orden internacional basado en el derecho internacional, el multilateralismo y los valores compartidos, todos ellos abiertamente cuestionados por varios Estados. La consolidación de regímenes autoritarios y antiliberales en todo el mundo, pero especialmente en una de las regiones más importantes para Francia como es el África Occidental, aprovecha los legados políticos, incluidos los coloniales, y perpetúa las percepciones de desigualdad en el desarrollo. Esta dinámica complica la comprensión del cambiante entorno operativo y la capacidad de prever futuras crisis.

De manera muy explícita la *Revue nationale stratégique* de 2022 destaca los esfuerzos deliberados de Rusia y China por socavar los sistemas políticos y la cohesión nacional de los Estados occidentales. Los Estados adversarios de acuerdo con la visión francesa, emplean el derecho como arma para obtener ventaja, participando en lo que se denomina «lawfare». Este uso estratégico de las normas abarca prácticas como el creciente recurso a la extraterritorialidad, la elusión del derecho internacional y la explotación de las vulnerabilidades jurídicas derivadas del derecho interno o de los compromisos europeos.

La reorientación estadounidense hacia la competencia estratégica con China afecta al equilibrio de poder entre las potencias regionales. El envalentonamiento diplomático y militar de ciertas potencias regionales en Oriente Próximo y Oriente Medio desestabiliza a países ya de por sí frágiles. Las crisis de Irán, Corea del Norte y Siria contribuyen a la desestabilización regional y a la reordenación de los acuerdos, alianzas y equilibrios de poder intrarregionales. La desconfianza en las normas occidentales fomenta las políticas de influencia de Rusia y China en África, Oriente Próximo y Oriente Medio. Los Balcanes Occidentales podrían convertirse en una importante zona de influencia, potencialmente explotada para dividir y debilitar a Europa.

El movimiento yihadista internacional seguirá extendiéndose, planteando retos de seguridad para la próxima década. Aprovechando la debilidad de la gobernanza, la corrupción, la falta de justicia social y la competencia estratégica, el yihadismo alimenta las crisis y la desestabilización en el Levante, el Norte de África y el Sahel. Las respuestas militares, en apoyo de los socios locales, seguirán siendo necesarias.

La guerra en Ucrania pone de relieve la interconexión de las crisis regionales y los desafíos mundiales, especialmente en el sector energético. La energía ha vuelto a convertirse en una cuestión crucial y en una herramienta geopolítica. La cambiante geografía de los productores de energía y de las rutas de suministro alimenta rivalidades que remodelan el equilibrio de poder. El carácter estratégico de los flujos energéticos complica el control de los recursos debido a la presencia de terminales y oleoductos en zonas de tensión. Además, la pandemia de COVID-19 y la guerra de Ucrania, han puesto de relieve la importancia de los alimentos como medio de influencia y coerción por parte de ciertos regímenes. La seguridad alimentaria ha resurgido como un imperativo de estabilidad interna para muchos países. La aceleración de los efectos del calentamiento global, unida a una posible crisis alimentaria mundial, podría exacerbar las migraciones y crear nuevos focos de tensión, afectando tanto a la cohesión occidental como a la estabilidad de cada nación. Las consecuencias para la seguridad de estas tendencias subyacentes, como el aumento de la depredación, la mayor intensidad de las catástrofes naturales y las presiones migratorias, pueden exigir una mayor implicación de las fuerzas armadas.

El ámbito tecnológico también desempeña un papel fundamental en la configuración de la dinámica de poder. La capacidad de ponerse al día y difundir tecnologías permite a los competidores desafiar a los Estados occidentales. Los números y la agilidad, junto con la capacidad de las potencias regionales para denegar el acceso, pueden alterar los equilibrios regionales de poder. Los regímenes multilaterales diseñados para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva se han vuelto menos eficaces, erosionados desde dentro por Rusia en muchos casos. Además, actores no estatales como GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) han surgido como elementos influyentes en el mercado digital global, exigiendo consideración en términos de contestación.

En cuanto a la amenaza nuclear, la guerra en Ucrania sirve de crudo recordatorio de la amenaza potencial de una escalada nuclear y de la preocupante trivialización de este riesgo por parte de un Estado con armamento nuclear. La retórica nuclear ofensiva empleada por Rusia para apoyar su invasión de Ucrania no sólo socava el equilibrio estratégico, sino que también refuerza la preocupación por la proliferación nuclear. El éxito de una maniobra coercitiva apoyada por armas nucleares podría sentar un peligroso precedente, aumentando aún más las tensiones. Esta nueva generación de guerra emprendida por Rusia se caracteriza por una combinación de acciones híbridas y operaciones de alta intensidad.

Además de la guerra híbrida, varios actores han adoptado otras estrategias que abarcan operaciones cibernéticas con importantes repercusiones en distintos escenarios, como África, el Mediterráneo central y oriental y el Indo-Pacífico. Estas estrategias aprovechan los retos a los que se enfrentan los Estados occidentales a la hora de dar una respuesta eficaz al tiempo que respetan los compromisos, los tratados y las normas del orden internacional. La competición por el poder se extiende a espacios comunes como el ciberespacio, el espacio, los fondos marinos y el espacio aéreo, donde las acciones en curso reflejan unas normas inadecuadas, debilitadas o impugnadas.

El uso sistemático de armas cibernéticas por parte de los Estados para salvaguardar sus intereses estratégicos o en el contexto de tensiones geopolíticas va en aumento. Las capacidades ofensivas se complementan con sofisticadas herramientas de ciberespionaje desarrolladas por empresas privadas, lo que intensifica la carrera de armamentos cibernéticos. Esta escalada plantea riesgos, ya que las etapas de la misma no son universalmente comprendidas, lo que aumenta el potencial de consecuencias imprevistas. Esta temática se abordó de manera extensa en el Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos publicado en 2022. Además, la creciente amenaza de la ciberdelincuencia, marcada por la sofisticación y la falta de moderación, representa un reto estratégico para la seguridad nacional.

## Posicionamiento de los socios frente al escenario global

El creciente riesgo de conflicto y la ampliación de las zonas de contención ponen de relieve la importancia de las alianzas estratégicas y del principio de solidaridad que las sustenta. Evaluar la solidaridad estratégica implica valorar si Francia es beneficiaria, contribuyente única o componente dentro de la UE, la OTAN o coaliciones ad hoc. La solidez de las asociaciones, la interoperabilidad con Estados Unidos y la capacidad de formar alineamientos estratégicos en un entorno cambiante determinarán la influencia global de Francia y su papel en el fomento de un orden internacional estable. La guerra de Ucrania ha reafirmado la necesidad de una autonomía estratégica para Francia y Europa, pero también ha acercado al Eliseo a la OTAN y a un Estados Unidos post-Trump.

La defensa europea ha dado pasos importantes, como el desarrollo de capacidades a través del Fondo Europeo de Defensa (FED), la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y el refuerzo de las operaciones europeas con el Fondo Europeo para la Paz. También se han realizado esfuerzos para abordar los retos sociales y las crisis migratorias.

La adopción de la «brújula estratégica»<sup>7</sup>, dirigida por Macron en el Consejo Europeo en marzo de 2022 y la Cumbre de Versalles de marzo de 2022 sentó las bases de un esfuerzo renovado que requiere una colaboración continua con los socios europeos. La declaración conjunta sobre una estrategia europea de cooperación en el Indo-Pacífico, junto con la adaptación de las actividades marítimas europeas en el noroeste del Océano Índico, tiene como objetivo posicionar a la UE como un actor creíble y proveedor de seguridad marítima en la región.

7 *A Strategic Compass for Security and Defence* | EEAS. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en). Accedido 14 de mayo de 2023.

De acuerdo con la Revisión Estratégica, es una prioridad para Francia profundizar en la cooperación entre la UE y la OTAN para avanzar en la autonomía estratégica europea y reforzar la relación transatlántica. Se han intensificado los esfuerzos para mejorar la cooperación a nivel europeo, centrándose en los socios estratégicos con los que se han puesto en marcha proyectos de cooperación sectorial a gran escala, ya sea en la dimensión operativa o mediante el establecimiento de asociaciones estratégicas.

En cuanto a la Alianza, Francia admite también que la OTAN sigue siendo la base y el marco esencial de la seguridad colectiva de Europa. El recrudecimiento de la guerra en Europa, como demuestran la anexión de Crimea y el conflicto en el Donbass desde 2014, pone de manifiesto la creciente agresión militar rusa y hace necesarios importantes esfuerzos de adaptación por parte de la OTAN. Esta conciencia colectiva ha llevado a un aumento de la inversión en defensa, con un número creciente de aliados que cumplen el objetivo de gasto del 2% del PIB en defensa. Mantener este esfuerzo colectivo es crucial para hacer frente a adversarios envalentonados y promover un sentido compartido de la responsabilidad en materia de defensa.

Con respecto a Estados Unidos, al haber identificado a la República Popular China como su prioridad estratégica a largo plazo desde 2007, la política estadounidense, sus relaciones con los aliados tradicionales y su posicionamiento en los foros multilaterales se han visto afectados por esta decisión. Aun así, al apoyar a Ucrania durante la guerra, Estados Unidos ha reafirmado su papel como principal proveedor de seguridad europea. Sin embargo, una posible disminución de la inversión estadounidense en regiones de interés europeo (África, Oriente Medio), que también están expuestas a las ambiciones de otras potencias y al auge del sentimiento antioccidental, puede repercutir en la capacidad de Europa para contribuir significativamente a la seguridad y la estabilidad en esas zonas.

Por ejemplo, en África Occidental,<sup>8</sup> además de los importantes retos humanitarios y de seguridad, con una elevada amenaza terrorista en la franja sahelosahariana que se extiende hacia el Golfo de Guinea, las acciones de actores rusos, incluida la empresa militar privada Wagner, socavan los intereses de Francia y contribuyen al deterioro de la seguridad y al debilitamiento de los Estados afectados. Además, la República Popular China ejerce un control sobre las infraestructuras, la economía y la deuda, creando riesgos de dependencia, espionaje y limitaciones operativas en la región.

---

8 «La France en Afrique / La loi de programmation militaire». *France Culture*, 29 de enero de 2023, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/l-esprit-public/la-france-en-afrique-la-loi-de-programmation-militaire-8654933>.

## Respuesta estratégica francesa ante los cambios en el contexto

Antes de elaborar la respuesta francesa es imprescindible analizar los intereses que Francia considera como vitales y que definen su política de seguridad interior al igual que su política exterior y de defensa. A diferencia de otros países que pueden tener un concepto de interés vital más cerrado, Francia describe sus intereses con los elementos que contribuyen a su seguridad, prosperidad e influencia. Estos intereses incluyen:

Salvaguardar el territorio nacional, incluidos los territorios de ultramar, y proteger a los franceses de las amenazas exteriores y los intentos de desestabilización interna, incluido el terrorismo.

Garantizar la seguridad de los Estados miembros de la UE y de la región euroatlántica de acuerdo con los tratados que nos vinculan.

Mantener la estabilidad en nuestra vecindad, reconociendo las repercusiones directas que cualquier crisis en esa región tendría en nuestro territorio continental y de ultramar.

Preservar la libertad de acceso a espacios compartidos, como el ciberespacio, el espacio exterior, los fondos marinos y las zonas aeromarítimas, cada vez más cuestionados por la dinámica de poder del sistema internacional y el desprecio de las normas establecidas.

La defensa de estos intereses se ha vuelto más compleja debido al uso sistemático de la fuerza y la intimidación por parte de competidores estratégicos, así como a las duraderas repercusiones de la pandemia del COVID-19 y la guerra de Ucrania en el contexto internacional.

Para la protección de estos intereses vitales, la revisión estratégica recuerda que las directrices establecidas en 2013 y 2017, que priorizan el fortalecimiento de la autonomía estratégica, la realización de la soberanía europea y la preservación de un orden internacional estable basado en el Estado de Derecho y el multilateralismo, siguen siendo válidas y requieren una aplicación continuada y acelerada. En última instancia, es responsabilidad del Presidente de la República evaluar continuamente la naturaleza de nuestros intereses y las amenazas a las que se enfrentan.

La respuesta francesa ante este panorama estratégico cambiante continúa en una línea muy similar a la que ya se presentó en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, reiterando que la autonomía estratégica es esencial para salvaguardar sus intereses fundamentales. La disuasión nuclear constituye la piedra angular de la estrategia de defensa de Francia. En un mundo incierto y complejo en el que algunos países siguen trayectorias preocupantes, como la proliferación nuclear y el posible uso de armas nucleares con fines de intimidación o chantaje, el mantenimiento de la credibilidad a largo plazo de la disuasión nuclear de Francia sigue siendo vital para ellos.

Además, la autonomía estratégica de Francia se basa en el desarrollo de un modelo militar creíble, coherente y equilibrado, con fuerzas convencionales robustas, por ello, y especialmente a través de la Ley de Planificación Militar, que se explicará más adelante, se quieren reforzar las capacidades de las fuerzas armadas francesas. La guerra de Ucrania sirvió de duro recordatorio del imperativo de modernizar las capacidades de defensa con prontitud.

Para alcanzar la autonomía estratégica, Francia se apoya en las capacidades colectivas e insiste en la necesidad de reforzar las asociaciones y alianzas, principalmente en el seno de la Unión Europea y de la OTAN. El resurgimiento de dinámicas de poder y conflictos en Europa subraya la importancia de una mayor integración entre los europeos. Esto incluye para Francia las siguientes prioridades en la respuesta europea.

Desarrollar una cultura estratégica común en todos los ámbitos, a partir del trabajo iniciado en la brújula estratégica de 2022.

Aumentar la capacidad de los europeos para defender sus intereses de seguridad, especialmente en su vecindad inmediata, mediante el desarrollo de capacidades conjuntas de defensa y la mejora de la interoperabilidad.

Colaborar colectivamente para apoyar un orden internacional basado en el Estado de Derecho y la gestión multilateral de los problemas mundiales, como las Naciones Unidas y los regímenes de no proliferación nuclear.

Reafirmar el papel de la UE como actor geopolítico.

En resumen, las prioridades de la respuesta francesa en materia de seguridad incluyen fortalecer la autonomía estratégica, lograr la soberanía europea, consolidar alianzas y defender un orden internacional estable basado en el Estado de derecho y el multilateralismo. Dada la aceleración del deterioro mundial y la guerra en Ucrania, y teniendo en cuenta el contexto, la respuesta y las prioridades destacadas en la Revisión Estratégica Nacional de noviembre de 2022 también se consideró necesaria una reevaluación de ley de programación militar para ajustar los objetivos estratégicos y que puedan adaptarse la respuesta al entorno cambiante.

### *Caso concreto del Sahel*

La implicación de Francia en África Occidental comenzó en 2013 con la operación Serval y evolucionó con el tiempo, estableciendo tres bases permanentes en Gao, Niamey y Yamena. Además, Francia tenía un pequeño contingente de operaciones especiales en Burkina Faso para la operación antiterrorista Sabre.

La presencia de Francia en la región del Sahel ha experimentado un gradual debilitamiento y su influencia se ha visto considerablemente reducida. Este fenómeno puede atribuirse a diversos factores. En primer lugar, el creciente sentimiento antifrancés y antioccidental que se había desarrollado en los dos últimos años. Este sentimiento se derivaba de la falta de confianza en el éxito de la operación francesa, la preocupación por



los daños colaterales y la percepción de que Francia estaba interfiriendo en los asuntos políticos internos de Malí. Este sentimiento ha sido alimentado por la desinformación de potencias extranjeras como Rusia, y han socavado el apoyo a las misiones militares occidentales.

La crisis diplomática y de confianza terminó en la conclusión de las operaciones militares francesas Barkhane en Mali, Sabre en Burkina Faso y la participación en la misión europea Takuba en Mali. Estas operaciones tenían como objetivo combatir el terrorismo y lograr la estabilización de los respectivos países. Durante la cumbre UA-UE del 17 de febrero de 2022, Emmanuel Macron, anunció la retirada de las tropas francesas de la operación Barkhane y de la Fuerza Takuba europea en Mali. También reveló sus planes de reubicar algunas tropas en la frontera occidental de Níger, en la región de Tillabéri. Esta decisión se produjo tras una crisis diplomática entre Francia y Mali, caracterizada por la expulsión del embajador francés de Mali y tensos intercambios entre la Junta y el Gobierno francés en la prensa.<sup>9</sup>

Las tensiones diplomáticas y las disputas con las juntas militares locales también han contribuido al debilitamiento de la influencia de Francia en la región. El descontento y la percepción de interferencia extranjera han llevado a manifestaciones de rechazo hacia la presencia francesa y a un creciente interés en buscar otras fuentes de apoyo y asociaciones, tanto a nivel regional como internacional.

En este sentido, empresas militares privadas como Wagner han surgido como actores significativos. Estas empresas, conocidas por su participación en diversos conflictos en todo el mundo, han formado asociaciones estratégicas con algunos países de la región, proporcionándoles apoyo y experiencia militar.

Como parte del alejamiento hacia Francia, la junta militar maliense y burkinabé decidieron el cierre de medios de comunicación occidentales como RFI y France24. Estas restricciones de acceso a los medios de comunicación, junto con la expulsión de investigadores internacionales, periodistas e incluso miembros de misiones internacionales como la ONU, han tensado aún más las relaciones de Francia y limitado la presencia de la comunidad internacional en la región.

A pesar de la situación con algunos de los países de la subregión, Francia trasladó algunas de sus tropas de Mali a Níger, con el que mantiene una estrecha relación en materia de contraterrorismo. Estados Unidos y la Unión Europea están también comprometidos en las misiones, pero con la decisión unilateral de Mali por terminar la misión de Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Mali (MINUSMA) este pasado junio<sup>10</sup>, resulta cada vez más difícil para los gobiernos europeos cooperar

---

9 GARCIA Ilan, « S'allier pour durer : nouvel axiome de la stratégie française au Sahel », *Revue Défense Nationale*, 2022/HS2 (N° Hors-série), p. 88-95. DOI : 10.3917/rdna.hso8.0088. URL : <https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2022-HS2-page-88.htm>

10 Lewis, David, y Edward Mcallister. «U.N. Peacekeeping Mission in Mali Set to End on June 30». *Reuters*, 27 de junio de 2023. [www.reuters.com](http://www.reuters.com), <https://www.reuters.com/world/un-peacekeeping->



en la frontera avanzada.

### *Caso concreto de Ucrania*

Al principio del conflicto en Ucrania, la comunidad internacional tenía la impresión de que el apoyo de Francia a Ucrania no era tan firme como se esperaba. Algunos críticos argumentaron que Francia, junto con otras naciones occidentales, debería haber tomado medidas más inmediatas y decisivas para contrarrestar la agresión rusa y proporcionar ayuda militar a Ucrania.

Con el tiempo, a medida que se prolongaba el conflicto en Ucrania y se hacía más evidente la necesidad de apoyo, Francia y otros actores internacionales fueron aumentando su ayuda. El compromiso francés de apoyo militar, así como de ayuda humanitaria y financiera, ha crecido significativamente desde las primeras fases del conflicto. Esta evolución de la respuesta refleja el reconocimiento de la importancia de apoyar la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, así como la cambiante dinámica sobre el terreno.

La ayuda militar incluye el suministro de diversos equipos y programas de formación.

En términos de equipamiento, Francia ha suministrado una amplia gama de artículos a las fuerzas armadas ucranianas. Esto incluye equipos de combate como cascos, chalecos antibalas, gafas de visión nocturna, raciones de combate, trajes NBQ (trajes de protección contra amenazas nucleares, biológicas y químicas) y suministros médicos. Además, Francia ha entregado sistemas antiaéreos, incluidos dos lanzacohetes individuales (LRU), dos sistemas de defensa antiaérea Crotale y un radar Ground Master 200. Además, Francia se ha comprometido a entregar un sistema de defensa antiaérea SAMP/T-MAMBA. En el campo de la artillería, Francia ha suministrado 18 cañones Caesar y tiene previsto entregar otros 12 cañones Caesar. Además, Ucrania ha recibido seis cañones TRF1 de 155 mm. Francia también ha aportado carros de combate, concretamente los carros AMX10-RC, que han reforzado las capacidades blindadas de Ucrania. Otros equipos suministrados incluyen vehículos blindados para despliegue avanzado y transporte, munición de diversos calibres y combustible para mantener las operaciones militares.

Además del suministro de material, Francia ha participado activamente en programas de adiestramiento de soldados ucranianos comprometiéndose a formar inicialmente a 2.000 de ellos, con una parte de la formación impartida en Francia y el resto en Polonia.

Desde el punto de vista económico, Francia ha destinado 1.200 millones de euros a garantías a la exportación y ha concedido préstamos presupuestarios directos por valor de 400 millones de euros. Francia ha proporcionado también activamente ayuda humanitaria a Ucrania y los países vecinos, con más de 200 millones de euros asignados a este fin. La ayuda incluye asistencia médica y alimentaria, operaciones de búsqueda y rescate, apoyo energético, refugios de emergencia y bienes de primera necesidad para desplazados y refugiados. En cuanto al apoyo a los refugiados, Francia ha proporcionado protección temporal a más de 100.000 ucranianos.

Francia también ha ofrecido apoyo judicial a Ucrania desplegando expertos forenses y gendarmes, donando un laboratorio móvil de análisis de ADN y contribuyendo económicamente al poder judicial ucraniano. Además, Francia apoya a la Corte Penal Internacional (CPI) con una contribución financiera y la asignación de un magistrado y varios investigadores.

Por último, desde un punto de vista diplomático, según la información del periódico francés *Le Monde*, el lunes 12 de junio de 2023 se celebró en el Palacio del Elíseo una reunión del Consejo de Defensa. Durante la reunión se discutió la posibilidad de que Ucrania se adhiriera a la UE y la OTAN. París considera ahora esta opción como una garantía de seguridad, ya que podría disuadir a Rusia de prolongar la guerra. Además, si el conflicto llegara a su fin, podría ayudar a prevenir cualquier agresión futura.

En general, la implicación de Francia en Ucrania incluye asistencia militar, ayuda financiera, apoyo humanitario, cooperación judicial y acogida de refugiados. A diferencia de otras potencias como Estados Unidos, cuyo enfoque principal desde el principio ha sido proporcionar armamento y capacidades como la utilización de drones, Francia ha aumentado su compromiso de manera gradual, pasando de centrarse principalmente en la cooperación, incluso con intentos de mediación, a brindar cada vez más asistencia militar.

## La nueva política de defensa francesa y la Ley de Planificación Militar (LPM)<sup>11</sup>

Para hacer frente a este nuevo panorama estratégico que se define en la Revisión Nacional Estratégica, la Ley de Planificación Militar 2024-2030 (LPM) marca la política de defensa y de seguridad francesa en tanto que define las prioridades presupuestarias de la defensa francesa.

---

<sup>11</sup> Gobierno de Francia. Ley de Planificación Militar (loi de programmation militaire) 2024-2030. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes-orientations>

La anterior Ley de Planificación Militar para 2019-2025 se centraba en reparar los daños causados por años de recortes presupuestarios, con el objetivo de reforzar las fuerzas armadas. La próxima Ley de Planificación Militar de 2023 se basa en esto al aumentar el presupuesto de defensa al 2% de la riqueza nacional a partir de 2025. La nueva LPM asigna un total de 413.300 millones de euros, con un incremento presupuestario anual de más de 3.000 millones de euros. El artículo 3 de la ley establece los recursos financieros para cada año, que ascienden a 400.000 millones de euros en créditos presupuestarios corrientes, complementados con recursos extrapresupuestarios como el producto de la venta de propiedades del Ministerio de Defensa y las tasas estatales.

Como objetivos a priorizar, esta ley destaca: mantener la credibilidad de la disuasión francesa, reforzar la resiliencia en el territorio nacional y en los territorios de ultramar, anticiparse y prepararse para compromisos de alta intensidad, defender los espacios comunes y diversificar las asociaciones estratégicas para reforzar las capacidades de influencia e intervención más allá de las fronteras nacionales. En conjunto, la Ley de Planificación Militar 2024-2030 encarna el compromiso de Francia de adaptar sus capacidades de defensa para hacer frente a las amenazas emergentes, reforzar la seguridad nacional y garantizar su autonomía estratégica en un panorama mundial en evolución.

Por todo ello la LPM se centra en la modernización de los componentes aéreo y oceánico de la disuasión. En el componente aéreo se introducirán misiles aire-tierra de alcance medio mejorado (ASMPA-R) y se preparará el sucesor, el misil aire-tierra de cuarta generación (ASN4G). También se iniciará el desarrollo de futuros portaaviones, como el Rafale y el New Generation Fighter (NGF). Del mismo modo, en el componente oceánico se trabajará en el submarino nuclear de misiles balísticos de tercera generación (SNLE-3G) y en el desarrollo del misil balístico M51.

Además de la disuasión, la LPM pretende reforzar las posturas de protección permanente, incluida la seguridad aérea con un especial hincapié en las capacidades antidrones, la protección marítima y la contribución de las fuerzas armadas a las misiones de servicio público. Reconociendo también el creciente uso de drones armados en los conflictos modernos, esta ley incluye el despliegue de vehículos especializados (Serval LAD) y el aumento del número de sistemas modulares antidrones desplegables (PARADE).

Las fuerzas especiales, procedentes de los tres servicios, recibirán una atención significativa en la LPM. Se beneficiarán de nuevas capacidades, como aviones de transporte modernizados, helicópteros Caimán FS, UAV robustos, una gama renovada de vehículos y medios de superficie y submarinos de nueva generación. Se asignará un total de 2.000 millones de euros a las fuerzas especiales a lo largo de la duración de la LPM.

El presupuesto asignado a inteligencia y contrainteligencia asciende a 5.000 millones de euros entre 2024 y 2030. Por otro lado, se reforzarán las capacidades espaciales (6.000 millones de euros), incluidas las capacidades de observación y escucha, la vigilancia espacial exoatmosférica, las tecnologías para la protección de activos y la

defensa activa. La ciberdefensa también es uno de los sectores más destacados en la ley de planificación militar con un presupuesto de 4.000 millones de euros entre 2024 y 2030.

El Ejército francés proseguirá su renovación de equipos a través del programa Scorpion. Esto incluye la adquisición de varios vehículos como el Griffon, el Jaguar, el Serval, el MEPAC y el renovado Leclerc, así como nuevos Tigres, NH90 y helicópteros (HIL). La Armada se modernizará con la entrega de tres buques de reposición de fuerzas, tres fragatas de defensa e intervención, siete patrulleros de altura, seis submarinos SNA Barracuda y los programas SNLE 3G y PANg. La Fuerza Aérea y Espacial se centrará en la estandarización de sus aviones de combate, en particular el segmento Rafale, y en el refuerzo de su flota de transporte estratégico.

Por otro lado, la LPM reconoce la necesidad de consolidar y reponer las existencias de munición al tiempo que se promueve la transición hacia futuras capacidades. Esto incluye la modernización de los misiles antibuque y de crucero de largo alcance, la supresión de las defensas aéreas enemigas (SEAD) y las mejoras en los interceptores tierra-aire y aire-aire. La asignación para municiones durante el periodo 2024-2030 se ha fijado en 16.000 millones de euros.

Los vehículos aéreos no tripulados (UAV) desempeñarán un papel crucial en los futuros combates, y sus capacidades se desarrollarán aún más. Los drones de contacto y las municiones teledirigidas (MTO) se integrarán en las fuerzas armadas, mejorando las capacidades de detección y acción a distancia. El objetivo es desarrollar una industria francesa de MTO y alcanzar la capacidad de vuelo en enjambre para 2030. La Marina proseguirá sus esfuerzos en tecnología de drones, tanto submarinos como embarcados. Las fuerzas terrestres estarán equipadas con 1.200 sistemas UAV de aquí a 2025, y el objetivo es disponer del primer sistema Eurodrone en 2030.

En cuanto a los territorios franceses de ultramar, se dedicará una dotación de 13.000 millones de euros al apoyo a la Francia de ultramar entre 2024 y 2030. Esta inversión tiene como objetivo consolidar la defensa y la seguridad de los territorios franceses de ultramar, en particular en la región Indo-Pacífica, donde los intereses estratégicos y las amenazas potenciales requieren mayores recursos.

En resumen, la Ley de Planificación Militar 2024-2030 de Francia establece prioridades y asigna recursos para fortalecer las capacidades de defensa del país. Se enfoca en la modernización de la disuasión, protección permanente, fuerzas especiales, inteligencia, capacidades espaciales y ciberdefensa. También se destina inversión a los territorios de ultramar. En general, busca adaptar las capacidades de defensa para hacer frente a las amenazas emergentes y garantizar la seguridad y autonomía estratégica de Francia.

## Francia en el horizonte 2030

Francia aspira a convertirse en 2030 en una potencia equilibrada en la escena internacional, con mayor influencia y presencia en sus zonas de interés. También pretende impulsar la autonomía estratégica europea, sin embargo, esta ambición estratégica se ve condicionada por un orden mundial fragmentado, ejemplificado por la guerra en Ucrania. Este contexto pone en cuestionamiento el actual modelo militar francés, centrado en las misiones internacionales (operaciones en el exterior). De aquí a 2030, el modelo debe adaptarse para mejorar la prevención y la influencia, responder eficazmente a posibles conflictos interestatales de alta intensidad y contrarrestar las estrategias híbridas empleadas por los competidores.

Por todo ello, y como conclusión, en la Revisión Estratégica Nacional Francia<sup>12</sup> destaca 10 objetivos para el 2030. Estos van a determinar su política de defensa, así como de seguridad y exterior.

Mantener una capacidad de disuasión nuclear sólida y creíble, haciendo hincapié en la dimensión europea de la disuasión francesa y garantizando su independencia y soberanía.

Fomentar la unidad y la resiliencia nacionales, reforzando la capacidad de Francia para resistir y responder colectivamente a los desafíos.

Desarrollar una economía favorable a la defensa, asegurando los suministros críticos, optimizando las capacidades de producción y racionalizando los procesos de adquisición.

Mejorar la ciber-resiliencia para proteger la soberanía de Francia y consolidar los logros del modelo francés de ciberdefensa.

Reforzar el papel de Francia como aliado ejemplar en el espacio euroatlántico, contribuyendo al valor operativo de la Alianza y promoviendo la cooperación UE-OTAN.

Actuar como motor de la autonomía estratégica europea, construyendo las capacidades europeas de defensa y reforzando la capacidad de acción europea.

Consolidar a Francia como socio fiable en materia de seguridad y proveedor creíble de seguridad, previniendo activamente la proliferación de armas de destrucción masiva.

Mantener la autonomía de juicio y la soberanía de decisión, mejorando las capacidades de vigilancia, inteligencia y verificación y reforzando las capacidades técnicas.

---

<sup>12</sup> Gobierno de Francia. «Revue nationale stratégique 2022». SGDSN, <http://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>. Accedido 12 de junio de 2023.

Aumentar la capacidad de Francia para defenderse y actuar en ámbitos híbridos, mejorando las estructuras organizativas y protegiendo las infraestructuras críticas.

Garantizar la libertad de acción y la capacidad de llevar a cabo operaciones militares, incluidas las de alta intensidad en todos los ámbitos, fomentando al mismo tiempo la colaboración y la resistencia.

A pesar de la poca popularidad social con la que cuenta el presidente galo debido a sus decisiones en la política interna (reforma de las pensiones, chalecos amarillos, inflación, etc.), Emmanuel Macron ha ganado las elecciones en 2022 por lo que hasta 2027 no habrá un cambio de gobierno. Esta estabilidad permite asegurar que tanto los objetivos como los presupuestos van a ser desarrollados durante su mandato. En otras palabras, durante los próximos cuatro años Francia contará con una credibilidad de estabilidad por parte de la comunidad internacional. En acciones como asegurar el 2% del PIB en su presupuesto de defensa, por ejemplo, los aliados podrán ver en Francia un socio fiable. A pesar de que Macron no sea ampliamente popular a nivel social o político, el respaldo del Parlamento a la Ley de Planificación Militar y la urgencia de la crisis en Ucrania han llevado a que cuente con cierto apoyo en asuntos de política exterior y defensa.

## Bibliografía

Gobierno de Francia. Ley de Planificación Militar (loi de programmation militaire) 2024-2030. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes-orientations>

Gobierno de Francia. Ley de Planificación Militar (loi de programmation militaire) 2019-2025. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2019-2025#:~:text=La%20Loi%20de%20programmation%20militaire,r%C3%A9parer%20et%20moderniser%20les%20arm%C3%A9es.>

«La France en Afrique / La loi de programmation militaire». *France Culture*, 29 de enero de 2023, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/l-esprit-public/la-france-en-afrique-la-loi-de-programmation-militaire-8654933>.

GARCIA Ilan, « S'allier pour durer : nouvel axiome de la stratégie française au Sahel », *Revue Défense Nationale*, 2022/HS2 (N° Hors-série), p. 88-95. DOI : 10.3917/rdna.hs08.0088. URL : <https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2022-HS2-page-88.htm>

«France Resolves to Support Ukraine's NATO Membership». *Le Monde*.Fr, 20 de junio de 2023. *Le Monde*, [https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/06/20/france-resolves-to-support-ukraine-s-nato-membership\\_6034362\\_4.html](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/06/20/france-resolves-to-support-ukraine-s-nato-membership_6034362_4.html).



- «France Pledges Further Military Support to Ukraine». *France in the UK*, <https://uk.ambafrance.org/France-s-Assistance-to-Ukraine>. Accedido 5 de junio de 2023.
- Reuters. «France to Intensify Arms Delivery to Help Ukraine Counter-Offensive». *Reuters*, 12 de junio de 2023. [www.reuters.com](http://www.reuters.com), <https://www.reuters.com/world/europe/france-intensify-arms-delivery-help-ukraine-counter-offensive-macron-2023-06-12/>.
- Carayol, Rémi. «La France partie pour rester au Sahel». *Le Monde diplomatique*, 1 de marzo de 2023, <https://www.monde-diplomatique.fr/2023/03/CARAYOL/65598>.
- «Retrait des forces armées françaises au Burkina Faso : quelles conséquences sur la stratégie française au Sahel ?» *IRIS*, <https://www.iris-france.org/173426-retrait-des-forces-armees-francaises-au-burkina-faso-quelles-consequences-sur-la-strategie-francaise-au-sahel/>. Accedido 27 de mayo de 2023.
- Gobierno de Francia. «Revue nationale stratégique 2022». *SGDSN*, <http://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>. Accedido 12 de junio de 2023.
- Skuli, D., de León Cobo, B. «Francia». Estrategias de Seguridad. Documento de Investigación 05/2022. Disponible en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2022/DIEEEINV05\\_2022\\_EstrategiasdeSeguridad.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV05_2022_EstrategiasdeSeguridad.pdf)
- Semo, Marc. «France, Chine, Taïwan : l'heure de briser la politique de l'autruche». *Challenges*, 2 de mayo de 2023, [https://www.challenges.fr/idees/france-chine-taiwan-l-heure-de-briser-la-politique-de-l-autruche\\_853973](https://www.challenges.fr/idees/france-chine-taiwan-l-heure-de-briser-la-politique-de-l-autruche_853973).
- A Strategic Compass for Security and Defence | EEAS. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en). Accedido 14 de mayo de 2023.
- Ministerio de Defensa de Francia. Libro Blanco. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-defense/livres-blancs>. Accedido 24 de junio de 2023.
- Lewis, David, y Edward Mcallister. «U.N. Peacekeeping Mission in Mali Set to End on June 30». *Reuters*, 27 de junio de 2023. [www.reuters.com](http://www.reuters.com), <https://www.reuters.com/world/un-peacekeeping-mission-mali-end-june-30-french-draft-resolution-2023-06-27/>.



## **Capítulo undécimo**



## La defensa del Reino Unido

*Andrew Smith Serrano*

### Observación preliminar – Una realidad tozuda

**E**n un juego de simulación guerra conducido en el otoño de 2021, unos meses antes del comienzo de la invasión rusa de Ucrania, el Reino Unido se quedó sin municiones a los «ocho días del comienzo de hostilidades». Casi dos años después la situación es aún peor, pues los stocks han sido radicalmente reducidos por la generosa ayuda de unos \$ 3.100 millones a Ucrania y quizás los stocks existentes durarían apenas 48-72 horas de una confrontación directa. Londres, con el segundo presupuesto anual más grande de la OTAN (unos \$72,000 millones) mantiene que ésta urgentemente tratando de solventar esta situación límite y promete que para finales de 2024 o principios de 2025 podrá doblar o triplicar producción. La cartera de pedidos y las directivas industriales no refleja esa urgencia, pero aunque crucial, lamentablemente la falta de munición no es el único problema, ni el más grave, a los que se enfrentan las fuerzas armadas y la defensa del Reino Unido.

Tras décadas de recortes y reducciones desde el «*dividendo de la paz*» de principios de los 1990 y la reconversión de doctrina y misiones de una guerra convencional en las praderas del norte de Europa a una guerra «*asimétrica y multidimensional frente al terrorismo y la contrainsurgencia*» de las dos primeras décadas del siglo XXI ha cuestionado seriamente la habilidad del Reino Unido, en un hipotético conflicto de la OTAN, de desplegar una sola división pesada de 30,000 efectivos con sus tanques, helicópteros y artillería durante más de tres semanas. A su vez, en un hipotético conflicto «*fuera de área*», Londres tendría dificultades en desplegar una Brigada Ligera (unos 3,400 - 4,000 efectivos) con sus apoyos logísticos durante más de seis u ocho semanas. En el marco geoestratégico actual una situación políticamente insostenible para cualquier gobierno del Reino Unido y su ambición de ser ya no una potencia media global si no la posibilidad de ejercer influencia como un actor de seguridad regional. Simplemente, los recursos y las capacidades no dan opciones realistas a implementar las políticas del gobierno y en consecuencia la credibilidad y la reputación de Gran Bretaña en 2023 ésta siendo seriamente cuestionada.

### ¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

Basta comprobar, por ejemplo, que el ejército de tierra del Reino Unido con unos 72,000 efectivos, y aún más recortes a la vista, es el ejército británico más pequeño desde las guerras Napoleónicas. Además, este ejército es el peor equipado desde las

décadas de los 1970/80 y sus carros Challenger y demás blindados y vehículos de apoyo, la mayoría de esa época, no serán renovados durante años pues la base militar-industrial y una pésima gestión han prácticamente roto la cadena de suministros. El entonces titular de Defensa, Ben Wallace, (relevado a finales de agosto 2023) subrayó la situación de sus fuerzas armadas en mayo de 2023 como «*un cascaron hueco*».

La actual falta de proyección de fuerza del ejército británico refleja décadas de presupuestos de defensa que apostaban por expediciones «*fuera de área*» contra el terrorismo y «*operaciones de contrainsurgencia*» a costa de prepararse para una contingencia convencional en el continente europeo frente a una potencia o alianza hostil. A su vez la reciente incorporación de dos grupos aeronavales con sus respectivos portaviones, a menudo inoperativos, y la adquisición y mantenimiento de las escoltas navales y los F-35 adjudicados, ha volcado asimétricamente los últimos presupuestos hacia la Marina a costa del Ejército y la Aviación, desequilibrando la cohesión y efectividad del conjunto.

Pero la gran partida financiera de los presupuestos de defensa y su principal talón de Aquiles es la modernización y mantenimiento del componente nuclear de la Marina británica. Se están construyendo cuatro submarinos nucleares tipo «*Dreadnought*» para sustituir a los viejos «*Vanguard*» con un presupuesto de casi \$40,000 millones. También Londres está modernizando su arsenal de cabezas nucleares «*Trident*» a un coste de \$3,200 millones. A pesar de los esfuerzos del Ministro de defensa Ben Wallace en los tres ejecutivos conservadores desde las elecciones de diciembre 2019, y el incremento del gasto al casi 2,5% del PIB, las cuentas no salen y la retórica, los buenos deseos y la estrategia publicada por la «*Integrated Review of Security (IRS)*» - Una especie de libro blanco de defensa británico- en marzo de 2021 no es ni ha sido correspondido por la tozuda realidad imperante.

## La gestación del IRS en la resaca del Brexit

El voto del Reino Unido para irse de la Unión Europea en el referéndum de junio de 2016 ha sido descrito como la detonación retardada de una aletargada reacción nostálgica de una recuperación de una soberanía y ambición estratégica imperial perdida hace décadas, concretamente algún día entre la caída de Singapur en enero de 1942 y la debacle de Suez en octubre de 1956. Brexit ha sido descrito como quizás el mayor desastre geopolítico de Inglaterra desde la invasión normanda de 1066. Un espasmo de chauvinismo nacionalista inglés que ha dividido a la sociedad británica y probablemente vaya a empobrecer y crispar más aun a varias futuras generaciones del reino de Carlos III.

Mientras que los partidarios del Brexit argumentaron que esta será una oportunidad para Gran Bretaña de labrarse un nuevo futuro a nivel planetario, desafortunadamente el primer lustro tras el Brexit demostró la falacia de esos posturesos y que la realidad geopolítica no concordaba con sus fantasías Victorianas. Tras acusar el fracaso del

gran farol inicial del gobierno, la comunidad estratégica británica comenzó a evaluar y destilar un análisis más sobrio de los retos y amenazas a los que se enfrenta Londres. Es conveniente resaltar que los partidarios del Brexit nunca presentaron un plan o una «*Hoja de ruta*» para implementar su visión del «*soleado esplendido porvenir del Reino Unido liberado de las cadenas de Bruselas.*» (N. Farage, 2015).

Fue en la primavera de 2021, tras un lustro de ilusiones defraudadas y severo choque con la realidad imperante, que la administración de Boris Johnson, por fin, se decide a elaborar un plan y exponer su visión en la IRS en marzo 2021 de lo que a todas luces puede constituir la mayor revolución en la política exterior, y defensa del Reino Unido desde la debacle de Suez hace ahora casi 67 años. Tras la fallida operación con Francia e Israel contra el Egipto de Nasser en el Canal de Suez, la humillación por parte de EE.UU. y la URSS al confirmar el declive de Gran Bretaña como potencia autónoma y global. Esta dosis de realidad y humildad en lo que fue el símbolo del imperio británico, resulto en una revisión y actualización de la estrategia y política exterior y defensa que logro plasmarse en el Libro Blanco de Defensa del ministro de entonces Duncan Sandys.

Sus líneas maestras de entonces era reconciliar la realidad socio económica del país con sus remanentes aspiraciones como gran potencia global basada en tres ejes; mantener a toda costa la «*relación especial*» con Washington, apostar por la «*barata*» disuasión nuclear a costa de las «*costosas*» fuerzas convencionales (por ejemplo acabar con el servicio militar que se hizo en 1957) y finalmente, culminar el proceso de descolonización imperial comenzado en 1947 en el Raj de la India y concentrarse en la defensa de las islas y sus intereses geopolíticos en el Atlántico Norte (OTAN) y la anglo-esfera global (*Five Eyes* o Cinco Ojos, grupo de aliados compuesto por EE.UU., Canada, Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña que comparten recursos, fuentes y análisis de inteligencia globalmente).

A esta troika podemos añadir el giro copernicano de la administración Macmillan (1957-1964) de optar por dejar de enfrentarse a la Unión Europea en 1961 y apostar por el mercado común continental de la CEE integrándose finalmente bajo Edward Heath en 1973 y así contribuir en las siguientes cuatro décadas en aumentar la Unión de 9 a 28 miembros en la vísperas del Brexit.

Como podemos ver, a grandes trazos y con notables excepciones, por ejemplo; Guerra de la Malvinas/Falklands (1982), la emergencia en Borneo (1963-68) y despliegue en Kuwait (1961), las líneas básicas del Libro Blanco de Duncan Sandys se han mantenido hasta 2015 cuando la promesa electoral del Primer Ministro David Cameron para aplacar al ala «*Euroesceptica*» del Partido Conservador se vio sorprendido por una mayoría en solitario en la Cámara de los Comunes y no tuvo más remedio que abrir la caja de los truenos con un referéndum que nunca pensó tendría que convocar.

Durante la campaña del referéndum los partidarios del Brexit se abstuvieron de concretar ningún avance serio en la planificación e implementación de una política exterior y defensa en su visión de una Gran Bretaña «soberana y global». La contribución del futuro PM Boris Johnson durante los debates del Brexit se limitaba a anécdotas de

humor de la época edwardiana como «*Niebla en el Canal, el continente aislado*».

Tras la caída de Cameron, la administración de Theresa May se encontró con un mundo post Brexit con una sensación de vértigo ante la realidad imperante. Superada por las contradicciones sobre lo que significaba Brexit y determinar cuál era el encaje de Gran Bretaña en volátil marco internacional, su gobierno cae en julio de 2019 y toma las riendas «*el arquitecto del Brexit*», el mismo Boris Johnson que tras un arrollador triunfo en las generales de diciembre 2019 ver refrendada su visión de una Gran Bretaña post Brexit por el electorado y se niega a aceptar un reducido status para Londres y dobla su apuesta por una «*Gran Bretaña Global*» con su sello personal. En este contexto comienza un esfuerzo por articular y formular esta visión en un esfuerzo holístico e innovador desde aquel Libro Blanco de Duncan Sandys de 1957. La culminación de este esfuerzo es el documento «*Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*» o en corto la «*Integrated Review of Security – IRS*», que, tras varias demoras por la pandemia y acuerdos de salida con la Unión Europea, vio la luz en marzo de 2021.

Hay que subrayar la revolucionaria metodología y gestación del IRS. El IRS al contrario que otros Libros Blancos desde 1957 no es solo un producto de la administración interdepartamental de los distintos ministerios o de los «*Mandarines de Whitehall*» como son vulgarmente conocidos, si no que fue formulado y guiado por un proceso dirigido por los expertos en política exterior y defensa de la oficina del Primer Ministro, principalmente por el historiador del Kings College de Londres, Dr. John Bew, que solicitó un arco amplio de opiniones y trabajos de expertos externos, incluyendo académicos, veteranos de las fuerzas armadas, cuerpo diplomático y «*think tanks*» o centros especializados, principalmente el Britain's Policy Exchange, el International Institute of Strategic Studies, el Royal United Services Institute, el Centre for Defence Studies en Londres, además del Centre for a New American Security en Washington, el Lowy Institute en Canberra, el Institut Montaigne de Paris, y el Konrad Adenauer Stiftung de Frankfurt.

El proyecto también incluyó la reformulación de la política exterior y de defensa es su aspecto más amplio. El impacto de la pandemia, el cambio climático, flujos comerciales y revolución tecnológica provocó que en el primer año la administración Johnson amalgamara los ministerios de Exteriores y la Commonwealth y el de Cooperación Internacional en uno solo denominado «*Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)*» para «*adaptar la política exterior a los intereses nacionales.*» A su vez el Ministerio de Defensa, acaparó nuevas competencias de otros ministerios y agencias de información y creó la nueva «*National Cyber Force*» para amalgamar los recursos y responder a la amenaza de nuevas tecnologías (Inteligencia Artificial) y el «*Counter Terrorism Operations Centre*» para integrar los mandos civiles y militares para recursos y amenazas terroristas. Todas estas nuevas estructuras fueron integradas en el proceso dirigido por el Dr. Bew.

Tras dos meses de elaboración y la revisión de los mandarines de Cabinet Office el borrador final fue entregado a la Oficina del Primer Ministro a finales de enero de 2021. El resultado final de este «*nuevo pensamiento*» refleja la ambición, audacia y

sobre todo la urgencia del Primer Ministro de entonces Boris Johnson. En un vuelco sorprendente, el biógrafo de Winston Churchill abandona por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial el concepto del mítico líder conservador de los tres círculos convergentes Churchilianos;

1. el primero el de la Commonwealth y la anglosphera,
2. el segundo el círculo atlántico, es decir EE.UU. y Canadá y finalmente,
3. el continente europeo con Londres como punto de unión de los tres círculos.

En la IRS el Primer Ministro Johnson resalta como eje principal una visión más realista de Gran Bretaña en un mundo donde la amenaza de Rusia es creciente, el poder e influencia de China es la alternativa y finalmente la seguridad del continente europeo es esencial y por lo tanto la prioridad.

### IRS: Innovación nuclear y directrices básicas

El IRS puso el foco en la estrategia nuclear de Gran Bretaña y por primera vez desde la caída del muro de Berlín en 1989 dio un giro de 180 grados en la política de reducción de cabezas nucleares y propugno su aumento de 225 a 260. Un cambio radical pues la última directriz de 2015 tenía como objetivo reducir su número a 180, una cifra que se consideraba *«suficiente para disuadir cualquier acción preventiva de un posible adversario.»* En el original de marzo 2021 la mención de posibles adversarios potenciales se mantenía ambigua y a pesar de su sesgo general hacia China hacía referencia a Rusia como la potencia que *«ésta invirtiendo y explorando nuevas tecnologías y vectores nucleares para ejercer mayor coerción hacia sus rivales.»*

A la vez de aumentar el número de cabezas nucleares la IRS también introduce dos cambios innovadores en la estrategia nuclear de Londres:

El primero es aumentar la ambigüedad de la doctrina y la operatividad estratégica y declara que *«Gran Bretaña dejara de proporcionar datos oficiales sobre el arsenal nuclear del país ni sobre armas nucleares operativas en cualquier momento»*. Londres así comparte el argumento de Pekín y Moscú de que la disuasión se verá fortalecida si aumenta la incertidumbre de los cálculos de sus potenciales adversarios, resultando en una disuasión más estable que reduce el margen de acciones preventivas o el primer uso de armas nucleares en una potencial crisis.

El segundo es un cambio doctrinal sobre los escenarios potenciales en los cuales el Reino Unido contemplaría el uso de armas nucleares. El IRS reitera la política tradicional de Londres de comprometerse a no usar, o no amenazar con su uso, a ningún estado que cumpla con el Tratado de No Proliferación Nuclear. Pero en este IRS añade que Gran Bretaña se reserva la opción de abandonar este compromiso si existen situaciones potenciales excepcionales. Concretamente *«se reserva el derecho de abandonar este compromiso del primer uso si es atacada con otras armas no convencionales»*



*de destrucción masiva, o tecnologías emergentes con un impacto similar.»* De esta manera Londres mantiene una ambigüedad sobre su posible respuesta nuclear a ataques no nucleares, como podrían ser misiles hipersónicos, un devastador ataque ciber u otras armas no convencionales - biológicas o químicas. Este cambio aumenta los escenarios para un posible primer uso de armas nucleares por parte de Gran Bretaña en una futura crisis.

Por otra parte, el IRS *«ante un marco de seguridad volátil y mayor riesgo de conflictos»* marco cuatro directrices u objetivos estratégicos para el periodo 2021 – 2026. Estos son de carácter generalista y faltos de concreción;

Mantener y sostener la ventaja comparativa en ciencia y tecnología. Londres se compromete a aumentar su gasto en Investigación y Desarrollo al 2.4% del PIB para el 2027 y ajustar las políticas de inmigración para atraer trabajadores punteros del sector.

Londres proclama que mantiene su compromiso de fomentar el orden liberal democrático internacional cuyas *«normas, estamentos y principios están siendo amenazados y contestados por China»*.

También proclama su prioridad por defender las islas británicas y sus intereses de ultramar de toda posible amenaza, en particular provenientes de Rusia. Que según el texto *«sigue siendo la mayor amenaza a nuestra seguridad.»*

Finalmente, llama a prepararse para las *«nuevas amenazas transversales y desplazamientos»* causadas por el *«cambio climático»*. Sin mencionarlo específicamente poniendo el foco en los flujos migratorios y subrayando el compromiso de la administración Johnson de *«cero emisiones de carbono»* para el 2050.

Así pues, el Ministerio de Defensa del Reino Unido publicó el IRS en marzo de 2021 proclamando el documento *«como el mayor reajuste e innovación de las prioridades de defensa y política exterior de Gran Bretaña desde el fin de la Guerra Fría.»* Proclamo un ligero cambio de tendencia hacia la región del Indo-Pacífico en base a que China ahora representaba el mayor peligro a los intereses de seguridad de Londres. Aunque mantenía a Rusia como *«la mayor amenaza»*, consideraba a China como el rival geopolítico existencial a largo plazo, una declaración histórica pues China desbancaba al rival soviético/ruso por primera vez desde 1946.

La invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 pone en duda y cuestiona casi todas las claves, argumentos, prioridades y conclusiones del IRS, y desde entonces todos los actores relevantes exigen que se revisen los fundamentos del documento y, la vista de las nuevas realidades geoestratégicas, se adapte al marco estratégico post febrero 2022.

## El IRS y el mundo en tras el 24 de febrero 2022

### *Revisión de poner el foco sobre el Indo-Pacífico*

En su formulación varios factores contribuyeron a los autores del IRS en poner el foco en el Indo-Pacífico en 2021. El principal factor fue el retorno a las tensiones y confrontación estructural entre las grandes potencias, es decir principalmente China y EE.UU. Después de décadas de guerras de contrainsurgencia y contra el terrorismo en Afganistán, Irak y otros escenarios del tercer mundo, a partir de ocupación de Rusia de Crimea en 2014 y de las declaraciones beligerantes de la cúpula China sobre Taiwan en el XIX Congreso de PCCh, la amenaza de un conflicto entre estados comenzó a dominar el escenario estratégico global.

Un segundo factor fueron la escalada de inversiones y capacidades militares de Pekin para defender su «*imparable ascendencia económica y comercial*». Al contrario de las predicciones de los analistas occidentales de auguraban desde la década de los 1980 que el ascenso económico de China conllevaría una apertura más liberal y democrática del régimen estaban claramente equivocados, Pekin bajo la batuta de XI Jianping y su férreo control del PCCh se ha consolidado como un régimen autoritario y policial que según las cancillerías y ministerios de defensa occidentales y de la región Asia-Pacífico representa la mayor amenaza al orden existente a largo plazo.

El tercer factor fundamental fue la recalibración de los intereses y prioridades de EE.UU. hacia el Indo-Pacífico a expensas de Europa y Oriente Medio durante la administración Obama. El 12 de octubre de 2012 EE.UU. dejó de ser un importador de hidrocarburos y se convirtió en el tercer exportador global. Así pues, incrementalmente con las presidencias de Obama, Trump y Biden el foco de Washington se puso en China y modificó sus políticas económicas y de seguridad a ese efecto.

Para Gran Bretaña mantener la relación especial con EE.UU. es prioritario e innegociable. De esta manera su interés por China es consecuencia de alinearse con Washington como lo hizo con anterioridad en Afganistán e Irak es para mantener este vínculo y continuar la «relación especial». Además, en Londres, su legendaria obsesión con el Imperio Ruso y la Unión Soviética aminora tras la implosión de esta en 1991, y considero que la Federación Rusa era una potencia decadente y débil y por lo tanto no amenaza existencial y era adecuadamente contenida por los hegemónicos EE.UU. A pesar del rearme de Moscú a partir de 2007, analistas británicos no contemplaron una guerra convencional y confinaron la amenaza potenciales ataques híbridos, cyber, propaganda y «operaciones especiales» no atribuibles como asesinatos de disidentes o sabotajes de estructuras.

## Indo Pacífico espera y Rusia vuelve a escena

Al invadir Ucrania en febrero 2022 Rusia y su presidente Vladimir Putin ha demostrado una capacidad y tendencia de tomar decisiones arriesgadas y peligrosas que ha sorprendido hasta a sus críticos más severos y voraces. Mas aun, Putin al amenazar varias veces con usar del arma nuclear, ha transgredido repetidamente todas las normas de comportamiento de líderes civilizados desde el comienzo de la era nuclear tras la Segunda Guerra Mundial. Esta realidad conlleva la posibilidad, más aun la probabilidad, de una confrontación directa entre la OTAN y la Federación Rusa, como resultado de una decisión deliberada o por error de cálculo y/o confusión en gestión de crisis. La invasión de Putin ha provocado la imposición de un régimen de sanciones a Rusia único. Los miembros de la OTAN y aliados fuera de área han canalizado la mayor transferencia de armas al régimen de Kiev y tomado medidas excepcionales en reforzar el flanco oriental de la Alianza. La prioridad fundamental desde la primavera de 2022 es pues de disuadir a Moscú de continuar y extender su agresión más allá de Ucrania y evitar la caída del gobierno en Kiev.

La nueva realidad no cambia la validez de las conclusiones generales del IRS de que la amenaza existencial a largo plazo es China. Pero si cambia los tiempos y la urgencia de atajar la amenaza actual a los intereses occidentales representada por la agresión rusa a Ucrania. Para Gran Bretaña la geografía es determinante y Londres entiende y asume que será más útil a EE.UU. y a la OTAN si se concentra en la región europea mientras la amenaza de Rusia no se contenga y/o elimine. Una opción astuta dados los recursos limitados, al poner el foco en Europa y dilatar la implementación de su desplazamiento y presencia permanente en el Indo-Pacífico. Londres practica lo que se llama «*hacer virtud de necesidad*» y no se expone «*a extender su presencia en muchos frentes y no ser efectivo o determinante en ninguno.*»

Estas condiciones imperantes en el verano 2023 resultan en que el ejército británico, por el momento y a medio plazo, no contemple un papel para sí mismo de competidor de China en Asia y no estima como realista la posibilidad de un enfrentamiento directo con el ejército popular de liberación chino. Así mismo la fuerza aérea o Royal Air Force tiene una relevancia marginal en los teatros estratégicos del Indo-Pacífico. La próxima generación de aviones *Tempest* podrían tener el potencial de combate para enfrentarse a un adversario como China, pero el programa no se completará hasta 2027 y la falta de bases aéreas en la región reduce mucho la posibilidad de un despliegue efectivo a medio plazo. Finalmente, puede ser la marina o Royal Navy la que pueda contribuir sustancialmente en este marco estratégico. Es irónico contemplar que tras dos décadas de contrainsurgencia en Afganistán e Irak donde el ejército se llevaba la mayor parte de la tarta presupuestaria de Defensa principalmente a costa de la Marina – la Revisión Estratégica de 2010 y la Directriz de Seguridad de 2015 dejaron a la Royal Navy con solo 19 plataformas principales, su nivel más bajo desde 1455. Ahora, las facultades tradicionales de la Marina británica de flexibilidad de proyección de fuerza, su alta visibilidad simbólica en tiempos de paz, su habilidad de proteger las rutas comerciales y principalmente su autonomía logística y compatibilidad con los aliados de la región

(EE.UU. Australia, Nueva Zelanda y Canadá) la hacen el brazo más relevante para la presencia británica en este teatro por lo menos hasta finales de esta década.

Una demostración de la capacidad de la Marina de contribuir en la región fue el despliegue del 21 Grupo Aeronaval de Ataque (CSG 21) en mayo de 2021 a la región centrado en el nuevo portaaviones *HMS Queen Elizabeth*. A pesar de que los aviones abordo eran F-35 de los Marines de EE.UU. y que el escolta de la marina EE.UU. *USS The Sullivans* formaba parte del grupo, el CSG-21 ejecuto varios ejercicios conjuntos con la Marina EE.UU. en las aguas de Filipinas con los portaviones de EE.UU. *USS Ronald Reagan* y *USS Carl Vinson*. Una contribución premonitoria de apoyo más simbólico que efectivo a la estrategia occidental en la región que no fue secundada por ninguna otra potencia europea. Consolidando así la «*relación especial*» tan prioritaria para Londres.

De todas formas, aun para la Royal Navy, la pregunta esencial es como hacer de una contribución simbólica una contribución sustancial en la región con recursos tan limitados – solo 11 plataformas de destructores Tipo 45 y fragatas Tipo 23 que no harán viable cobertura a los dos portaaviones, Tipo *HMS Queen Elizabeth*, para enfrentarse a la potente Marina China al medio plazo sin apoyo crucial de EE.UU. Para empezar a solventar este déficit el ministro de defensa Ben Wallace ha creado un nuevo programa acelerado de construcción naval dirigido por La Oficina de Construcción Naval en julio de 2021 que contempla la construcción de seis fragatas y cuatro destructores para finales de la década 2020 y todavía no presupuestados pendientes de las elecciones generales previstas para finales 2024. La buena noticia para la Royal Navy es que el líder de la oposición laborista Sir Keir Starmer no cuestiona el cuerpo solido del IRS y sus críticas son más de falta de prevención y preparativos de los Conservadores ante las crecientes amenazas a lo largo de los últimos trece años y pone el énfasis en la construcción naval como eje de una política industrial de reactivación de zonas más desfavorecidas de la geografía británica y bastiones del potencial electorado laborista.

En lógica del objetivo de Londres de ser el país europeo con la mayor y más integrada presencia en el Indo-Pacífico, Gran Bretaña firmo en septiembre de 2021 el nuevo pacto defensivo con Australia y EE.UU. el célebre Acuerdo AUKUS (por sus siglas en ingles). Concretamente el acuerdo entre Australia, Gran Bretaña y EE.UU. consiste en la construcción de ocho submarinos nucleares de ataque con base en Stirling, al sur de Perth (Australia) eje idóneo para la región ubicado entre los océanos Indico y Pacifico. Mientras se construyen los sumergibles que serán operativos en 2035, Gran Bretaña y EE.UU. se comprometen a rotar submarinos de ataque con base en Stirling para garantizar un submarino desplegado en cada océano. Una vez desplegados los nuevos sumergibles Londres acordó con Canberra desplegar dos submarinos clase *HMS Astute* para asegurar que Australia pueda tener siempre cuatro sumergibles desplegados a partir de 2035, es decir dos por cada océano, número que consideran el mínimo para asegurar y garantizar las rutas comerciales de la región.

Otros acuerdos concluidos o en fase de consolidación para demostrar la prioridad de Londres en la región son las aproximaciones a dos potencias cruciales en la contención de China, es decir Japón y La India. Con Tokio, Londres ha sido el primer

país europeo en conducir maniobras navales desde 1945. A su vez se han concluido varios acuerdos comerciales y de defensa que programan la construcción de avión de combate *Tempest* y compartir operatividad en las nuevas fragatas y destructores del programa naval británico y japones. La cooperación con la India no es tan intensa y está en fase exploratoria pues la herencia colonial y las ambiciones de Nueva Delhi no coinciden con las prioridades de Londres. Uno de los puntos más controvertidos es la negativa de la India a condenar la invasión rusa de Ucrania y de esta a renunciar su «*amistad histórica*» con Moscú.

El riesgo de una intensa inclinación estratégica de Gran Bretaña hacia el Indo-Pacífico es que con los recursos limitados disponibles sufriría su capacidad militar en su conjunto y no cumpliría su objetivo principal de la IRS que es «*mantener la relación especial con EE.UU. y ser un actor útil en la defensa colectiva de Occidente*». De esta forma el Reino Unido, como decía el analista Lawrence Freedman de Kings College, «*corre el riesgo de tratar de hacer muchas cosas a la vez y ninguna bien.*»

A mediados de 2023 el consenso es corregir levemente el IRS y mantener que a la vista de acontecimientos el Reino Unido está mejor colocado y capacitado para concentrarse en la región Euro-Atlántica. La invasión rusa de Ucrania es el argumento y la lógica que sostiene este consenso.

Para Gran Bretaña Rusia presenta hoy en día la amenaza más existencial a Occidente desde el colapso de la URSS. Moscú tiene una capacidad nuclear geoméricamente superior a Pekín, que moderniza constantemente y lo más importante una propensión a amenazar con su uso desconocida en ninguna potencia nuclear desde la crisis de Cuba en 1962. Sus fuerzas convencionales, a pesar de su pobre actuación en Ucrania y el tremendo desgaste sostenido en los últimos 18 meses, son una amenaza existencial para los aliados bálticos y otros países fronterizos de la OTAN. Desde la implosión de la URSS, Rusia no ha cesado de usar la opción militar en su propio país – Chechenia 1994-6 y 1999 – su extranjero cercano – Georgia 2008 y Ucrania 2014 y 2022 – y «*fuera de área*» en África y Oriente Medio principalmente Siria 2011-presente y Sahel 2014 en adelante. Para Londres la actuación de «*operaciones especiales*» en su territorio, por ejemplo, envenenar disidentes o intervenir en política interna - referéndums escocés 2014 y Brexit 2016 – ha provocado una visión negativa y amenazante en las elites británicas muchas veces no compartida por los aliados continentales.

El discurso de Putin el 21 de febrero 2021 y su posterior invasión de Ucrania tres días después borraron todas las dudas sobre la naturaleza de la amenaza y el régimen ruso. Su impacto inmediato a pesar de su fracaso inicial de objetivos militares de Moscú fue alterar la arquitectura y el teatro estratégico del continente europeo. Un efecto inicial fue que Finlandia y Suecia abandonaron su histórica neutralidad y Helsinki se integró en la OTAN en abril 2023 y Estocolmo espera hacerlo en enero del 2024. En este contexto el Reino Unido se enfrenta a dos retos cruciales:

Londres tiene que contribuir sustancialmente para disuadir la amenaza rusa mediante un reforzamiento de sus fuerzas convencionales en los países fronterizos con Rusia. Gran Bretaña ha doblado su presencia y lidera el grupo de combate de la



OTAN en Estonia y contribuye con un escuadrón aéreo a patrullar el báltico. También ha desplegado unidades acorazadas a países limítrofes como Rumania y Polonia, pero son contribuciones anecdóticas que marginalmente ayudan a reducir el déficit en la «*correlación de fuerzas*» en los teatros de operaciones.

Si Reino Unido quisiera ir más allá y decisivamente alterar la balanza a favor de la OTAN tendría que revisar la premisa de la IRS de reducir el ejército de 82,000 a 72,000 efectivos. Varios analistas abogan por reintroducir el concepto de la Guerra Fría del ejército Británico del Rin o *British Army on the Rhine* (BAOR) que en su día tenía tres divisiones con 60,000 efectivos y tres alas de combate. Una opción más realista sería desplegar dos brigadas mecanizadas, una en los bálticos y otra en Polonia (Unos 12,000 efectivos) y dos alas de combate para finales de esta década. Como se puede ver las ambiciones son muy limitadas de acuerdo con los recursos disponibles y una opinión pública predominante que, aunque es solidaria con sus aliados orientales, no se implica si eso requiere revisar el nivel de vida actual y sobre todo enviar a su juventud al frente oriental. Una realidad que hace que cualquier propuesta política de intervención sea bastante complicada de ejecutar por el gobierno de turno, se conservador o laborista.

Gran Bretaña reconoce que la naturaleza de la confrontación con Rusia es multidimensional y que tiene que estar preparada para responder a amenazas en la «zona gris» como la guerra de información/propaganda y la guerra ciber. Así pues, en 2020 el gobierno Johnson creó la fuerza nacional ciber o *National Cyber Force* por conjuntamente con los servicios de inteligencia y los ministerios de Defensa y Exteriores sean capaces de competir con Rusia por debajo del umbral de la confrontación abierta, por ejemplo, resistiendo ataques contra infraestructura civil, protegiendo satélites de comunicaciones y bloqueando intentos de hackeo por parte de Moscú y poder responder con contraofensivas propias. Augmentar estas capacidades y tecnologías en Gran Bretaña y compartirlas con los aliados continentales es una de los retos de la estrategia británica.

### *Europa, la eterna asignatura pendiente.*

Además de calibrar su estrategia de defensa nacional, Londres debe considerar como puede contribuir con eficacia a aumentar y consolidar la cohesión del continente europeo frente a la agresión rusa. A pesar del Brexit, o quizás como consecuencia de ello, Gran Bretaña «*mantiene su compromiso incondicional con la seguridad de Europa*» y en «*asumir un papel de liderazgo en la OTAN.*» De hecho, desde febrero de 2022 Londres ha sido uno de los aliados más sólidos de Ucrania, superado en dinero y pertrechos solo por los EE.UU. Una relación más estrecha entre Reino Unido y la Unión Europea en la tarea de ayudar a Ucrania podrían beneficiar a ambos y ser el catalizador de un pilar europeo más sólido dentro de la Alianza Atlántica. Lamentablemente Londres, París y Berlín todavía no están intelectualmente, políticamente e ideológicamente en un punto de partida común para comenzar más aun elaborar una posición y visión común en este aspecto.

Pero, a pesar de este esfuerzo el IRS y los gobiernos de Johnson, Truss y Sunak han fracasado en formular detalladamente como el Reino Unido puede cooperar con la Unión Europea tras el Brexit a la vista de las iniciativas de Bruselas sobre la «*Brújula Estratégica*» y reformas de la Política Común de Seguridad y Defensa. El modelo actual de cooperación de Londres con Noruega y Canadá donde colaboran en la Fuerza Conjunta o «*Joint Expeditionary Force*» en el ártico podría ser un formato a repetir en otros teatros continentales.

## Conclusiones y apreciaciones

La IRS en marzo de 2021 marco un momento significativo en la política de seguridad y defensa de Gran Bretaña comparable al White Paper de Duncan Sandys en 1957 tras el desastre de Suez en 1956. Al contrario que aquel White Paper de 1957 el IRS de 2021 vio la luz con casi un año de anterioridad al evento seminal que cambio el marco geoestratégico global para el Reino Unido, la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022.

Como el documento anterior la flexibilidad y cultura estratégica de Gran Bretaña lo intenta adaptar a la evolución de acontecimientos y con más voluntad que recursos a la realidad vigente. El IRS identifica a dos grandes potencias, China y Rusia, como los grandes retos para la sociedad británica y analiza como destilar las prioridades para concretar los objetivos de futuro considerando los muy limitados recursos de que dispone. Rusia y China respectivamente, dominan dos regiones dispares y lejanas entre si el corazón de Europa y el Indo-Pacífico y Londres debe equilibrar sus despliegues en cada teatro de operaciones para maximizar rendimientos e influencia. Originalmente la tendencia relativa del IRS hacia el Indo-Pacífico reflejaba la prioridad de la política exterior británica desde Suez en 1956 de mantener y aumentar la «relación especial» con EE.UU. y en todo momento alinearse con sus posiciones globales. Londres en 2021 temía que de no contribuir seriamente al Indo-Pacífico la fortaleza y cohesión con Washington se debilitaría y peor aún desaparecería.

La IRS no pretendía restar importancia al teatro de la OTAN/Europa que por razones obvias de geografía e historia siempre estará en el centro de las prioridades de Londres. Así pues los eventos de 2022 acudieron a resolver el dilema británico de cómo mantener su utilidad ante su «*relación especial*» con EE.UU. y atender sus prioridades de defensa nacional en Europa con su objetivo desde 1945 de disuadir a Rusia. La invasión rusa de Ucrania proporciono a Londres la oportunidad de reforzar su papel transatlántico y a la vez justifico su apoyo incondicional a la OTAN que por cierto estaba siendo cuestionado por la mayoría de sus miembros fundadores, particularmente la Administración Trump en EE.UU. durante 2017-21y por el presidente francés Macron en 2019. A su vez, la guerra en Ucrania elevaba la importancia del teatro europeo en los cálculos de Washington y por tanto el valor de la contribución británica y su peso en la Administración Biden.



Finalmente, el Brexit fue en realidad una apuesta por un grupo de aventureros que manipulando emociones e identidades localistas creyeron que librando a Gran Bretaña del mastodonte burocrático y elitista de Bruselas podría navegar a su manera por el globo y traer de nuevo una era de prosperidad, libertad, respeto y dignidad a un país en decadencia estructural desde la Segunda Guerra Mundial. Ya lo decía el fallecido secretario de Estado americano, John Foster Dulles tras la debacle de Suez en 1956. «*Gran Bretaña ha perdido un Imperio y todavía no ha encontrado su papel en el mundo.*» Solo han pasado siete años desde que se cambió de rumbo y aún es pronto para ver si la apuesta fue justificada. La evidencia acumulada en este breve periodo de tiempo no da muchas esperanzas, pero Londres ya está tomando acciones correctivas desde octubre de 2022 para por lo menos limitar daños y comenzar a tejer un nuevo encaje de Gran Bretaña en la sociedad internacional. El IRS y su evolución desde marzo 2021 apuntan en esta dirección.

Todos los primeros ministros desde Harold Macmillan (1957-63) hasta Rishi Sunak (2022 - ) una vez llegados al número 10 de Downing Street se quejan copiosamente del «*Síndrome de Suez*», una especie de nube negra de pesimismo que se mueve con el destino inevitable de gradual decadencia de las Islas en un mundo cada vez más complicado y hostil. Una nube tozuda que influye negativamente en la formulación y ejecución de una estrategia de acción exterior del país «*a la altura que se merece*».

El IRS de marzo 2021 y su gradual adaptación a las nuevas realidades, es un ejercicio de introspección y modestia basado en la sensatez que da una crisis estructural, y quizás por ser el producto principal de la resaca del Brexit, es probablemente el principio del fin del «*síndrome de Suez*» para Londres y esperemos un punto de partida para un encaje realista y productivo de Gran Bretaña en la seguridad continental y global.



## **Capítulo duodécimo**



## La gran estrategia de Turquía

*Felipe Sánchez Tapia<sup>1</sup>*

### Introducción

A lo largo de las últimas décadas y, en particular, desde la disolución de la Unión Soviética en 1991, el ascenso de Turquía entre las potencias de rango medio tanto a nivel regional como global ha hecho de este país uno de los actores geopolíticos que mayor relevancia ha alcanzado en el contexto internacional. Poco o nada puede emprenderse sin su concurso en regiones como Oriente Medio, el mar Negro, el Cáucaso o el norte de África mientras que en organizaciones internacionales en las que, a priori, parecía llamada a representar un papel secundario, como la OTAN o el G-20, Turquía ha adquirido un protagonismo indiscutible. Una tendencia que la guerra de Ucrania no ha hecho sino impulsar, habiendo ganado relevancia geopolítica tanto ante EE. UU. y la UE como ante Rusia, China y el resto de las potencias no alineadas con la visión occidental. Nada de esto ha sido fruto de la casualidad y difícilmente podría haberse alcanzado sin una estrategia nacional diseñada al efecto.

Pero ¿En qué consiste esta estrategia? Con carácter general, una estrategia no pretende otra cosa que asegurar la consecución de determinados fines mediante la adecuada articulación en tiempo y espacio de los medios y recursos disponibles. Reducido en sus orígenes al campo de las operaciones militares en tiempo de guerra, el concepto de estrategia ha ido ampliando su contenido a lo largo de siglos de evolución hasta encontrar aplicación en, prácticamente, todos los aspectos de la actividad humana. Por lo que a los Estados nacionales se refiere, la idea de una «gran estrategia» surge en el contexto de las guerras napoleónicas a principios del siglo XIX aplicado a la guerra de los «grandes batallones» como un concepto exclusivamente militar para, con el tiempo, ir evolucionando y ampliándose e incluir, ya en el pensamiento estratégico de mediados del siglo XX, la concurrencia de la totalidad de los recursos de la nación, no solo los militares, en la conducción de la guerra. En su interpretación más actual, la finalidad de la gran estrategia excede al fenómeno bélico para convertirse en la materialización de una determinada visión del propio país en el mundo<sup>2</sup>. Y, a diferencia de una estrategia «a secas», que se limita al empleo de un determinado tipo de medios, lo que hace grande a una estrategia no es el tamaño de quien la diseña y aplica, sino su capacidad de movilizar todos los recursos de poder nacional disponibles (diplomáticos,

---

<sup>1</sup> Coronel de Infantería (DEM), Profesor asociado al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

<sup>2</sup> JORDAN, J., ¿Qué es la gran estrategia?, *Global Strategy*, 10 de septiembre de 2021. Recuperado en abril de 2023 de <https://global-strategy.org/que-es-gran-estrategia/>

informativos, militares y económicos) para alcanzar finalidades establecidas. Además, no contentándose con el uso de los recursos preexistentes, una gran estrategia añade la capacidad de crearlos y desarrollarlos en función de las necesidades<sup>3</sup>.

Aunque la aplicación de este concepto ha sido en gran medida restringido a las grandes potencias, cada vez está más aceptada su adecuación a potencias de rango intermedio. De hecho, «todos los estados tienen una gran estrategia, aunque no lo sepan»<sup>4</sup>, pues ese es el nivel en el que interactúan todos los recursos del Estado (diplomacia, economía, fuerza militar, etc.) para obtener resultados en un mundo en el que otros Estados tienen sus propias grandes estrategias. En definitiva, no es que una gran estrategia esté al alcance de las mencionadas potencias medias, sino que, para la mayoría de ellas, constituye una necesidad imperiosa para garantizar su supervivencia. Este es el caso de Turquía y es por ello por lo que encontramos adecuado el uso del término gran estrategia para referirnos a su actuación tanto en el interior como en el exterior en aras de materializar su particular visión de futuro.

En la mayoría de los casos, el pensamiento estratégico de una nación acaba plasmándose en un documento gubernamental que, bajo denominaciones como estrategia de seguridad nacional, libro blanco, etc., define las líneas maestras de la actuación de los organismos e instituciones del Estado. No es este el caso de Turquía por lo que, en ausencia de tal referencia, resulta obligado acudir al análisis de declaraciones políticas, escritos académicos, publicaciones diversas y, sobre todo, de las políticas exterior y de seguridad que el país ha aplicado en el pasado, muy especialmente desde el final de la Guerra Fría. De esta manera, puede constatarse que, en los últimos años, Turquía ha ido trazando las líneas maestras de una acción exterior que se ha ido adaptando a las circunstancias de cada momento y que, lejos de ser improvisada, reviste las características de una estrategia formal.

En este estudio trataremos de identificar los elementos que la integran, comenzando por señalar algunos de los factores, a nuestro juicio los más relevantes, que conforman la particular visión turca del mundo exterior y que, indudablemente, condicionan al resto de los elementos que forman parte de su gran estrategia: interés nacional (fines), recursos de poder nacional (medios) y los modos en que estos últimos se han ido combinando a lo largo del tiempo para alcanzar los primeros.

.....

3 LAYTON, P., Grand Strategy? What does that do for me?, *The Strategist*, 23 de julio de 2012. Recuperado en mayo de 2023 de <https://www.aspistrategist.org.au/grand-strategy-what-does-that-do-for-me/>

4 LUTTWAK, E.N., *The Grand Strategy of the Roman Empire*, John Hopkins University press, 1976, p. 9.

## La visión turca del mundo exterior

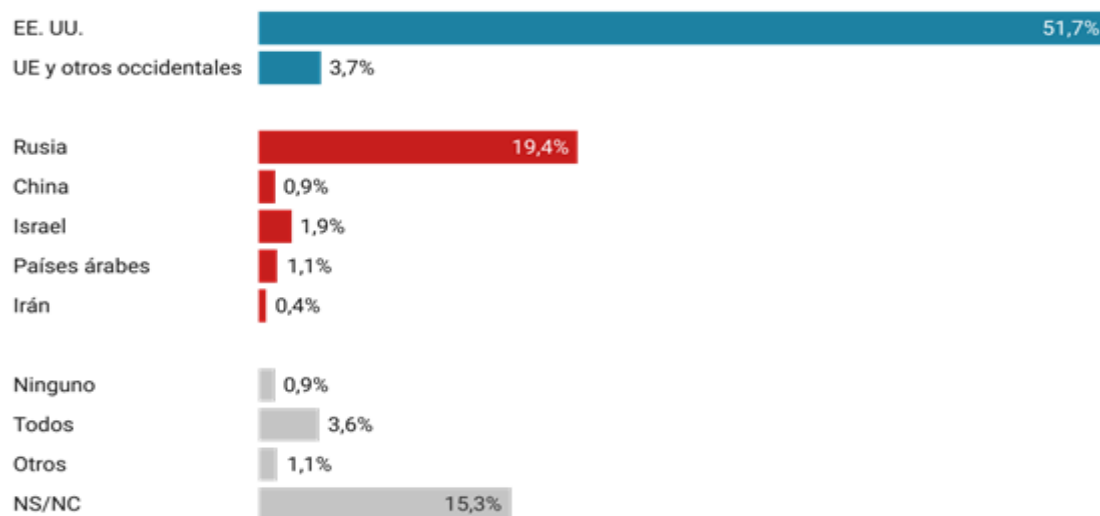
Sin duda, la definición de una gran estrategia se ve en gran medida influida por la particular percepción que un Estado tenga de las realidades geopolíticas que le rodean. Cuestiones como la historia, la cultura, el entorno geográfico, etc., rara vez compartidas por otros Estados, conforman la base sobre la que un Estado configura una identidad que, a fin de cuentas, se deriva de la visión del mundo de los individuos que lo integran. Precisamente por esta razón conviene incluir en este análisis algunas de las cuestiones que, ampliamente compartidas en la sociedad turca con independencia de inclinaciones políticas, forman parte de una peculiar forma de ver el mundo y que condicionan cualquier estrategia que el Estado turco pueda adoptar. Aunque, naturalmente, existen otros, destacamos aquí cuatro aspectos que consideramos esenciales: las consecuencias del desmantelamiento del Imperio otomano, la ubicación geográfica de Turquía, el encaje de Turquía en el sistema internacional y el impacto de la inevitable presencia rusa en su frontera.

### *Desconfianza: el síndrome de Sèvres*

Si tuviésemos que reducir la descripción de las relaciones de Turquía con el mundo occidental a una única palabra, la más adecuada sería, muy probablemente, «desconfianza». Desde luego, desconfianza es lo que podemos percibir en la actitud de las autoridades turcas hacia los países e instituciones del mundo occidental, particularmente la OTAN y la UE, y las dificultades que se han planteado con ocasión del proceso de adhesión de Suecia y Finlandia a la primera de ellas es buena prueba de ello. Es más, en gran medida, el mundo occidental es percibido incluso en no pocas ocasiones como una auténtica amenaza, como muestra una reciente encuesta de la agencia privada METROPOLL (figura 1).



## ¿Qué país o grupo de países representa la mayor amenaza para Turquía?



Compilado por el autor

Fuente: METROPOLL - Turkey's Pulse, March 2022 - Creado con Datawrapper

Figura 1: Percepción de la amenaza externa en la sociedad turca. Fuente: METROPOLL – Turkey's Pulse, marzo de 2022. Elaboración propia.

¿A qué se debe esta animadversión? No es una cuestión novedosa, momentánea o transitoria y puede considerarse un fenómeno estructural. Ampliamente extendida entre la población se encuentra la idea de que el verdadero interés de las potencias occidentales con respecto a Turquía es su desmembramiento o destrucción para, con ayuda de las minorías que pueden ser utilizadas a modo de *proxies*, dividir el país en varios Estados que puedan controlar fácilmente. Esta visión tan negativa, que ha venido a denominarse «síndrome de Sèvres», encuentra su fundamento en el tratado homónimo que, con esa finalidad, las potencias occidentales del momento pretendieron imponer al Imperio otomano tras su derrota en la Primera Guerra Mundial (figura 2).

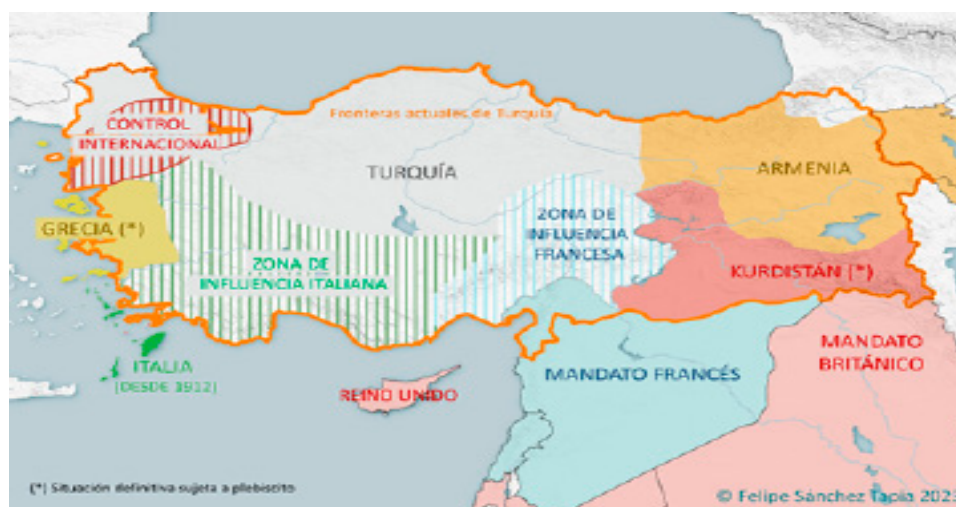


Figura 2: Reparto del Imperio otomano según el Tratado de Sèvres.

Cien años después, esta visión continúa siendo predominante en la sociedad turca y más de un 78 % de la población ve intenciones similares en la actualidad a las que en aquellos años demostraron las potencias coloniales, siendo, además, la actitud occidental hacia las minorías kurda y armenia motivo de especial suspicacia<sup>5</sup> (figura 3).

## Síndrome de Sèvres

Porcentaje de encuestados que coinciden con la afirmación

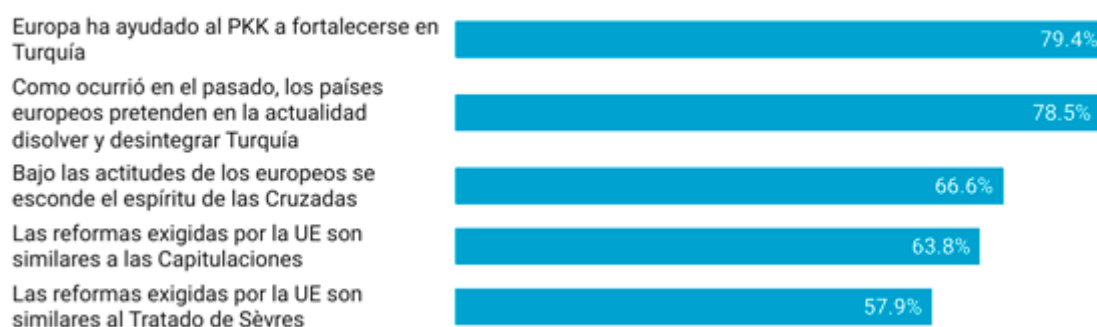


Chart: Traducción del autor • Source: Bilgi Univ., GMF, SIDA • Created with Datawrapper

Figura 3: El «síndrome de Sèvres»

## Entre Oriente y Occidente

Más allá del enfoque meramente geográfico, la pertenencia de Turquía a Europa o a Asia es objeto de un permanente debate pues, a pesar del síndrome de Sèvres, Turquía ha aspirado tradicionalmente a ser considerado parte del mundo occidental. Y no tanto por afinidad cultural como por representar Occidente el paradigma del progreso económico y científico, muy especialmente en aquellos momentos en que el atraso tecnológico del país resultaba evidente. Aunque mantuvo una estricta neutralidad durante los primeros años de la moderna República, Turquía acabó incorporándose a las estructuras occidentales de seguridad durante la Guerra Fría, lo que fomentó, ya desde los años 50 del pasado siglo, el interés por adherirse a las instituciones europeas del momento. Es, especialmente a principio de los años 2000 que estas aspiraciones se manifiestan con mayor intensidad, llegando incluso a obtener el estatus de candidato oficial a la UE en 2005 aunque, como sabemos, el proceso de adhesión está prácticamente bloqueado.

Pero, al mismo tiempo, la historia sitúa a Turquía en un mundo que no es exclusivamente el occidental. El pueblo turco hunde sus raíces en las estepas de Asia

<sup>5</sup> Dimensions of polarization in Turkey 2020, Turkuazlab. Estudio realizado por el German Marshall Fund estadounidense (GMF), la universidad Bilgi de Estambul y la Agencia sueca de cooperación (SIDA). Recuperado en abril de 2023 de <https://www.turkuazlab.org/en/dimensions-of-polarization-in-turkey-2020/>

Central, de donde proceden los turcos selyúcidas que precedieron a la dinastía otomana en la ocupación de la península de Anatolia. Este sentimiento de doble pertenencia, o si se prefiere, de no pertenencia a ninguno de los dos mundos, ha estado presente en la moderna República desde sus primeros momentos y está muy vivo en la Turquía actual. Turquía se considera a sí misma como puente entre Oriente y Occidente, por lo que, en su visión, la elección entre uno y otro no resulta pertinente.

### *Una situación injusta: el mundo es más que 5*

Durante la 69ª Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2014, el presidente Erdoğan pronunciaba su famoso discurso «el mundo es más que cinco» en el que señalaba a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y su derecho de veto como responsables de la parálisis que la organización padecía y de su incapacidad para resolver los problemas mundiales, muy especialmente los que, azotando Oriente Medio, afectaban directamente a Turquía<sup>6</sup>. La posición de Turquía sobre esta cuestión refleja una visión de un orden internacional obsoleto y esencialmente injusto, lo que resulta muy evidente respecto al mundo musulmán y, bajo esta perspectiva, pretende abanderar el movimiento de reforma de unas NNUU que han caído en la inoperancia, incapaces de cumplir su mandato de promoción de la justicia, la seguridad, el desarrollo económico y la igualdad social de todos los países. Son numerosos los movimientos de reforma de las Naciones Unidas que se han puesto en marcha desde mediados de los 90, pero ninguno ha abordado lo que, para Turquía, es la cuestión nuclear: la existencia de cinco miembros permanentes en el Consejo de Seguridad con derecho de veto que, respondiendo a la distribución del poder global tras la Segunda Guerra Mundial, no representan más que a un 25 % de la población mundial y que no han hecho sino aplicar este privilegio en su propio beneficio.

Para hacer honor a la verdad, las probabilidades de acometer con éxito una reforma en la dirección apuntada son escasas, por no decir nulas, pero para Turquía constituye una buena oportunidad para tratar de liderar a aquellos países que, con menor peso internacional, comparten esta visión, especialmente en el mundo musulmán.

### *Rusia; siempre Rusia*

Si alguna potencia ha condicionado la visión geopolítica de Turquía durante los últimos siglos esta es, sin duda, Rusia, bien en su forma imperial, bien durante la época soviética o, bien en la actualidad, bajo su forma de Federación Rusa. La expansión rusa en el pasado se realizó a expensas del Imperio otomano y en tiempos más recientes fue la ambición de la otrora todopoderosa Unión Soviética sobre los estrechos turcos la

---

6 ERDOĞAN, R.T., *The vision of new Turkey: The world is bigger than five*, Cumhurbaşkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, p. 21.

que empujó a Turquía a arrimarse a la sombra de la OTAN<sup>7</sup>.

Turquía no puede vivir de espaldas a Rusia y el problema es que su relación, lejos de ser igualitaria, mantiene el carácter asimétrico que tradicionalmente ha tenido, siendo Rusia el componente que dispone de mayores recursos de poder. Conscientes ambas partes de esta situación, Turquía y Rusia han acabado estableciendo un modelo de relaciones bilaterales basado en una doble compartimentación: por un lado, tratando de mantener una separación entre la cooperación económica y las relaciones político-diplomáticas; y por otro, enfatizando aspectos proclives a la cooperación mientras se marginalizan aquellos asuntos susceptibles de confrontación. Este enfoque ha posibilitado la cooperación en áreas en otro momento inimaginables, como el sector energético o la industria de defensa, pero no resuelve las divergencias estratégicas de fondo, lo que resulta manifiestamente visible en lugares como Siria, Libia, el mar Negro, el Cáucaso o Ucrania. Pero, desde la perspectiva turca, la convivencia con Rusia no es nada fácil y requiere elevadas dosis de pragmatismo.

## La gran estrategia de Turquía

### *Intereses generales del Estado*

El primero de los elementos formales de una gran estrategia tal y como aquí se ha expuesto lo constituyen los fines que se persiguen, materializados en intereses nacionales. En el caso de Turquía y en ausencia de un documento oficial que los defina con precisión, podríamos concluir que 1) la defensa de la soberanía e integridad territorial, 2) la prosperidad económica de la nación, 3) la consecución de un puesto relevante para Turquía en el orden internacional y 4) la seguridad interior y exterior que permita garantizar lo anterior son intereses permanentes que resultan coherentes con su actuación durante las últimas décadas. No sabemos de qué manera establecería el interés nacional un documento de carácter estratégico, pero podemos asumir que, existiendo un amplio consenso a través del espectro político del país respecto a estas cuatro cuestiones, de una u otra manera, cualquier definición formal los incluiría.

### Defensa de la soberanía e integridad territorial

Garantizar la soberanía e integridad territorial es, en la mayoría de los casos, la primera de las preocupaciones de un Estado y si algo ha amenazado la integridad

.....

7 Turquía es miembro fundador de la Alianza Atlántica, consecuencia de la aplicación de la Doctrina Truman (1947). <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/truman-doctrine> (consultado en abril de 2023).

del Estado turco desde la misma fundación de la moderna República han sido las aspiraciones de autonomía de la minoría kurda que, en uno u otro momento, ha recibido apoyo exterior de las grandes potencias mundiales. Si en un principio fueron los E.E. U.U. y su presidente Wilson quienes abogaron por el derecho de autodeterminación de las minorías no turcas del Imperio<sup>8</sup>, fue la Unión Soviética quien, durante la Guerra Fría, promovió la creación del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, *Partiya Karkeran Kurdistan*) que, desde finales de los años 70, mantiene una guerra insurreccional con el Estado turco que ya ha causado cerca de 50.000 muertos<sup>9</sup>. Aunque la evolución del conflicto en estos últimos años ha obligado al PKK a moderar sus expectativas, el establecimiento de un estado kurdo independiente que, traspasando fronteras, se extienda por los territorios de Turquía, Siria, Irak e Irán continúa formando parte de sus aspiraciones políticas, lo que, para Turquía, supone una amenaza existencial.

Por otro lado, la caída del Imperio otomano también dejó cuestiones relativas a la soberanía no del todo resueltas que en la actualidad se manifiestan, muy especialmente, entre Grecia y Turquía. Estas disputas tienen dos vertientes diferenciadas. La primera de ellas es la relativa, no tanto a la posesión de las islas en el mar Egeo, cuestión definida en los tratados internacionales<sup>10</sup>, sino a los espacios marítimos y aéreos de soberanía que de ellas emanan. La segunda es la distribución de la zona económica exclusiva y plataforma continental en el Mediterráneo, que, además, implica a la República de Chipre. Estas cuestiones son esenciales para Turquía y el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos en esas aguas han incrementado su valor estratégico, por lo que su defensa es prioritaria.

### Prosperidad económica

La prosperidad económica de la nación y de sus ciudadanos forma parte de las aspiraciones propias de cualquier estado que se precie y, en ese sentido, hay que reconocer que Turquía ha conseguido convertirse en una de las economías emergentes más importantes del mundo. Con un Producto Interior Bruto de 906.000 M\$ (2022), Turquía ocupa el puesto decimonoveno en el *ranking* mundial, pero en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) mejora considerablemente su posición hasta situarse en el puesto undécimo, por delante de países como Corea del Sur, Canadá o España<sup>11</sup>, lo que le ha dado acceso como miembro de pleno derecho a instituciones

8 Punto número 12 del discurso de los catorce puntos del presidente Wilson.

9 La cifra es estimativa. Las autoridades turcas cifraban en más de 40 000 los muertos a causa del conflicto hasta la ruptura del último alto el fuego en 2015. A partir de ese momento y hasta el mes de marzo de 2023, las bajas confirmadas suman más de 6.500 - International Crisis Group (2023), Turkey's PKK Conflict: A Visual Explainer, Recuperado en abril de 2023 de <https://www.crisisgroup.org/content/turkeys-pkk-conflict-visual-explainer> ).

10 Fundamentalmente Tratado de Lausana (1923) y Tratado de París (1947).

11 Banco Mundial.

internacionales de alcance e influencia global, como el G-20. Además, las proyecciones a largo plazo de la OCDE, quizá no carentes de optimismo, sitúan su economía en el sexto puesto mundial en 2050, únicamente después de China, India, E.E. U.U., Indonesia y Japón<sup>12</sup>.

Como puede apreciarse en la figura 4, el «milagro» económico de Turquía se

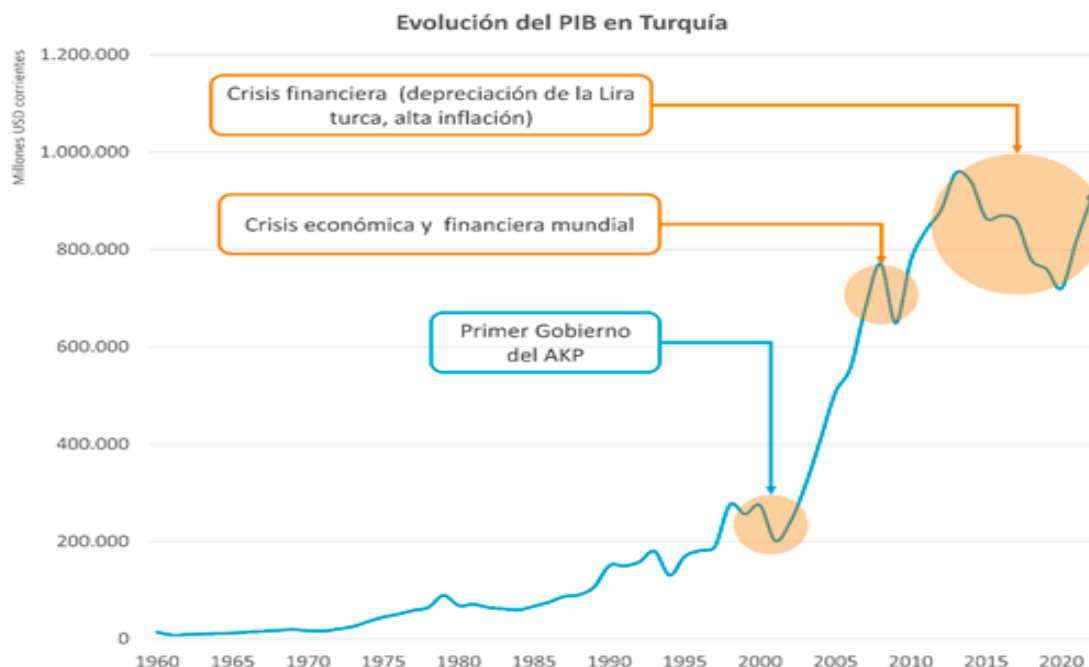


Figura 4: Crecimiento del PIB de Turquía. Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

ha producido durante los últimos 20 años, coincidiendo con los años de gobierno del partido Justicia y Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco<sup>13</sup>) y hacer realidad las estimaciones de la OCDE sería, muy probablemente, la situación final deseada por las autoridades turcas. Sin embargo, rara vez un crecimiento económico como el experimentado por Turquía puede mantenerse de manera sostenida por tiempo indefinido y lo cierto es que la evolución de su economía en los últimos cinco años no invita al optimismo. De hecho, el momento actual es, sin duda, el más delicado de las últimas dos décadas y aunque, según la OCDE, la recuperación tras la pandemia se ha mostrado robusta, las políticas macroeconómicas y los elevados precios de la energía han provocado una inflación que, aunque se ha moderado en los últimos meses, llegó a superar el 80 % a finales de 2022, mientras una acusada depreciación de la Lira turca ha incrementado sustancialmente el coste de las importaciones (figura 5). Los riesgos que se ciernen sobre la economía turca son extraordinariamente elevados en el

12 OCDE (2021), *Economic Outlook No 109 – October 2021 – Long term baseline projections*. Recuperado en abril de 2023 de [https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=EO109\\_LTB&lang=en](https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=EO109_LTB&lang=en)

13 AKP – *Adalet ve Kalkınma Partisi*. En turco AK significa blanco, limpio.



momento actual y todos los indicadores macroeconómicos apuntan a la baja<sup>14</sup>.

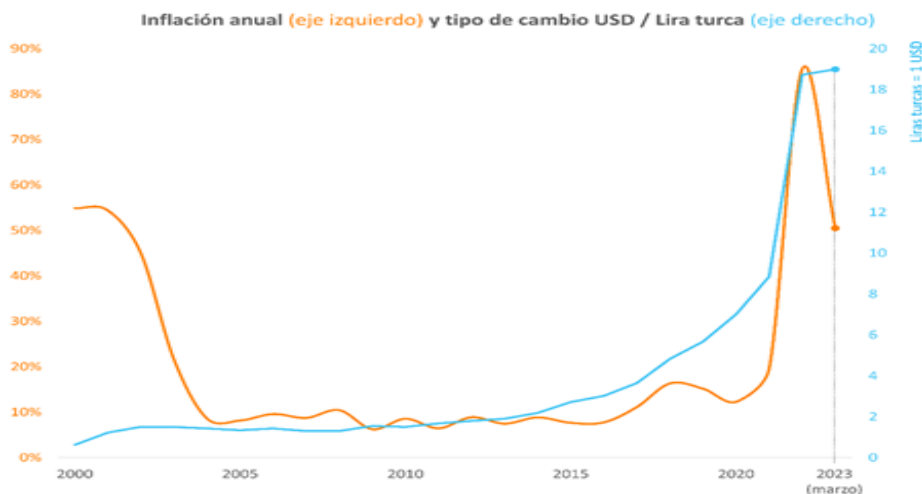


Figura 5: Inflación anual y depreciación de la lira turca respecto al dólar estadounidense. Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Revertir esta situación y retornar a la senda del crecimiento es condición *sine qua non* para que Turquía pueda satisfacer sus prioridades estratégicas y así lo considera el Programa Económico de medio plazo 2024-2026, recientemente publicado por el nuevo equipo económico del Gobierno instalado tras las elecciones de mayo de 2023. Según establece el programa, Turquía aspira a incrementar su PIB en cerca de un 45 %, pasando de los 905.000 millones de dólares de 2022<sup>15</sup> a superar los 1,3 billones en 2026<sup>16</sup>. Es un objetivo, sin duda, extremadamente ambicioso y, considerando que el principal motor del crecimiento ha sido un dinámico sector privado que ha sabido aprovechar las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales, es precisamente sobre esta cuestión sobre la que se vuelca el esfuerzo, actuando en dos aspectos diferenciados: el comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED) en el país.

Con respecto a la primera cuestión, hay que señalar que, en su conjunto, el comercio exterior ha aumentado considerablemente desde los años 80 y en la actualidad equivale, aproximadamente, a un 70 % del PIB. Sin embargo, la balanza comercial es deficitaria, representando las exportaciones cerca del 30 % del PIB frente a algo más de un 40 % las importaciones<sup>17</sup>. Mediante el Programa Económico de medio plazo antes

14 OECD Economic Surveys: Türkiye 2023, OCDE Publishing, Paris, febrero de 2023. Recuperado en mayo de 2023 de [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkiye-2023\\_864ab2ba-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkiye-2023_864ab2ba-en#page1)

15 Banco Mundial.

16 *Hürriyet Daily News* (2023), Business circles welcome new medium-term program, 8 de septiembre. Recuperado en septiembre de 2023 de <https://www.hurriyetdailynews.com/business-circles-welcome-new-medium-term-program-186084>

17 *Ministerio de Comercio de la República de Turquía* (2023), Economic Outlook, marzo de



mencionado, el Gobierno pretende equilibrar su balanza comercial incrementando las exportaciones hasta alcanzar un valor de unos 302.000 M\$, lo que permitiría recuperar un crecimiento anual del PIB de casi el 5 % anual hasta 2026. Ello requiere ampliar el número de países a los que exportar los productos turcos y, si en la actualidad el 80 % de las exportaciones de bienes se dirigen a países de su entorno geográfico, la intención es cuadruplicar el comercio con destinos «lejanos», pasando de los 20.000 M\$ de media en el periodo a 2018-2020 hasta alcanzar los 80.000 M\$ en 2025<sup>18</sup> (figura 6).

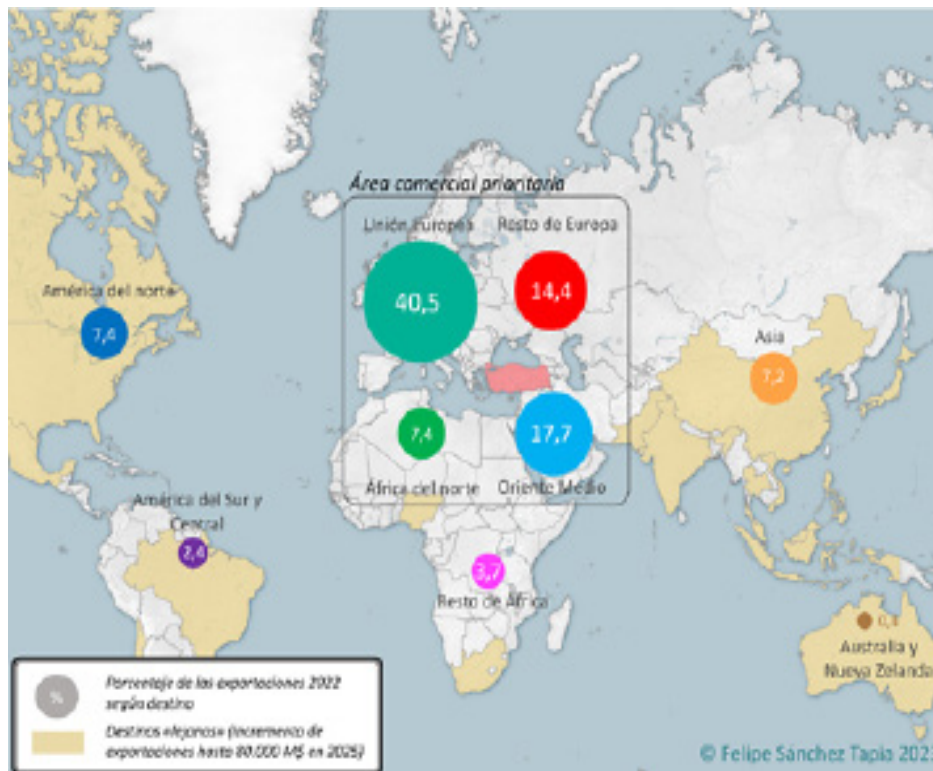


Figura 6: Destino de las exportaciones en 2022. Fuente: Ministerio de Comercio. Elaboración propia.

Algo menos espectacular que el crecimiento del comercio ha sido el incremento de la inversión extranjera directa (IED) que, no obstante, pasó de aproximadamente 1.000 M\$ en 2002 hasta los 13.000 M\$ en 2021. Aquí, sin embargo, es preciso reconocer que, tras haber alcanzado máximos en la primera década del presente siglo, la pérdida de confianza en el país y la inseguridad jurídica han provocado el estancamiento, si no el retroceso, de la IED (figura 7), aspectos ambos que también el mencionado programa de medio plazo pretende corregir.

2023, Recuperado en abril de 2023 de <https://www.trade.gov.tr/data/5b9229ab13b876136466584b/Economic%20Outlook%20March%202023.pdf>

18 Ministerio de Comercio de la República de Turquía (2023), *Op. Cit.*

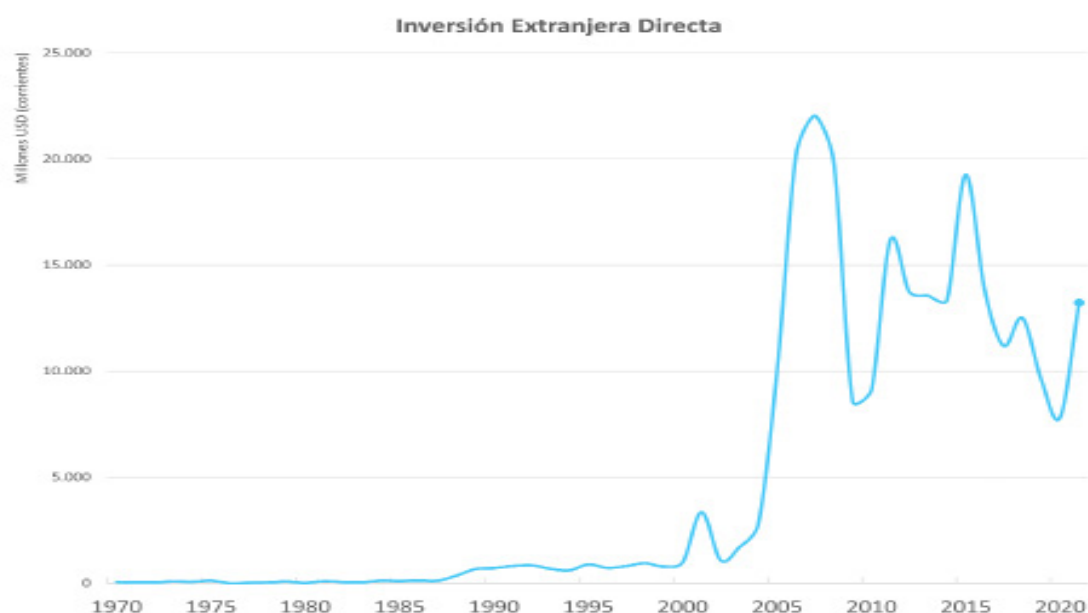


Figura 7: IED. Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Consecuentemente, la búsqueda de socios comerciales en el exterior dispuestos tanto a comprar bienes y servicios turcos como a invertir en el país y que contribuyan con ello a recuperar el pulso de la economía ha pasado a formar parte de los objetivos estratégicos del Gobierno.

## Un lugar para Turquía en el orden internacional

El papel que Turquía se ha visto llamada a desempeñar en el mundo tras la caída del Imperio otomano ha ido variando en función de su capacidad real de influir en los asuntos internacionales. Retraída sobre sí misma y prácticamente ausente de la escena internacional durante el periodo de entreguerras, Turquía optó por mantener una estricta neutralidad durante prácticamente toda la II Guerra Mundial, lo que le permitió evitar lo que hubiera podido ser una devastadora invasión alemana. Pero cuando, una vez finalizada la guerra, Stalin reclamó la incorporación a la Unión Soviética de parte del territorio turco, incluyendo el derecho a establecer bases militares para el control de los estrechos, Bósforo y Dardanelos, Turquía optó por buscar la protección de los E.E. U.U. e integrarse en la naciente Alianza Atlántica (1952), formando parte durante toda la Guerra Fría de forma inequívoca, aunque no sin altibajos (como ocurrió durante la crisis de Chipre en los años 70), del mundo occidental.

Pero el desmoronamiento de la Unión Soviética posibilitó el planteamiento de objetivos más ambiciosos. En consonancia con el peso político que había adquirido a lo largo de los años, Turquía ha pretendido convertirse en una potencia estratégicamente autónoma con capacidad para ejercer el liderazgo regional y con alcance global, recuperando el prestigio e influencia que disfrutó en otros tiempos el Imperio otomano. Las autoridades turcas han declarado que este será «el siglo de

Turquía», haciendo del país una potencia mundial en términos políticos, económicos, tecnológicos, militares y diplomáticos<sup>19</sup>. Para ello, se presenta ante el mundo musulmán como un modelo exitoso y digno de imitación que ha sabido combinar la tradición islámica con un sistema político democrático, lo que le ha permitido, entre otras cosas, integrarse en el inaccesible mundo occidental. Ejerciendo este rol de puente entre ambos mundos, Turquía aspira a erigirse como el más firme defensor de la causa islámica frente a Occidente, obteniendo el reconocimiento del mundo musulmán que le permita ejercer el anhelado liderazgo. Naturalmente, nada de esto exige la ruptura con los aliados occidentales y la permanencia de Turquía en la OTAN y su adhesión a la Unión Europea continúan siendo objetivos estratégicos de primer orden. Pero, aunque todo ello pueda tener mucho sentido desde el punto de vista turco, lo cierto es que desde Occidente se ha percibido con enorme suspicacia. Y es que la pretendida autonomía estratégica no termina de encajar en el orden mundial multipolar emergente, especialmente cuando la geopolítica de bloques impone una visión dicotómica de las relaciones internacionales.

## Seguridad

Desde el punto de vista de la seguridad, la amenaza que el terrorismo del PKK supone para la vida de las personas y para el normal desarrollo de las actividades de la sociedad es una de las primeras preocupaciones del Estado y, como se ha comprobado durante las elecciones presidenciales de mayo de 2023, unos de los temas de mayor trascendencia para gran parte de la población<sup>20</sup>. Los objetivos del PKK son incompatibles con la existencia del Estado turco y sus efectos sobre la vida cotidiana del país bastarían, por sí mismos, para justificar la importancia que Turquía concede a este fenómeno. Pero es que más allá del impacto que el terrorismo tiene en el plano interno, nada desdeñables resultan sus consecuencias sobre las relaciones exteriores. En primer lugar, porque la presencia del PKK y sus filiales en las vecinas Siria e Irak condiciona la acción del Estado respecto a estos países. Y, en segundo lugar, porque el fenómeno terrorista deja notar sus perniciosos efectos en las relaciones de Turquía con el mundo occidental. La presencia de miembros y simpatizantes del PKK en países del centro y norte europeo es objeto de permanente tensión y, como ha quedado patente durante el proceso de adhesión a la OTAN de Finlandia y Suecia, no es una cuestión menor. Por otro lado, el apoyo estadounidense al Partido de Unión Democrática

---

19 *Presidency of the Republic of Türkiye* (2022), «With our Century of Türkiye programme, we aim to make a strong beginning to our Republic's new century», 28 de octubre de 2022. Recuperado en septiembre de 2023 de <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/141374/-with-our-century-of-turkiye-programme-we-aim-to-make-a-strong-beginning-to-our-republic-s-new-century>

20 Gran parte de la campaña ha girado en torno a las relaciones de las principales alianzas con los partidos kurdos, especialmente el HDP, a quien se acusa de mantener conexiones con el PKK.

(PYD<sup>21</sup>), rama siria del PKK, en el marco de la coalición anti-Dáesh articulada en octubre de 2014 es uno de los temas más espinosos, si no el que más, en las relaciones entre E.E. U.U. y Turquía. Por todas estas razones, el PKK es una auténtica amenaza existencial para el Estado turco y su erradicación constituye una prioridad estratégica.

Pero no es el terrorismo la única amenaza a que el Estado debe enfrentarse. En el plano exterior, podemos dividir el entorno inmediato de Turquía en dos grupos de países que, si bien tienen poco o nada en común entre sí, presentan riesgos equiparables para la seguridad del país. El primer grupo estaría constituido por Irán, Georgia y Bulgaria, países que, aunque internamente turbulentos, presentan para Turquía un riesgo entre bajo e inexistente. En el segundo grupo podríamos incluir a Siria, Irak, Grecia, Chipre y Armenia, cuyos intereses chocan frontalmente con los de Turquía. Los problemas de seguridad con origen en estos países no son, sin embargo, de la misma naturaleza. Mientras en Siria e Irak son los problemas derivados de la guerra los que en mayor medida afectan a Turquía, muy especialmente la expansión del terrorismo islamista, el flujo incontrolado de refugiados, el tráfico de armas, etc., los riesgos procedentes de Armenia, Grecia y Chipre son cuestiones con raíces históricas, como la reclamación de reconocimiento del denominado «genocidio armenio», que afecta al prestigio de Turquía en el mundo, o las ya mencionadas disputas territoriales sobre la soberanía de las aguas en el mar Egeo y en el Mediterráneo oriental.

### *Recursos de poder nacional*

El concepto de estrategia está íntimamente ligado al de poder, entendido en su enfoque reaccional o conductual como concepto relativo, de forma que un actor ejerce poder sobre otro cuando tiene la capacidad de que este último actúe de manera que por sí mismo no haría<sup>22</sup>. El poder así definido reviste distintas formas, siendo la más evidente la que trata de imponer algo a un Estado en contra de su voluntad. En general, esta ha sido considerada tradicionalmente la forma suprema del poder. Sin embargo, en los años 90 del pasado siglo, el profesor de la Universidad de Harvard Joseph S. Nye introducía una idea ampliamente aceptada en la actualidad al considerar que el poder presenta una cara más sutil. Si la visión clásica se basa en el ejercicio del poder mediante la coacción o la inducción, lo que Nye denominó *hard power* (poder coactivo), la segunda cara del poder, que en contraposición a lo anterior denominó *soft power* (poder atractivo o persuasivo), se basa en la obtención de los resultados deseados mediante auto convencimiento y no por coacción, tratando de ejercer atracción para persuadir a un tercero de manera que éste se alinee con nuestros propósitos sin necesidad de que exista amenaza o intercambio (castigo/recompensa) de manera explícita<sup>23</sup>.

21 PYD - *Partiya Yekîtiya Demokrat*.

22 DAHL, R., «El concepto de poder», *Behavioural Science*, Vol. 2, No. 3, pp. 201-215, 1957, p. 202.

23 NYE, J. S., *Bound to lead: the changing nature of american power*, Basic Books - versión epub,

Es la adecuada combinación en tiempo y espacio de estos recursos de poder para obtener los efectos deseados lo que, precisamente, se pretende con el diseño y ejecución de una estrategia, por lo que analizamos a continuación los que Turquía, con esa finalidad, ha ido desarrollando a lo largo de los años.

## Poder coactivo

### *Fuerzas Armadas y política de defensa*

Turquía dispone de unas Fuerzas Armadas modernas y bien equipadas que, en los últimos años, han llevado a cabo con éxito operaciones militares en Siria, Irak y Libia. Gran parte de sus efectivos se encuentran empeñados en operaciones en su propio territorio combatiendo al PKK y una parte nada desdeñable, entre unos 30.000 y 40.000 soldados, despliegan de manera permanente desde el año 1974 en la parte norte de la isla de Chipre, garantizando la existencia de la denominada República Turca del Norte de Chipre, que no cuenta con reconocimiento internacional.

Mantienen unos efectivos en activo de 355.200 hombres y mujeres que se complementan con 378.700 reservistas<sup>24</sup>, lo que hace de las Fuerzas Armadas turcas (FAT) las segundas en efectivos de la OTAN, después de las de E.E. U.U. Las FAT son semiprofesionales, manteniendo un servicio militar cuya duración ha sido recientemente reducida a seis meses. Las operaciones de combate, tanto en el interior como en el exterior, son llevadas a cabo por unidades profesionalizadas, quedando el personal que presta el servicio militar dedicado a tareas de apoyo y servicios.

El presupuesto de defensa se elevó en 2021 a 15.479 M\$ (estándares OTAN), que equivale a poco más de un 2 % de su PIB<sup>25</sup>, aunque, desde la crisis financiera de 2018, este gasto está en claro retroceso (figura 8).

---

1990.

24 The International Institute for Strategic Studies (2023), *Military Balance*.

25 SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute..

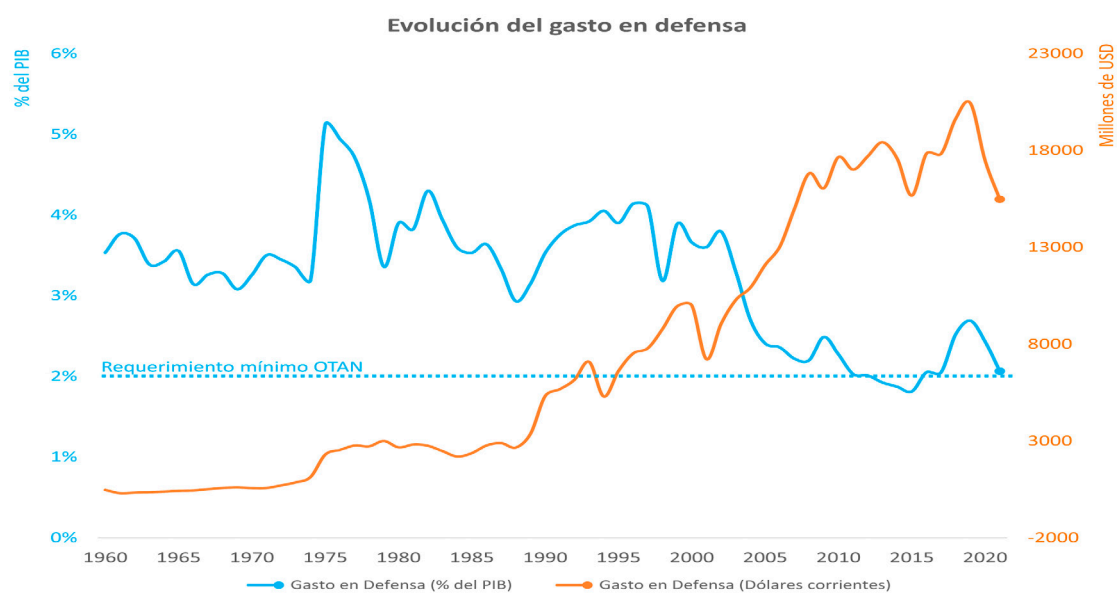


Figura 8: Evolución del gasto de defensa. Fuente: SIPRI. Elaboración propia.

Tradicionalmente, que no por mandato constitucional, las FAT se han considerado a sí mismas garantes del orden interior, razón por la que han intervenido en numerosas ocasiones, directa o indirectamente, en la política del país. Especialmente complicados para las relaciones cívico-militares en Turquía han sido los últimos veinte años, caracterizados por una permanente confrontación entre Fuerzas Armadas y poder político. El momento más dramático de este periodo es el intento de golpe de estado de julio de 2016, saldado con casi 300 muertos entre civiles y militares.

Esta situación ha sido, en gran parte, propiciada por la especial posición del aparato militar en la estructura del Estado. A diferencia de lo que ocurre en los países occidentales, las FAT han dependido siempre y de forma directa del primer ministro, fuera de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, cuya labor quedaba reducida a la industria de defensa y a ciertos aspectos relativos a la gestión del personal. En esta estructura, el jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) ha sido tradicionalmente el miembro más prominente del consejo de ministros, ocupando la cuarta autoridad del Estado en cuestiones de protocolo, únicamente por detrás del presidente, primer ministro (hasta el cambio al sistema presidencialista en 2018) y presidente del Parlamento. La reforma estructural de las FAT emprendida tras el frustrado golpe de estado de julio de 2016 forzó un cambio en esta situación y, en la actualidad, el JEMAD y las FAT han pasado a integrarse en la estructura del Ministerio de Defensa.

La industria de defensa, desarrollada sistemáticamente desde los años 70 con la intención de obtener independencia estratégica, es uno de los pilares fundamentales del poder militar turco. Y es que el embargo de armas impuesto por el Congreso norteamericano en 1974 en represalia por la intervención militar de Turquía en la crisis de Chipre evidenció la conveniencia de evitar una excesiva dependencia del exterior en esta delicada materia. El desarrollo de esta industria ha sido espectacular y en 2022 tres compañías turcas han conseguido situarse en el ranking de *Defense News* entre



las 100 mayores del mundo (ASELSAN, TAI y ROCKETSAN)<sup>26</sup>. Recientemente, el presidente Erdoğan manifestaba que esta industria suministra ya el 80 % de las necesidades de armamento de las FAT, dedicándose a la exportación una parte sustancial de su producción<sup>27</sup>. Gracias a ello, Turquía ha podido reducir la factura de sus importaciones de armamento desde los más de 2.600 M\$ en 1998 a unos 180 M\$ en 2022<sup>28</sup>.

La industria nacional abarca, prácticamente, todas las áreas de la defensa y sus logros más destacados incluyen plataformas navales, como el buque insignia de su marina, el portaaviones ANADOLU, gemelo de nuestro Juan Carlos I, terrestres, como el carro de combate ALTAY, aéreas, como el futuro avión de combate de 5ª generación KAAN o sistemas de misiles y antimisiles, como el sistema de defensa antiaérea de largo alcance y gran altitud HISAR U-SIPER. Pero si alguna de sus producciones ha tenido últimamente especial repercusión han sido los drones armados, alguno de cuyos modelos, el Bayraktar TB2, ha alcanzado reconocimiento internacional tras su decisiva intervención en el conflicto de Nagorno-Karabaj en septiembre de 2020. Más de 24 países han importado este material, entre los que se encuentra Marruecos, que ha importado 19 unidades<sup>29</sup> y la lista de interesados en este y otros modelos no deja de aumentar.

### *Poder económico*

A caballo entre el coactivo y el persuasivo, el poder económico es una de las claves del éxito de un país en política internacional. Este puede empeñarse de manera negativa (embargos, restricciones al capital, congelación de activos, etc.) o positiva (reducción de aranceles, facilidad de acceso a los mercados, ayudas económicas o garantías a las inversiones), teniendo todas ellas en común la manipulación de las transacciones económicas con finalidad política<sup>30</sup>.

A pesar del espectacular crecimiento de la economía turca antes mencionado, las posibilidades de Turquía para utilizarla como instrumento de poder coactivo son limitadas, aunque su pertenencia al G-20 sí que le otorga una capacidad de actuar

26 *Defense News* (2023), Top 100 for 2022, Recuperado en abril de 2023 de <https://people.defensenews.com/top-100/>

27 *Daily Sabah* (2023), Türkiye commissions its largest warship, world's 1st drone carrier, 10 de abril, Recuperado en abril de 2023 de <https://www.dailysabah.com/business/defense/turkiye-commissions-its-largest-warship-worlds-1st-drone-carrier>

28 SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute.

29 *Morocco World News* (2021), Morocco to Acquire 6 More Turkish Bayraktar TB2 Military Drones, 2 de diciembre, Recuperado en abril de 2023 de <https://www.moroccoworldnews.com/2021/12/345824/morocco-to-acquire-6-more-turkish-bayraktar-tb2-military-drones>

30 NYE, J. S., *The future of power*, Public Affairs, Nueva York, 2011, p. 71.



multilateralmente de manera punitiva. Es, sobre todo, en su faceta positiva en la que, en mayor medida, Turquía trata de aplicar su poder económico. Y desde esta perspectiva, son las relaciones comerciales bilaterales y multilaterales las que tienen mayor interés.

Para materializarlas, Turquía dispone de representaciones comerciales en 119 países distribuidas por todo el mundo, aunque, como ya hemos mencionado, sus relaciones comerciales se han desarrollado prioritariamente en su vecindario y en aquellas áreas más dinámicas desde el punto de vista económico, como la UE<sup>31</sup>. Ello no excluye a países con los que mantiene relaciones diplomáticas mejorables, habiendo creado una red de interdependencias económicas que, en cierta medida, limita sus opciones estratégicas (figura 9).

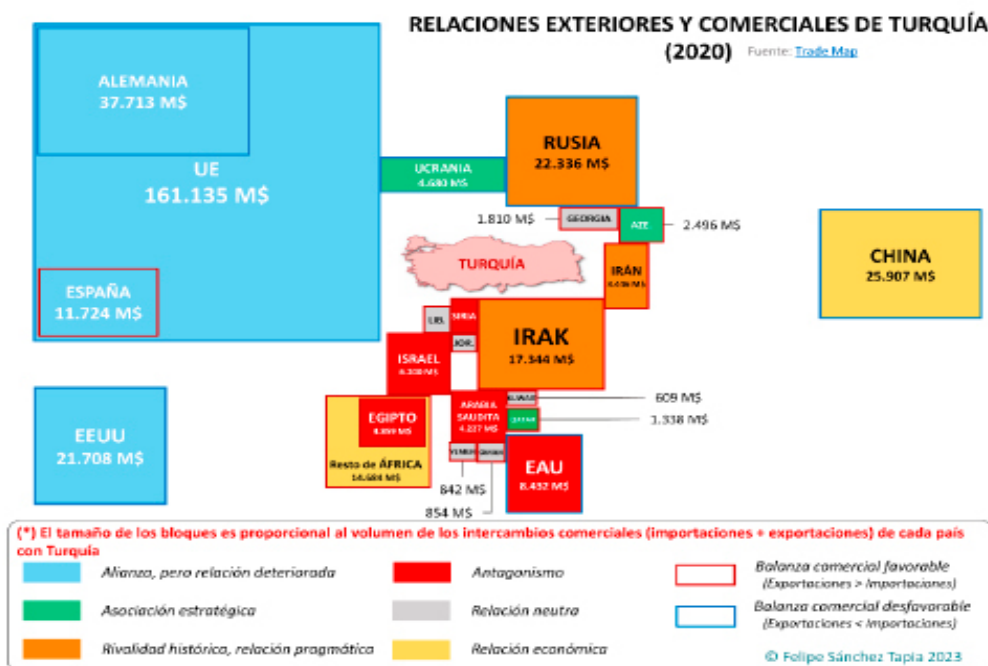


Figura 9: Relaciones exteriores y comerciales de Turquía (2020). Fuente Trade Map. Elaboración propia.

Turquía es miembro fundador de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, a lo largo de los últimos 30 años, ha establecido acuerdos comerciales con la UE (unión aduanera desde 1995) y acuerdos de libre comercio (ALC) con más de veinte países, el último de ellos con el Reino Unido que entró en vigor en 2021. En el momento actual se espera la pronta entrada en vigor de otros seis acuerdos y están proceso de negociación otros 13 con otros tantos países y organizaciones internacionales, como MERCOSUR y el Consejo de Cooperación del Golfo<sup>32</sup>.

31 Ministerio de Comercio, *Op. Cit.*

32 Ministerio de Comercio de la República de Turquía, Economic Outlook, marzo de 2023, Recuperado en abril de 2023 de <https://www.trade.gov.tr/data/5b9229ab13b876136466584b/Economic%20Outlook%20March%202023.pdf>

Pero no todo descansa sobre el Estado en lo que al comercio se refiere y la iniciativa privada juega un importante papel. Son dos las asociaciones empresariales que sostienen la mayoría de las actividades comerciales con el exterior: TÜSIAD<sup>33</sup>, que representa al empresariado de orientación política más prooccidental, y MÜSIAD<sup>34</sup>, que representa al mundo empresarial de carácter más conservador y próximo al actual Gobierno del AKP. En cierta manera, cada una de ellas se ha especializado en un comercio bilateral con aquellos países que, política y culturalmente, les resultan más próximos: TÜSIAD hacia los países europeos y MÜSIAD hacia los musulmanes<sup>35</sup>. Ambas asociaciones forman parte habitualmente de la comitiva que acompaña al presidente Erdoğan y a su ministro de exteriores en sus viajes al extranjero, habiéndose convertido en parte fundamental de la acción exterior del Estado.

Como hemos visto anteriormente, romper el estancamiento de la inversión extranjera directa en el país es necesario para retomar la senda del crecimiento y si, ciertamente, Turquía fue tiempo atrás un lugar muy atractivo para invertir, el giro hacia el autoritarismo de los últimos años y la falta de seguridad jurídica han hecho que deje de serlo. Este es en la actualidad, sin duda, uno de los puntos débiles de su poder económico.

Pero no el único. Otro de los puntos críticos en el desarrollo de Turquía como potencia económica es la energía o, mejor dicho, la carencia de recursos energéticos propios, hándicap que intenta paliar mediante actividades de exploración que, en no pocas ocasiones, entran en conflicto con los intereses de Grecia y Chipre en el Mediterráneo oriental. Alcanzar la autosuficiencia es una de las finalidades de su política energética<sup>36</sup> y la reciente puesta en servicio de los yacimientos de gas descubiertos en el mar Negro en 2020, que el Gobierno espera que pueda cubrir hasta un 30 % de las necesidades del país, ha sido todo un hito. Y no solo porque contribuye a mejorar su seguridad energética, sino porque supone un impulso para sus aspiraciones de convertirse en centro distribuidor de energía (*energy hub*) hacia los mercados europeos lo que, además de beneficios económicos, puede llegar a ser una poderosa herramienta de influencia.

---

33 Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Asociación de Empresas e Industrias turcas. Ver <https://www.tusiad.org/en/>

34 Müstakil İşadamları Derneği, Asociación de Empresarios e Industriales Independientes. Ver <https://www.musiad.org.tr/>

35 BUYUKTANIR KARACAN, D., «Public Diplomacy Activities of TÜSIAD and MÜSIAD During the AK Party Era», *Dergi Park Akademik*, Vol. II, No. 23, pp. 23-78. Recuperado en mayo de 2023 de [https://www.researchgate.net/publication/329787521\\_Public\\_Diplomacy\\_Activities\\_of\\_TUSIAD\\_and\\_MUSIAD\\_During\\_the\\_AK\\_Party\\_Era\\_TUSIAD\\_ve\\_MUSIAD'in\\_AK\\_Partii\\_Donemi\\_Kamu\\_Diplomasisi\\_Faaliyetleri](https://www.researchgate.net/publication/329787521_Public_Diplomacy_Activities_of_TUSIAD_and_MUSIAD_During_the_AK_Party_Era_TUSIAD_ve_MUSIAD'in_AK_Partii_Donemi_Kamu_Diplomasisi_Faaliyetleri)

36 KARAGOL, E. T. et al., «National Energy and Mining Policy of Turkey», Analysis, SETA, julio de 2017.

## Poder persuasivo

Es difícil medir la eficacia de un país en términos de *soft power* y no existe una metodología universalmente aceptada para hacerlo. Sin embargo, existen algunos índices desarrollados por entidades privadas en los últimos años que ofrecen algo de información al respecto. El «Soft Power 30» de 2019 sitúa a Turquía en el puesto 29 del mundo<sup>37</sup> mientras que el «Global Soft Power Index» de 2023 lo hace en el puesto 23, habiendo mejorado desde el puesto 30 que ocupaba en 2020<sup>38</sup>. En términos relativos, este último índice sitúa a Turquía en el centro de la tabla cuando se considera el entorno geográfico europeo (puesto 14 entre 34 países) y a la cabeza si se compara con los países de Oriente Medio (puesto 3 entre los 15 países considerados).

Son varios los instrumentos de los que Turquía se ha servido para obtener estos resultados. Empezando por los clásicos recursos de poder coactivo (militar y económico) arriba tratados que, al mismo tiempo, pueden actuar como recursos de poder persuasivo<sup>39</sup>, continuando con la diplomacia clásica, muy activa en la difusión de su historia y cultura y concluyendo con instrumentos, agencias y organismos propios de la diplomacia pública desarrollados de manera específica con esta finalidad.

## La diplomacia clásica

Turquía dispone de una diplomacia muy profesionalizada y eficaz que, en los últimos 20 años ha incrementado considerablemente su presencia por el mundo, alcanzándose la cifra de 144 misiones diplomáticas (Embajadas y Representaciones Permanentes en organizaciones internacionales)<sup>40</sup>. La política exterior turca está fuertemente centralizada en la figura del presidente y, aunque en los procesos de toma de decisiones intervienen diferentes organismos (Ministerio de AAEE, Consejo de Seguridad Nacional, Fuerzas Armadas y servicios de inteligencia) todos ellos dependen directamente del presidente y apenas interactúan entre sí<sup>41</sup>. La actividad diplomática de la Presidencia es muy intensa, asumiendo aproximadamente una cuarta parte de todas las reuniones de alto nivel del Gobierno turco<sup>42</sup>. En cuanto al foco regional, entre 2010

37 US Center on Public Diplomacy, Recuperado en abril de 2023 de <https://uscpublicdiplomacy.org/users/softpower30>

38 Brand Finance, <https://brandirectory.com/softpower/>

39 NYE, J. S., 2011. *Op. Cit.* p. 99.

40 Ministerio de Asuntos Exteriores.

41 NESET, S. et al., Turkish foreign policy: structures and decision-making processes, CHR. Michelsen Institute, 2019. Recuperado en mayo de 2023 de <https://www.cmi.no/publications/6854-turkish-foreign-policy-structures-and-decision-making-processes>

42 A modo de ejemplo, entre 2010 y 2020, Erdoğan ha llegado a reunirse hasta en 30 ocasiones con el presidente ruso, Vladimir Putin.

y 2020 las reuniones de carácter bilateral tuvieron lugar (por este orden) con países del Oriente Medio, Balcanes, África, Iberoamérica, Cáucaso y Asia Central<sup>43</sup>.

La diplomacia no se restringe al ámbito bilateral y son numerosas las organizaciones internacionales en las que Turquía participa. Ello incluye organizaciones de ámbito global, como las NNUU y sus agencias, y de ámbito regional, como la OTAN, la OSCE, la Organización de Cooperación Económica del mar Negro (BSEC) o la Organización de Estados Turcos, organismo intergubernamental de cooperación que en la actualidad integra a Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Turquía y Uzbekistán cuya fundación fue promovida por Turquía en 2009 con la vista puesta en las repúblicas de lengua túrquica de Asia central. Es a través de la cooperación multilateral que Turquía trata de ganar influencia o, al menos, estar presente, en organizaciones no lideradas por países occidentales, como puede ser la Organización de Cooperación de Shanghái, en la que desde 2012 Turquía ostenta el estatuto de *dialogue partner*.

### La diplomacia pública

A diferencia de la clásica, que encauza las relaciones entre gobiernos, la diplomacia pública canaliza las relaciones de los Gobiernos con elementos de las sociedades de otros Estados con una doble finalidad: 1) incrementar el atractivo del país y generar un estado de opinión favorable hacia el mismo y 2) desarrollar relaciones personales afectivas y duraderas con personas relevantes en aquellas sociedades a las que se dirige. La diplomacia pública es, por tanto, uno de los instrumentos propios de la aplicación del poder persuasivo que, en el caso turco, ha sido desarrollado en plenitud, siendo numerosas las actuaciones gubernamentales en este campo que, en muchos casos, cuentan con la concurrencia de la iniciativa privada.

El primero de los objetivos se persigue mediante la difusión de la cultura, los valores, la historia, la lengua y literatura, los tesoros arqueológicos, logros científicos, arte, cocina, tradiciones, etc. A esta tarea contribuyen, además de las representaciones diplomáticas ya mencionadas y las múltiples actividades por ellas organizadas, otras agencias gubernamentales especialmente diseñadas para ello, como el instituto Yunus Emre, creado en 2007 para la difusión cultural en el extranjero con el objetivo específico de impartir la enseñanza de la lengua turca, algo similar a nuestro Instituto Cervantes. El instituto dispone de un total de 63 centros distribuidos en 46 países, siendo especialmente activo en los Balcanes y en Oriente Medio<sup>44</sup>.

---

43 TEKINES, H., *Turkish Diplomacy by the Numbers: A Decade of Trends*, The Washington Institute, Fikra Forum, 21 de noviembre de 2021. Recuperado en mayo de 2023 de <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/turkish-diplomacy-numbers-decade-trends>

44 *Yunus Emre Enstitüsü* (2023), Recuperado en abril de 2023 de <https://www.yee.org.tr/en/corporate/yunus-emre-institute>

Pero también aquí es significativa la contribución de la iniciativa privada, no necesariamente dirigida desde el Estado. Muy llamativa ha sido en los últimos años la irrupción a nivel mundial del fenómeno de las series turcas, con penetración en los cinco continentes y que, o bien transmiten la visión turca de la historia del Imperio otomano, o bien presentan un modelo de sociedad moderna, pujante y, para muchos, digna de imitación.

La segunda de las vertientes es el establecimiento de redes de contactos y fidelización de personas que, antes o después, puedan tener influencia en sus países de origen. Para ello, la Presidencia de Turcos y Comunidades en el Extranjero (YTB, por sus siglas en turco) desarrolla desde 2012 un programa de becas para estudiantes universitarios que, en 2022, ha recibido 165.000 solicitudes procedentes de 171 países<sup>45</sup>. En el extranjero, 440 instituciones educativas (escuelas y universidades) forman parte de la fundación Maarif, presente en 51 países. En ellas cursan estudios más de 50.000 alumnos, muchos de ellos procedentes de las élites locales que, se espera, acabarán formando parte de las clases dirigentes en esos países<sup>46</sup>.

Tampoco la diplomacia religiosa es dejada al azar. Consciente de la potencial influencia que Turquía puede ejercer en el mundo musulmán, la Dirección de Asuntos Religiosos (*Diyanet*), organización responsable de regular y controlar todos los asuntos religiosos del país bajo la dirección del presidente de la República, se ha mostrado muy activa fuera de Turquía, participando en proyectos de restauración y recuperación del patrimonio religioso de países con pasado otomano. Pero, además, nada desdeñable es el papel que esta entidad juega para influir sobre la población de origen turco en el extranjero, muy especialmente en países europeos, como Alemania o Austria, donde la población turca es especialmente numerosa<sup>47</sup>.

Por último, cabe mencionar como elemento esencial en la diplomacia pública a la Agencia de Cooperación Internacional y Desarrollo TIKA<sup>48</sup>, creada en 1999 siguiendo el modelo de agencias de cooperación europeas. La agencia pronto demostró su valía como instrumento de política exterior y, prueba de ello, el Gobierno fue incrementando paulatinamente el volumen de las ayudas al desarrollo canalizados a través de TIKA, que pasaron de los 85 millones de dólares, en 2002, a los 8.120 millones de dólares, en 2017<sup>49</sup>. En la actualidad, TIKA cuenta con oficinas de proyectos en 60 países, desde

---

45 *Türkiye Scholarship – Burslari* (2023). Recuperado en abril de 2023 de <https://www.turkiyeburslari.gov.tr/>

46 *Türkiye Maarif Vafki* (2023). Recuperado en abril de 2023 de <https://turkiyemaarif.org/page/2018-MAARIF-IN-THE-WORLD-16>

47 Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, *Regulating foreign funding of Islam in Europe in order to prevent radicalisation and Islamophobia*, 17 de septiembre de 2018. Recuperado en abril de 2023 de <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25040&lang=en>

48 TIKA - *Türkiye İşbirli i ve Kalkınma İdaresi*.

49 *Turkish Development and Assistance Agency, TIKA* (2023), Recuperado en abril de 2023 de [https://www.tika.gov.tr/en/page/about\\_us-14650](https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650)

donde coordina programas tanto de ayuda humanitaria como de ayuda al desarrollo, en campos tales como transporte, infraestructuras, energía, construcción, agricultura, etc. Una vez más, Oriente Medio, África y los Balcanes aparecen como áreas en las que la agencia vuelca prioritariamente su esfuerzo.

### *La aplicación del poder y su adaptación al cambiante orden internacional*

Los recursos por sí mismos no producen efectos y requieren una cuidadosa aplicación para lograr resultados, siendo su adecuada combinación en tiempo y espacio lo que da sentido a una gran estrategia. En el caso de Turquía, la ausencia de un documento estratégico formal no ha impedido la aplicación efectiva de los recursos a lo largo del tiempo ni su adaptación a las circunstancias de cada momento, siendo la acusada concentración del poder en la persona de su presidente lo que ha permitido mantener una mínima coherencia. Desde ese punto de vista, podríamos concluir que nos encontramos ante lo que se denomina *estrategia emergente*, concepto introducido por el mundo empresarial que establece que una estrategia no tiene por qué ser resultado de un diseño detallado previo sino de un proceso ininterrumpido que se va acomodando de manera proactiva a las circunstancias cambiantes. Una estrategia emergente tiene claro dónde quiere llegar, pero no establece una hoja de ruta minuciosa<sup>50</sup>. Las «circunstancias cambiantes» que han ido modulando la gran estrategia turca durante las últimas décadas no han sido otras que las derivadas de la evolución del orden internacional a nivel global y regional, siempre teniendo en cuenta la situación política interna y, muy especialmente, el conflicto abierto con el PKK. Veamos de qué manera.

El terremoto geopolítico que provocó el desmoronamiento de la URSS en 1991 alteró en profundidad el orden internacional bipolar de la Guerra Fría, abriendo oportunidades para países que, como Turquía, se propusieron aprovechar el vacío que el retraimiento de la Federación Rusa dejaba tras de sí para proyectar de nuevo su influencia política y económica hacia unas áreas en las que históricamente la había ejercido. Buscando la *autonomía estratégica*, la política de aproximación hacia el Cáucaso, Asia Central y Balcanes emprendida en los años 90 durante el mandato del primer ministro Süleyman Demirel es reflejo de esta nueva situación. Pero es muy especialmente a partir de la llegada del AKP al poder en 2002 que Turquía muestra ya sin ambigüedades una visión independiente de su interés nacional, no siempre en armonía con el de las potencias occidentales. Desde ese momento, Turquía ha ido adaptando su actuación a las circunstancias, dando lugar a tres fases diferenciadas que, aun no formando parte de una estrategia formalmente documentada, pueden identificarse con claridad (figura 10):

---

50 JORDÁN, J, *Op. Cit.*



1) una primera fase de búsqueda de *profundidad estratégica*, que se inicia tras los acontecimientos del 11 de septiembre y la intervención norteamericana en Irak en 2003;

2) una fase de *militarización* de la acción exterior que sigue al periodo de turbulencias 2014-2016, desde la formación de la coalición internacional anti-Dáesh sobre la rama siria del PKK en 2014, la ruptura del proceso de negociación con el PKK en 2015 hasta el intento de golpe de estado en julio de 2016;

3) y una tercera fase de *renormalización* de relaciones que se inicia poco antes de la llegada del presidente Biden a la Casa Blanca, cuando los efectos del ascenso de China como principal amenaza a la hegemonía global estadounidense y del repliegue de estos últimos de Oriente Medio, no completamente ejecutado, pero claramente perceptible, ya reverberan por toda la región. La reciente victoria electoral de Erdoğan (mayo de 2023) hace presagiar una fase de *consolidación* de los resultados hasta ahora obtenidos.

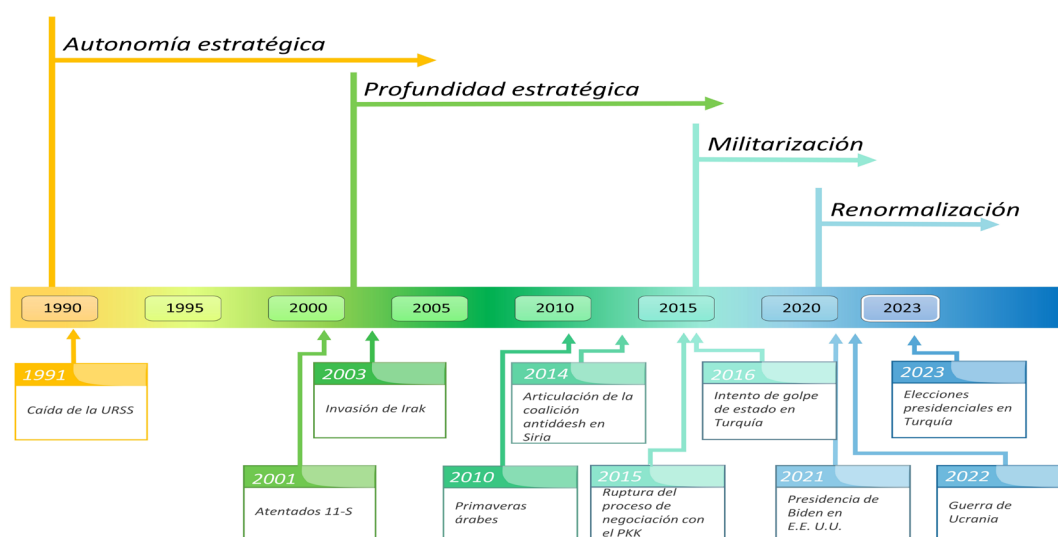


Figura 10: Evolución de la gran estrategia de Turquía. Elaboración propia.

## La búsqueda de profundidad estratégica: de cero problemas con los vecinos a cero vecinos sin problemas

Quien dio sustento formal a la visión estratégica de esta primera fase fue el ex primer ministro Ahmet Davutoğlu, que, en su famosa obra titulada *Profundidad Estratégica*<sup>51</sup>, consideraba que, en términos de esferas de influencia, Turquía es un país que pertenece

51 Ahmet Davutoğlu fue asesor de Asuntos Exteriores del entonces primer ministro Erdoğan, posteriormente ministro de Exteriores (2009-2014) y primer ministro (2014-2016). Su teoría se encuentra reflejada en el libro *Stratejik Derinlik* (Profundidad Estratégica), de 2001, sólo disponible en turco.



simultáneamente a Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central, el Caspio, el Mediterráneo y el mar Negro. De esta manera, la política exterior turca se presenta como multidimensional, y sus relaciones con los diferentes actores globales adquieren un carácter complementario, no competitivo. Aprovechando el ascendiente que le otorga su pasado otomano, pretendía proyectar su poder, fundamentalmente en forma persuasiva, pero sin renunciar al uso, si fuese preciso, de recursos propios del poder coactivo con la finalidad de conseguir un idílico entorno definido por la «ausencia de problemas con sus vecinos».

Oriente Medio era, a priori, el área geográfica más permeable a la influencia turca. Afinidades culturales, poblaciones mayoritariamente musulmanas y la histórica pertenencia de estos territorios al Imperio otomano eran factores que debían operar a favor de los intereses turcos. Sin embargo, ninguno de ellos lo hizo y es aquí donde el fracaso de esta política resultó más evidente. Una de las cuestiones que más influencia tuvo en ello fue el inquebrantable apoyo prestado por el Gobierno turco al islam político representado por los Hermanos Musulmanes (HHMM) en Siria y Egipto tras las primaveras árabes, justificado por una evidente afinidad ideológica. Aunque la postura del Gobierno turco había encontrado el apoyo de Catar, con quien pudo establecer una fructífera relación de cooperación, los efectos sobre sus relaciones con los regímenes sirio y egipcio resultaron tremendamente perniciosos, comprometiendo, además, sus relaciones con las potencias que los sustentaban: Rusia e Irán, en el caso de Siria, y las monarquías del golfo en el caso de Egipto. Pero también con Israel, siendo en esta ocasión su proximidad a Hamas, la facción dominante en la franja de Gaza y políticamente alineada con las tesis de la Hermandad, el origen de las tensiones. Por otro lado, sus relaciones con el Gobierno de Irak habían resultado seriamente dañadas tanto por los acuerdos establecidos con la Región Autónoma del Kurdistán (RAK) para el suministro de petróleo como por las operaciones militares emprendidas contra los santuarios del PKK en el norte del país a partir del verano de 2015, tras la ruptura del proceso de negociación.

Tampoco funcionó mejor la estrategia en su vertiente occidental. La adhesión de Turquía a la UE, objetivo estratégico de primer orden del Gobierno turco, había quedado *de facto* bloqueada ante la imposibilidad de superar diferencias en torno a controversias de importancia existencial para Turquía, como son sus relaciones con Grecia y el conflicto de Chipre, cuestiones ambas que se complicaban aún más por el descubrimiento de ingentes cantidades de recursos energéticos en el Mediterráneo oriental. Además, las relaciones con Washington, nunca fáciles, pero seriamente deterioradas desde que el Parlamento turco negase en 2003 la utilización de su territorio para la invasión de Irak por fuerzas norteamericanas, apenas habían podido ser reconducidas y la decisión estadounidense de apoyarse en el PYD/YPG como aliado preferente en sus operaciones anti-Dáesh en Siria, cerró cualquier posibilidad de entendimiento.

A pesar de todo, Turquía sí que había obtenido cierto éxito en la extensión de su influencia hacia el espacio postsoviético, Cáucaso y Asia Central, estableciendo una relación a nivel de asociación estratégica con Ucrania y formando una asociación

triangular de cooperación con Georgia y Azerbaiyán, este último con quien mantenía relaciones de cuasi hermandad. Pero, lógicamente, todas estas circunstancias terminaron por interferir en sus relaciones con Rusia, con quien acabó colisionando en Siria, especialmente tras el derribo en noviembre de 2015 de un avión de combate ruso que había invadido su espacio aéreo.

Analizada en su conjunto, la política exterior turca se había mostrado incapaz de alcanzar sus objetivos y en lugar de «ausencia de problemas con sus vecinos» la situación derivó a lo que los críticos tildaron de «ausencia de vecinos sin problemas». Se imponía un golpe de timón y, en mayo de 2016, el presidente Erdoğan decidía prescindir de su primer ministro y padre intelectual del «enfoque integrador», Ahmet Davutoğlu, a quien se responsabilizó del desastre.

## Militarización del entorno

La salida de Davutoğlu permitió restablecer las deterioradas relaciones con Rusia, paso previo para acometer el cambio de orientación de su política exterior que, mediante una mayor implicación de su poder militar, pretendía tratar los problemas de seguridad que el *soft power* no había sido capaz de resolver.

Contando con el beneplácito de Rusia y la aquiescencia, al menos tácita, de los EE. UU. las Fuerzas Armadas turcas pudieron llevar a cabo una serie de operaciones militares en Siria que le permitieron, en primera instancia, alejar a Dáesh de su frontera, pero, además, interferir con las aspiraciones kurdas de establecer un corredor que uniese las bases del PKK en el norte de Irak con el Mediterráneo a través de los dominios del PYD en Siria y a lo largo de toda su frontera sur. Simultáneamente y respondiendo a la evolución de los acontecimientos, incrementó su presencia naval en el área mediterránea con la intención de evitar hechos consumados y «marcar el territorio», no dejando la más mínima duda respecto al valor estratégico que otorgaba a esta región y a sus recursos naturales (doctrina *Mavi Vatan*, Patria Azul<sup>52</sup>). Su intervención militar en Libia en 2019 para impedir la caída del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio en Trípoli le permitió alcanzar un importante acuerdo de delimitación de zona económica exclusiva (ZEE) con el que pretendía reforzar sus argumentos (figura II).

52 En realidad, *Mavi Vatan* no es otra cosa que el plan de la Marina turca para modernizar su flota y estar en condiciones de defender sus aguas territoriales y espacios marítimos de soberanía, lo que incluía una recopilación ordenada de todas aquellas reclamaciones de Turquía sobre estos últimos y que realizó en 2006 el entonces jefe de la División de Planes del Estado Mayor de la Marina, contraalmirante Cem Gürdeniz.

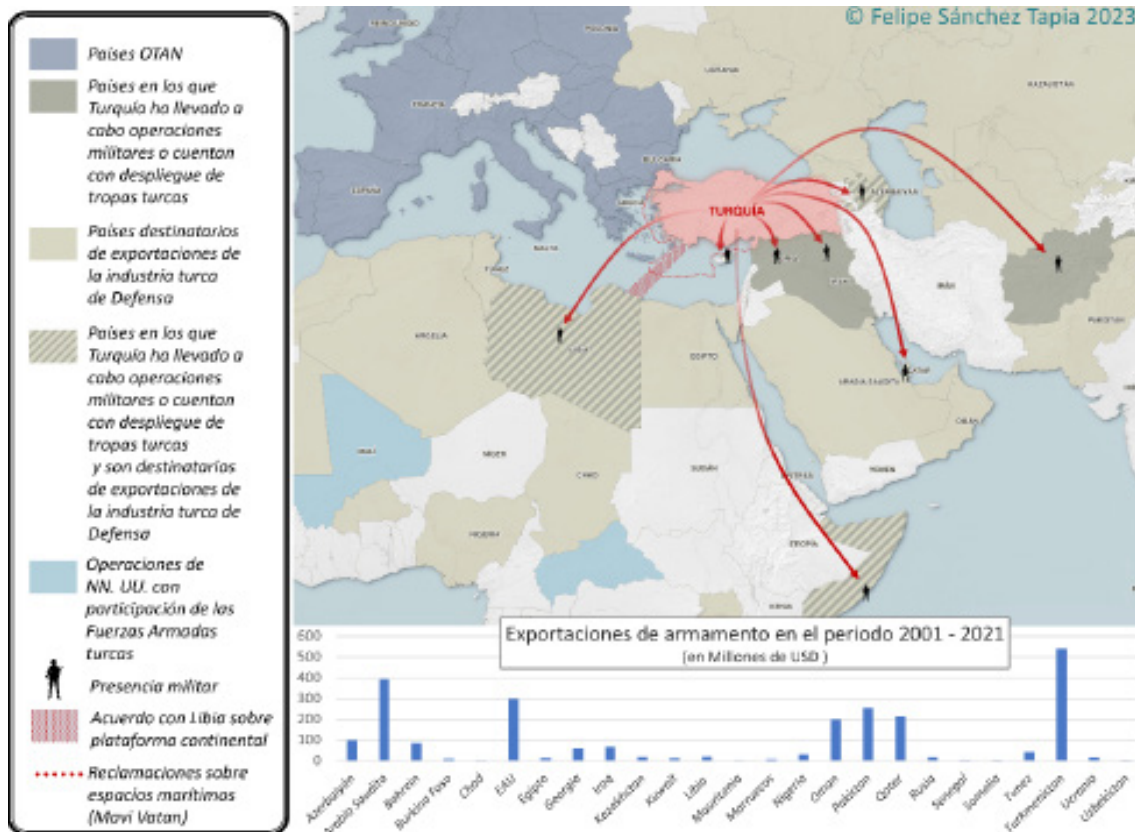


Figura 11: Militarización del entorno. Elaboración propia.

Inevitablemente, esta política activa, que no pocos juzgaron agresiva, acabó por tensar las relaciones exteriores de Turquía hasta extremos insoportables. A finales de 2020 y tras cuatro años de implementación, aunque los éxitos cosechados sobre el terreno por estas intervenciones militares resultaban evidentes, también lo eran sus efectos adversos. En un momento geopolítico de renovada competición entre grandes potencias globales, la ejecución de una política exterior autónoma y realista no estaba exenta de riesgos y requería del mantenimiento de un delicado equilibrio entre los intereses turcos y los del resto de actores implicados: Rusia, por un lado, y las potencias occidentales, especialmente EE. UU. y algunos países de la UE como Francia y Grecia, por otro. Y este no se había conseguido. En palabras del veterano diplomático turco, Namik Tan, Turquía había terminado cayendo en una indeseable «soledad diplomática»<sup>53</sup>.

## La «renormalización» y la guerra de Ucrania

Muchos frentes abiertos tanto en el exterior como en el interior que, con una

.....

53 TAN, N. (2020), «Turkey's road to diplomacy of loneliness», *Yetkin Report*, 15 de septiembre, Recuperado en mayo de 2023 de <https://yetkinreport.com/en/2020/09/15/turkeys-road-to-diplomacy-of-loneliness/>

Administración demócrata poco amistosa hacia el presidente Erdoğan instalada en la Casa Blanca, unas perspectivas económicas poco halagüeñas y con las elecciones presidenciales de 2023 a la vista, resultaba imprescindible cerrar, lo que, una vez más, pasaba por el reajuste de una gran estrategia cuya ejecución, obviamente, había alcanzado sus límites. Un desafío complejo que requería compaginar objetivos, en ocasiones, contradictorios. Si, por un lado, la revitalización de su economía requería la reducción de las tensiones con la UE, la recuperación de la buena sintonía con EE. UU. y la reparación de unas relaciones rotas en su vecindario, especialmente con las monarquías del golfo Pérsico, por otro, era necesario mantener intactas las delicadas relaciones con Rusia que, con tanto esfuerzo, se habían conseguido restablecer. Y, al mismo tiempo, resultaba imprescindible consolidar sus avances en Siria, Libia, el Cáucaso y en el área mediterránea, cuestiones nucleares para su interés nacional que afectaban, directa o indirectamente, a todas las potencias mencionadas. La cuadratura del círculo.

Turquía pronto inició el acercamiento a los países del bloque árabe anti turco (Arabia Saudita, Bahrein, Egipto y EAU) en Oriente Medio acompañado de una notable moderación en el tono de su retórica cuyos resultados, a pesar del escepticismo inicial, ya son perceptibles. Ello ha exigido, no obstante, un reajuste en su relación con los HHMM procedentes de Siria y Egipto, a quienes acoge en su territorio. Nada fuera del alcance de una *realpolitik* en sintonía con sus intereses. Es en esta misma línea de realismo político que Turquía ha comenzado, con la mediación de Rusia e Irán, a reconducir sus relaciones con el régimen de Assad en Siria, una vez asumido que su caída ha dejado de ser una posibilidad real. La mejora de las relaciones con el bloque árabe se espera que contribuya, además, a rebajar la tensión en el área mediterránea, para lo que resulta imprescindible el entendimiento con Israel. Para ello, Turquía trata de aprovechar las ventajas que su posición geográfica y su infraestructura gasística ofrecen como vía de tránsito para las exportaciones de gas israelí hacia Europa, opción que ha ganado valor tras la retirada del apoyo político norteamericano al proyecto de gasoducto EASTMED<sup>54</sup> y en unos momentos en que Europa busca desesperadamente alternativas al gas ruso. Para ello, Turquía deberá moderar la retórica y el apoyo que se presta a la causa palestina, siendo de esperar que, una vez más, sea la *realpolitik* la que marque la pauta.

Simultáneamente, Turquía trata de rebajar la tensión con Grecia, habiendo recuperado viejos mecanismos de comunicación que durante los últimos años habían sido relegados al olvido. La tensión entre ambos, con fundamentos históricos, sigue siendo elevada y no debería extrañarnos presenciar incidentes esporádicos en aguas del Egeo y Mediterráneo. Pero una mínima distensión, que no podrá producirse sin la buena voluntad de ambas partes, permitiría a Turquía una mejora sustancial en sus relaciones con la UE. La adhesión a las instituciones europeas continúa siendo

.....

54 Agencia Anadolu (2022), US withdraws support from EastMed gas pipeline project, 11 de enero, Recuperado en mayo de 2023 de <https://www.aa.com.tr/en/world/us-withdraws-support-from-eastmed-gas-pipeline-project/2470881>

objetivo estratégico de primer orden para el Gobierno turco, aunque las perspectivas de conseguirlo sean escasas.

Abundando en esta dirección, Turquía ha iniciado un lento proceso de normalización de relaciones con Armenia, cuestión para la que la resolución del conflicto en Nagorno-Karabaj era condición *sine qua non*. Tras la recuperación por Azerbaiyán de la mayor parte de ese territorio a finales de 2020 se ha eliminado uno de los mayores obstáculos a salvar, aunque aún queda por resolver el espinoso asunto del reconocimiento del denominado «genocidio armenio». Todavía es pronto para determinar en qué medida se va a conseguir el objetivo, pero habida cuenta de la influencia que la diáspora armenia ejerce en países como EE. UU. y Francia, países en los que esta comunidad es particularmente numerosa, cualquier mejora en sus relaciones contribuirá, al menos indirectamente, a mejorar las relaciones de Turquía con esas potencias occidentales.

Ha sido, precisamente, cuando las piezas de este complejo rompecabezas comenzaban a encajar que la guerra en Ucrania estalló con toda su virulencia. Pero de alguna manera, lejos de suponer un inconveniente, Turquía ha sabido aprovechar los vientos favorables para su estrategia de renormalización. Aun encontrándose políticamente más próximo a Ucrania, el Gobierno turco ha hecho considerables esfuerzos por mantener cierta neutralidad, evitando los excesos a la hora de criticar las acciones de Rusia y, en especial, al presidente Putin, con quien Erdoğan mantiene un contacto fluido. A fin de cuentas, no se puede obviar el hecho de Turquía sigue dependiendo de Rusia económicamente y, desde el punto de vista militar, en zonas de operaciones clave como Siria o Libia. Por esa razón, su actuación ha pretendido marcar distancias con el resto de los aliados de la OTAN, optando por no adherirse a la retahíla de sanciones impuestas al régimen ruso y a la adopción de otras medidas punitivas, como el cierre de su espacio aéreo a aeronaves civiles rusas. Pero, al mismo tiempo, Turquía continúa apoyando al régimen ucraniano y suministrando armamento a su Ejército, aunque, eso sí, de manera más que discreta. Por otro lado, ha mostrado su firmeza en la aplicación de la legalidad internacional al impedir, como exige la Convención de Montreux, el acceso por sus estrechos desde o hacia el mar Negro a buques de guerra<sup>55</sup>. Aun asumiendo considerables riesgos, esta difícil política de equilibrios le ha permitido mantener canales de comunicación abiertos con ambos contendientes y posicionarse como valioso interlocutor y mediador, tal y como demuestra su decisiva intervención para conseguir el acuerdo de exportación de grano ucraniano hacia los mercados internacionales.

---

55 La Convención de Montreux de 1936 proporciona el estatuto jurídico de los estrechos turcos, Bósforo y Dardanelos. Turquía es garante de su cumplimiento.



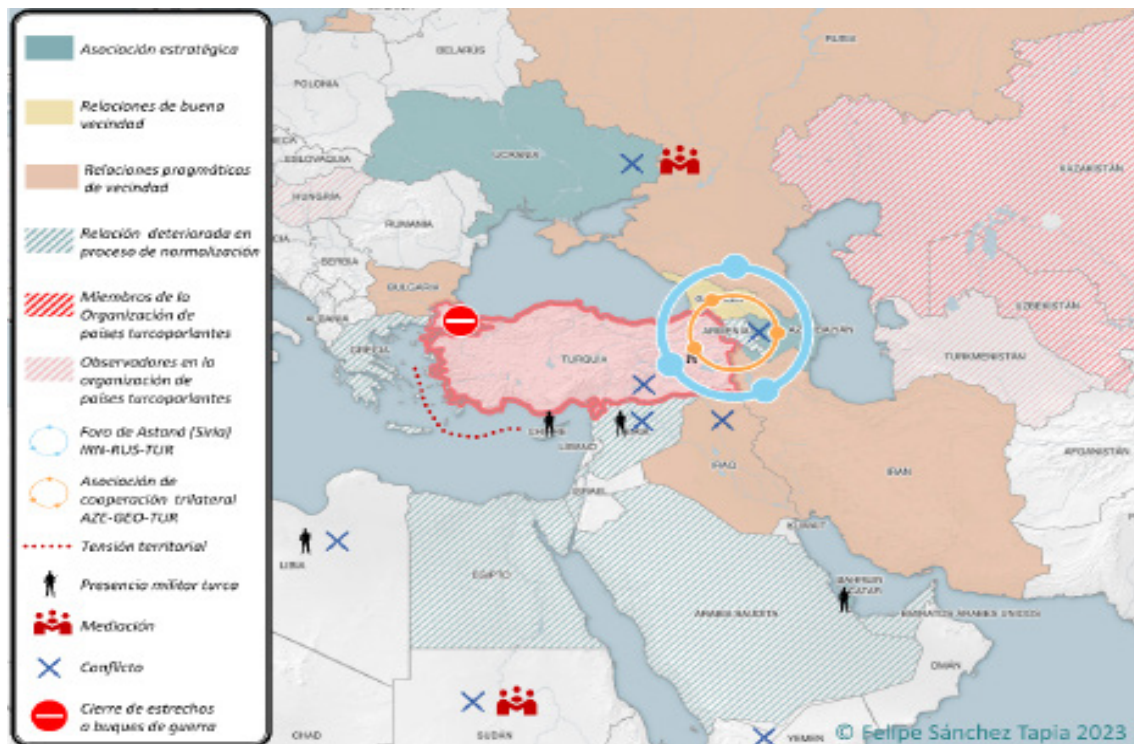


Figura 12: Esquema de los esfuerzos de renormalización de las relaciones exteriores de Turquía. Elaboración propia.

A pesar de las dificultades, es preciso reconocer que el balance de la aplicación de esta estrategia de neutralidad es netamente positivo, al menos provisionalmente, habiendo permitido a Turquía ganar considerable peso geopolítico en el contexto internacional. Ante los EE. UU. y la UE, en primer lugar, pero también ante Rusia pues, por primera vez en muchos años, esta depende de Turquía, al menos, tanto como Turquía de Rusia. Un logro sin precedentes.

Es probable que el Gobierno turco trate de aprovechar las oportunidades que ofrece el difícil contexto internacional del momento y dar continuidad a esta estrategia de renormalización pues, en definitiva, el triunfo electoral de Erdoğan en las presidenciales de mayo de este año no deja de ser un respaldo a su actuación. En lo esencial, es de esperar que sus líneas maestras tiendan a consolidarse a medio plazo.

## Conclusiones

La estrategia de seguridad de Turquía desde la fundación de la moderna República en 1923 ha ido definiéndose al compás de la evolución de la geopolítica global, del impacto que esta última ha ido ejerciendo a nivel regional y de las posibilidades reales de Turquía en cada momento para determinar su propio destino. Desde la más estricta neutralidad de los primeros años, tras la II Guerra Mundial y ante la presión ejercida por la Unión Soviética sobre su integridad territorial, Turquía se aproximó decidida e inequívocamente al mundo occidental y no fue hasta finales del pasado siglo que, en el contexto geopolítico posterior a la Guerra Fría, no se vio en condiciones de perseguir

sus intereses nacionales de manera autónoma e independiente. Libre de la amenaza soviética, Turquía no desaprovechó las oportunidades que la caída de la URSS ofrecía para recuperar el prestigio e influencia de los que en otros tiempos gozó el Imperio otomano, aunque, inevitablemente, se vio enfrentada a los problemas de seguridad derivados de una renovada conflictividad en su periferia, especialmente en el Cáucaso y en Oriente Medio.

Aunque las divergencias estratégicas de Turquía con sus aliados occidentales sobre estas cuestiones no tardaron en hacerse patentes, es, sobre todo, a partir de la llegada al poder del partido Justicia y Desarrollo (AKP) en 2002 que la falta de sintonía entre los intereses nacionales de Turquía y los de las potencias occidentales se manifestó en toda su amplitud. La definición y puesta en marcha de una estrategia de seguridad autónoma e independiente resultó ser una necesidad que, no obstante, no acabó plasmándose en un documento oficial que la definiera formalmente. No podemos por ello concluir que la estrategia no exista o que la visión geopolítica de Turquía durante las últimas dos décadas haya resultado errática. Antes, al contrario. La acusada concentración del poder en manos del actual presidente, Recep Tayyip Erdoğan, ha dotado a la estrategia de una coherencia a lo largo de los años que la hace claramente identificable, resultando contener todos los elementos propios de lo que, en el ámbito académico, puede considerarse una gran estrategia: unos objetivos (o intereses) nacionales, unos medios o recursos de poder y la combinación de estos últimos en tiempo y espacio para alcanzar los primeros.

Poco difieren los intereses nacionales turcos de los que perseguiría cualquier otro Estado y la defensa de la soberanía e integridad territorial, la prosperidad económica de la nación y la seguridad, tanto interior como exterior, se encuentran entre ellos. Pero, además, y aquí marca la diferencia con otras potencias medias que han optado por un retraimiento que, a la larga, les conduce a la insignificancia, Turquía ha apostado decididamente por una autonomía estratégica que le permita actuar como potencia regional y proyectar poder en cualquiera de sus formas hacia su entorno inmediato, lo que incluye el Mediterráneo, Oriente Medio, el Cáucaso y el mar Negro.

Para alcanzar esos objetivos estratégicos, Turquía ha desarrollado una serie de recursos de poder tanto coactivo como persuasivo que, ciertamente, le permiten aplicar una estrategia multidisciplinar a la que contribuyen, prácticamente, todas los organismos e instituciones del Estado, aunque, hay que advertir, que de manera no siempre satisfactoria. A pesar de sus buenas intenciones, la aplicación durante la primera década de los 2000 de una estrategia integradora basada en el supuesto ascendiente de su pasado otomano y priorizando el empleo de los recursos propios del poder atractivo no pudo hacer frente a una creciente conflictividad regional que acabó repercutiendo en su propia estabilidad. La divergencia de intereses con sus aliados occidentales y la diferente visión respecto al tratamiento de los problemas regionales surgidos especialmente tras las turbulencias de las primaveras árabes, fueron llevando al Gobierno turco a adoptar una política exterior de forma cada vez más autónoma que, tratando de resolver sus necesidades de seguridad, no siempre compartidas, otorgó un mayor protagonismo al empleo del poder militar sobre otros recursos de



poder. A partir de 2016 se sucedieron los despliegues y operaciones militares fuera de sus fronteras que, aunque alcanzaron *grosso modo* sus objetivos, acabaron exacerbando las tensiones tanto con sus aliados como con sus adversarios regionales, fomentando asociaciones contra sus intereses que acabaron situando a Turquía en un indeseable aislamiento diplomático.

Con las elecciones presidenciales de 2023 a la vista y ante el evidente deterioro de su economía, el Gobierno turco se vio forzado a reconducir la situación, moderando su agresiva retórica y emprendiendo una política conciliadora para tratar de limitar los potenciales daños derivados de anteriores actuaciones. Sin duda, una maniobra de complicados equilibrios y no exenta de riesgos que, no obstante, ha empezado a producir resultados. Resulta evidente la mejora de sus relaciones con sus rivales regionales al tiempo que acontecimientos recientes, como la guerra en Ucrania, han permitido a Turquía hacer valer su peso como actor geopolítico indispensable en la región ante las potencias globales, muy especialmente, ante los EE. UU. y ante Rusia. Pero también, como no, ante la UE, siendo de esperar un nuevo impulso a sus aspiraciones de adhesión a las instituciones europeas.

Como expresaba un famoso diplomático europeo del siglo XIX, los estados no tienen amigos o enemigos permanentes, sino intereses permanentes. Y ese es el caso de Turquía. Existe un amplio consenso a través de todo el espectro político turco respecto a los intereses nacionales aquí descritos por lo que la reciente victoria electoral de Erdoğan, que le asegura, al menos, otros cinco años al frente del país, no hace sino presagiar una continuidad de la gran estrategia que, hasta la fecha, ha guiado la acción exterior del Estado. Comenzando por la recuperación de su economía, verdadero talón de Aquiles en el momento actual, y continuando con la consolidación de los beneficios que las políticas de renormalización de los tres últimos años le han reportado, sin descuidar unas políticas de seguridad activas en su vecindario gracias a las que ha podido proteger de manera efectiva sus intereses nacionales.

Como ocurrió en otros tiempos, es la renovada rivalidad entre grandes potencias mundiales la que ha vuelto a hacer de Turquía un país cortejado por unos y por otros. Una vez más, Turquía se ve en la necesidad de apostar por las políticas de equilibrio, pues, si bien los beneficios de su proximidad a Occidente resultan evidentes, vivir de espaldas a Rusia, de quien depende en cuestiones clave, no es una opción. Todo un reto que exige hacer de la necesidad, virtud en un mundo en el que la geopolítica de bloques de suma cero dictamina que «quien no está conmigo, está contra mí».

¿Lo conseguirá? El tiempo dirá.

## **Capítulo decimotercero**



## La estrategia de seguridad nacional de Polonia: una visión hecha realidad

*Carlos de Antonio Alcázar*

### Introducción

Para entender la Estrategia de Seguridad Nacional 2020, debemos irnos unos años atrás y enmarcarla en la llegada al poder del partido «Ley y Justicia» en el otoño de 2015, lo que supuso un cambio político, nuevas ideas y estrategias y, sobre todo, un vuelco en la política exterior de Polonia.

A partir de aquel momento y en la actualidad, Polonia y más concretamente su gobierno actual entiende que la UE tiene que ser una Unión de países iguales y soberanos, en el que se respete escrupulosamente el principio de subsidiariedad. En política exterior, el PiS<sup>2</sup> inicia una línea más atlantista, teniendo como socio preferencial a EEUU y con una posición intergubernamental menos europeísta y de defensa del interés nacional, en el seno de la UE.

Ya en 2017, sus objetivos en política exterior eran los siguientes:

- *Seguridad*: desarrollar las capacidades de defensa propias de Polonia, teniendo como socio preferente a EEUU, fortalecer la posición de Polonia en la OTAN y la Unión Europea con esta prioridad y la implementación de una política regional activa;
- *Crecimiento económico*: realizar todos los esfuerzos posibles en el campo nacional e internacional, para promover un crecimiento económico y un desarrollo social efectivo y real.
- *Imagen*: conseguir desde una perspectiva integral, dar una imagen positiva de Polonia y reforzar su credibilidad en Europa y en el mundo a nivel mundial.

Con esos mimbres y esas ideas, el gobierno del PiS dio la máxima prioridad a la seguridad de Polonia, al entender que la OTAN debía hacer frente de manera decidida al imperialismo agresivo de Rusia, lo que se puso de manifiesto con la invasión de Ucrania en el año 2022.

---

1 Coronel (INF) DEM (Reserva), en la actualidad analista del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria. Ex Agregado de Defensa del reino de España (2019 -2022) en Alemania, Polonia, Austria, Suiza y Rep. Checa.

2 PiS: Partido Ley y Justicia de tendencia derecha liberal nacionalista.

Uno de sus hitos fundamentales fue su total voluntariedad (contando con el apoyo decidido de EEUU, Gran Bretaña y otros países) para la celebración de la Cumbre de la OTAN en Varsovia en julio de 2016, en la que se decidió *el reforzamiento del flanco este de la Alianza*, mediante rotaciones permanentes de tropas y equipamiento en los tres países bálticos y Polonia. En este momento, se materializó el hecho de tener como socio privilegiado a los Estados Unidos, que son la «nación marco» en el contingente de la OTAN estacionado en Polonia.

Además como luego veremos al analizar la ESN 2020<sup>3</sup> polaca, el PiS pretendía que los países entre los mares Negro, Adriático y Báltico (lo que denominan el «espacio intermarium») reforzaran sus lazos *para conformar un bloque en el seno tanto de la UE como la OTAN*, unido por su firmeza contra Rusia, por un vínculo transatlántico fuerte y por la reticencia ante las decisiones unilaterales de ciertos países de Europa Occidental o de las instituciones europeas.

Y en la redacción de la ESN 2020, se ve perfectamente que Polonia está viviendo muy de cerca la agresión a Ucrania, por razones históricas, militares y políticas. Lo está viviendo en primera persona y como se dice en Polonia: « quienes conocen a Rusia, temen a Rusia y odian a Rusia»<sup>4</sup>. Y además sus dirigentes políticos lo han aclarado públicamente en multitud de discursos.

Por eso en la redacción de su estrategia de seguridad se palpa ese despertar, esa visión, esa realidad a la que se enfrentan, los acontecimientos vividos y para bien o para mal, aún por vivir. Y cuando analicemos el documento, veremos como Polonia ha llegado a dónde está ahora, que quiere y por qué lo quiere.

Y en relación con Rusia, se está exigiendo por la vía de los hechos y la fuerza, otra división del continente en esferas de influencia, algo que los europeos han pasado las últimas tres décadas intentando evitar. No se trata de una confrontación en la que el

---

3 ESN 2020: en adelante Estrategia de Seguridad Nacional polaca 2020. NATIONAL SECURITY BUREAU (Gobierno de Polonia) - ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE POLONIA - [National Security Strategy of the Republic of Poland 2020.pdf \(bbn.gov.pl\)](#) – recuperado en [bbn.gov.pl](#).

4 Para el dirigente polaco Mateusz Morawiecki: «... hoy, los ucranianos luchan no sólo por su propia libertad. Desde el 24 de febrero de 2022, también luchan a diario por la libertad de toda Europa. Y es también nuestro futuro el que depende de cómo se desarrolle esta guerra. La derrota de Ucrania sería la derrota de Occidente. De hecho, de todo el mundo libre.....» Y Morawiecki fue especialmente duro cuando afirmó en su discurso en la Universidad de Heidelberg: «... quienes, durante muchos años, financiaron los preparativos de guerra rusos, desarmaron a Europa e impusieron una alianza con Rusia a los más débiles que ellos, son corresponsables políticos de la guerra de Ucrania. Y de los actuales problemas económicos y energéticos a los que se enfrentan cientos de millones de europeos». GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA - [Mateusz Morawiecki at Heidelberg University - «Europe at a historic turning point» - The Chancellery of the Prime Minister – Gov.pl website \(www.gov.pl\)](#) – recuperado en [www.gov.pl](#).

ganador se lo lleva todo. Son posibles muchas combinaciones. *Lo que es indefectible, es que el continente se enfrenta a su peor crisis de seguridad, desde la caída del Muro de Berlín.*

Desde el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania, el 24 de febrero del 2022, Polonia ha jugado un papel importante en el conflicto más grande en Europa desde la Segunda Guerra Mundial: ha recibido más refugiados que nadie, funcionando como una zona de amortiguación entre los combates y el resto de Europa, y ha asistido militarmente a Kiev, como parte de la estrategia de apoyo de la OTAN. La causa inicial pero no única, parece estar en su posición geográfica: Polonia comparte 498 kilómetros de frontera con Ucrania, 375 kilómetros con Bielorrusia —el aliado más incondicional de Moscú— y 209 kilómetros con Rusia, alrededor del enclave de Kaliningrado. Aunque lo quisiera, no tiene la posibilidad quedarse al margen.

Pero también hay claves en su historia reciente: tras la caída de la Unión Soviética, en 1991, Polonia dejó atrás al sistema comunista y su posición en la esfera de influencia de Moscú para integrarse lo más rápido posible en Europa Occidental, ingresando en la OTAN y en la Unión Europea.

En las décadas transcurridas desde la caída del Telón de Acero, vivir en Europa Central y Oriental ha sido a menudo experimentar la marginación. El núcleo del continente reunificado seguía siendo el núcleo duro de Europa: Alemania y Francia. Los nuevos miembros de la UE, así como los candidatos a la adhesión y los aspirantes «de más allá», estaban condenados a imitar « a esa parte de Europa», que ejercía el liderazgo. Una vez dentro de la Unión, estos países a menudo se encontraron en un segundo plano de los grandes acontecimientos.

Cuando estalló la guerra entre Ucrania y Rusia, Polonia, cuya ubicación entre Rusia y el resto de Europa la ha puesto en el centro de la ayuda de la OTAN a Ucrania, se convirtió también en uno de los aliados más públicos de Ucrania. En marzo de 2022, Morawiecki fue de los primeros Presidentes europeos en visitar Kiev, junto a los presidentes de Eslovenia y Chequia, reuniéndose con el presidente ucraniano Zelensky. Ese mismo mes, Polonia incluso ofreció entregar a Ucrania sus cazas Mig-29 para hacer frente a Rusia, pero la propuesta finalmente rechazada por Estados Unidos en un intento de no escalar el conflicto<sup>5</sup>. Y ha sido notoria su presión sobre Alemania para la entrega de carros de combate a Ucrania.

Y podemos afirmar que no sólo en el plano político, donde puede haber controversia sino en el plano de la Defensa, es dónde Polonia reivindica su liderazgo. Ya se trate de la entrega de carros de combate Leopard a Ucrania o recientemente de cazas MiG-29, Varsovia va paso a paso. Polonia se ha convertido así en el centro logístico más

---

<sup>5</sup> Poco a poco, las decisiones van cambiando: EE.UU. apoyará que se envíen cazas F-16 a Ucrania y que se entrene a pilotos ucranianos para volarlos - BBC NEWS [EE.UU. apoyará que se envíen cazas F-16 a Ucrania y que se entrene a pilotos ucranianos para volarlos - BBC News Mundo](#) recuperado el 25 de mayo de 2023.

importante para la ayuda militar occidental. *Y es el país de la OTAN que más se está modernizando y además, masivamente.* En los próximos años, sus Fuerzas Armadas contarán con más de 250.000 soldados, casi el doble de los actuales. Y también, se han firmado acuerdos multimillonarios con Estados Unidos y Corea del Sur para el suministro de modernos carros de combate, piezas de artillería y aviones de combate.

Y no olvidemos que Polonia cuenta ya con unidades de los EEUU (aproximadamente unos 10.000 efectivos) establecidas en bases en su territorio. Como ejemplo, en Poznan en el centro de Polonia, se ha establecido una de las bases militares más importantes de Estados Unidos en la Europa del Este; éste era un viejo deseo de Varsovia que el presidente estadounidense Biden prometió cumplir tras el inicio de la guerra en Ucrania.

Polonia ha ganado autoridad moral, porque ha demostrado lucidez y realismo sobre el peligro de una Rusia imperial, ejerciendo una influencia más directa y práctica en la toma de decisiones del continente. Y para ello, ha tenido un guion, una hoja de ruta que está intentando desarrollar e implementar: su ESN 2020.

La actual Estrategia de Seguridad Nacional de la República de Polonia se aprobó, mediante la decisión del Presidente Andrzej Duda, el 12 de mayo de 2020. La ESN polaca ha estado precedida por estrategias anteriores<sup>6</sup> y por el Libro Blanco sobre la Seguridad Nacional<sup>7</sup>. Se puede afirmar, que esta ESN es un detallado documento que abarca todos los elementos de la seguridad nacional. Su contenido aborda fenómenos como la hibridez, las operaciones en el ciberespacio, la necesidad de nuevas tecnologías y la inteligencia artificial.

El documento comienza con una introducción, en la que se explica que la Estrategia quiere definir una visión integral de la configuración de la seguridad nacional de la República de Polonia en todas sus dimensiones. La Estrategia toma en consideración la dimensión interna de la seguridad nacional y la dimensión externa, es decir, la comunidad internacional y por tanto la cooperación regional, las colaboraciones a escala mundial y en el seno de las organizaciones internacionales.

Así mismo, *los intereses nacionales y los objetivos estratégicos en el ámbito de la seguridad nacional se expresan en consonancia con los valores nacionales, estipulados en la Constitución de la República de Polonia*<sup>8</sup>.

---

6 La Estrategia anterior fue elaborada por el Grupo Interdepartamental para el Desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional de la República de Polonia, nombrado mediante el Decreto del Primer Ministro de 4 de septiembre de 2013, entrando en vigor en 2014. Quedó sin efecto con la ESN 2020.

7 El Libro Blanco sobre la Seguridad Nacional se presentó el 24 de mayo de 2013.

8 CAMARA BAJA PARLAMENTO POLACO (SEJM) - [The Constitution of the Republic of Poland \(sejm.gov.pl\)](#) - recuperado en [Akty prawne regulujące funkcjonowanie Sejmu - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#)



Por otro lado, se subraya que «las disposiciones de la Estrategia deberían ampliarse y reflejarse en los documentos estratégicos nacionales relativos a la seguridad nacional de Polonia». Es decir, que la ESN no es un papel vacío y debe desarrollarse en textos y documentos subordinados. Además, la ESN considera el contexto de la pertenencia de Polonia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y a la Unión Europea. Y pretende aprovechar el momento y las oportunidades para mejorar la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, garantizar su ulterior desarrollo y sobre todo, *reforzar la posición de la República de Polonia en la escena internacional*.

El documento está estructurado definiendo el entorno de seguridad para Polonia, sus valores e intereses nacionales, los objetivos estratégicos y cuatro pilares: *la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, Polonia en el sistema de seguridad internacional, la identidad y el patrimonio nacional y finalmente, el desarrollo social y económico y la protección del medio ambiente*, así como unas conclusiones finales.

## Análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional 2020

Su introducción enmarca el entorno de seguridad contemporáneo, cada vez más complejo e incierto, así como las interacciones políticas, militares, económicas y sociales que aumentan a escala nacional, regional y mundial, las cuales generan un fuerte impacto en la transformación del sistema de seguridad nacional de Polonia.

En ese entorno de seguridad señala como la mayor amenaza *la política neoimperial de las autoridades de la Federación Rusa*, perseguida por medios que incluyen la fuerza militar. Afirma que la agresión contra Georgia, la anexión ilegal de Crimea, y las hostilidades en el este de Ucrania, violaron los principios básicos del derecho internacional y socavaron los pilares del sistema de seguridad europeo.

Como se señala en el documento, la Federación de Rusia está desarrollando intensamente sus capacidades militares ofensivas, realizando ejercicios militares<sup>9</sup> a gran escala basados en escenarios que suponen un conflicto con los Estados miembros de la OTAN, y con actividades de naturaleza híbrida, que plantean el riesgo del estallido de un conflicto, utilizando medios no militares, incluidos los ciberataques y

9 Polonia mantiene su preocupación, materializada por la actividad aérea y marítima de Rusia, que desarrolla intensamente sus capacidades militares en la región del Mar Báltico, incluido el oblast de Kaliningrado, y realiza maniobras y ejercicios militares a gran escala, basados en escenarios que suponen un conflicto con la OTAN, un rápido despliegue de grandes formaciones militares e incluso el uso de armas nucleares. MUZYKA, Konrad. [Russia Goes to War: Exercises, Signaling, War Scares, and Military Confrontations](http://www.csis.org/analysis/russia-goes-war-exercises-signaling-war-scares-and-military-confrontations) www.csis.org/analysis/russia-goes-war-exercises-signaling-war-scares-and-military-confrontations CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES - recuperado el 20 de mayo de 2023

la desinformación, con el objetivo de reconstruir su poder y sus esferas de influencia.

El desarrollo y la aplicación de la actual Estrategia de Seguridad Nacional de la República de Polonia surge así de la necesidad de hacer que el Estado sea capaz de contrarrestar las amenazas, y estar a la altura de los retos derivados de la evolución de la situación de seguridad. Se argumenta que el principal factor que configura la seguridad de Polonia es su *fuerte arraigo en las estructuras transatlánticas y europeas*, y el desarrollo de la cooperación bilateral y regional con socios clave, frente al intento de la Federación Rusa de desestabilizar las estructuras de los Estados y sociedades occidentales, de crear divisiones entre los aliados, de intentar socavar el actual orden internacional, basado en el derecho internacional, con el fin de reconstruir su poder y sus esferas de influencia. Pero también se señala en el documento que *los vínculos entre Estados Unidos de América y sus aliados europeos están evolucionando, y existe el riesgo de socavar la coherencia de determinadas posiciones y acciones*.

Y aquí cabe destacar la visión polaca ya en el año 2020 : ya veían un *riesgo en la cohesión de los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de la Unión Europea*, como resultado de las crecientes tensiones internas y de las acciones emprendidas por entidades externas, según la ESN polaca.

Otro factor de riesgo se percibe en los persistentes *conflictos regionales e internos en los países vecinos del sur de Europa, y en la creciente presión migratoria*. Ven un auténtico reto para la seguridad europea, no sólo en los conflictos regionales e internos en lo que denominan «vecindad» del Sur de Europa y que parece referirse al norte de África y Sahel sin nombrarlo, sino en la presión migratoria fruto de un rápido crecimiento de la población.

A escala mundial, un importante fenómeno que plantea riesgos es la *creciente rivalidad estratégica entre los Estados Unidos de América, la República Popular China y la Federación Rusa*. Debido a esa rivalidad, en los últimos años, hemos asistimos a una amplia gama de conflictos armados, que varían, entre otras cosas, en su escala, intensidad, complejidad y duración así como la difuminación de los límites entre la guerra y la paz.

El incumplimiento de tratados y acuerdos de desarme, la proliferación de armas de destrucción masiva , la amenaza del terrorismo y la delincuencia organizada, las actividades por debajo del umbral de la guerra, incluidas las de guerra, siguen constituyendo una importante herramienta política tanto para los actores estatales como para los no estatales.

Cabe esperar un mayor desarrollo de capacidades, que permitan llevar a cabo actividades en muchos ámbitos, incluido el ciberespacio y el espacio exterior. Se concluye que el *desarrollo de nuevas tecnologías*, tanto civiles como militares, contribuyen a un aumento significativo del despliegue de sistemas no tripulados y autónomos, plataformas de armas automatizadas y robotizadas que utilizarán *inteligencia artificial, y sistemas de armas de precisión de largo alcance, incluidos los sistemas balísticos y de*

crucero<sup>10</sup>.

El rápido desarrollo de las tecnologías digitales genera amenazas desconocidas hasta ahora. Los sistemas de comunicación son un componente clave de los activos de seguridad nacional y de las medidas preparatorias para situaciones de crisis. La estrategia establece que, dado que las redes de comunicaciones fijas y móviles pueden suponer una amenaza para la seguridad, es necesario desarrollar redes de telecomunicaciones modernas y seguras.

En el contexto de la revolución digital, se afirma que debe tenerse en cuenta el papel específico del ciberespacio, ya que se crean las condiciones para la desinformación y la manipulación de la información, que requieren *actividades eficaces de comunicación estratégica*.

Para Polonia es crucial *garantizar la seguridad energética*: los mercados de Polonia y otros países de Europa Central y los Balcanes estaban dominados por los suministros de gas y petróleo de la Federación Rusa. Ya en esta ESN 2020 veían con recelo el gas ruso, al afirmar que «*los nuevos proyectos, especialmente Nord Stream 2, aumentarán la dependencia de los países de las regiones del Este y generarán el riesgo de utilizar el suministro selectivo de gas como instrumento de presión política*».

En cuanto a la seguridad financiera del Estado y la estabilidad de la economía estatal, el reto para la seguridad nacional es garantizar una alta eficiencia de los instrumentos que permiten la supervisión de los mercados financieros, en particular la supervisión bancaria y de los mercados de capitales.

También identifican como amenazas, *la menguante tasa de fecundidad* en Polonia, la cambiante estructura de edad de la sociedad, incluido un aumento significativo del número de personas mayores, que plantean un reto cada vez mayor para las finanzas públicas, en particular en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades derivadas del sistema de pensiones, así como de la asistencia sanitaria e institucional.

La globalización y las posibilidades ilimitadas de viajar rápidamente por el mundo plantean una serie de amenazas para la salud y la vida de las personas, incluidos los ciudadanos polacos. El reto en este ámbito *es garantizar una respuesta adecuada, por parte de las autoridades estatales, en la lucha contra riesgos epidémicos* y sus secuelas, la preparación adecuada de los procedimientos y la disponibilidad del número pertinente de personal médico y medidas de protección. Además, se señalan como amenazas para la seguridad la aceleración del cambio climático, las sequías prolongadas, la contaminación y las emisiones de sustancias nocivas.

---

<sup>10</sup> Desde el inicio de la invasión de Rusia a Ucrania hasta hoy se han producido miles de ataques con misiles balísticos y drones a infraestructura civil y militar ucraniana, causando numerosos muertos y heridos entre el personal civil y militar. WILLIAMS, I.- [Putin's Missile War \(csis.org\)](https://www.csis.org/analysis/putin-missile-war) - CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES

En el ámbito económico, la política económica que sigue el país fomenta el desarrollo del espíritu empresarial aumentando la competitividad y el nivel de innovación de las empresas nacionales.

El crecimiento del potencial económico se traduce en un aumento constante de la actividad de las empresas y aumenta el atractivo de Polonia para los inversores extranjeros. A pesar de la desaceleración económica mundial observada, Polonia mantiene un *alto índice de crecimiento económico*.

Ante el avance de la globalización, la economía polaca tiene que hacer frente a una competencia cada vez más fuerte en los mercados extranjeros. Como se afirma en el documento, *la fortaleza de la economía polaca se traduce en la fortaleza del potencial de defensa del Estado*.



Fuente OTAN

La estrategia hace especial hincapié en que Polonia debe esforzarse por reforzar los pilares exteriores de su seguridad mediante su pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y a la Unión Europea, y *la asociación estratégica con Estados Unidos de América*<sup>11</sup>, así como la cooperación regional en materia de seguridad.

Además, Polonia concede gran importancia al desarrollo de la cooperación regional, por ejemplo, en el marco de los Nueve de Bucarest, el Grupo de Visegrado, el Triángulo de Weimar, la Iniciativa de los Tres Mares y la colaboración con los países

<sup>11</sup> Paralelamente, Polonia también se esfuerza por reforzar los pilares exteriores de su seguridad, por ejemplo, con la presencia de fuerzas aliadas (la mayoría norteamericanas) en territorio polaco, aproximadamente unos 10.000 efectivos, como se ha detallado anteriormente.

del Mar Báltico<sup>12</sup>. Además consideran que otro factor que potencia la defensa es el fortalecimiento de la cooperación política, militar e industrial en materia de defensa con los principales socios europeos en bilaterales, así como en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.

El documento de la ESN 2020 continúa desarrollando *los valores, intereses nacionales y objetivos estratégicos en el ámbito de la seguridad nacional*, intentando crear las condiciones más favorables para perseguir sus intereses nacionales y alcanzar objetivos estratégicos en el ámbito de la seguridad nacional de conformidad con los siguientes valores:

- *independencia y soberanía del Estado*
- *seguridad de los ciudadanos*
- *derechos y libertades civiles*
- *la justicia*
- *la identidad y el patrimonio nacionales*
- *el Estado de Derecho democrático y la solidaridad*
- *el orden internacional basado en los principios del derecho internacional y*
- *la protección del medio ambiente*

---

12 - *los Nueve de Bucarest*: compuesta por Polonia, Rumanía, Bulgaria, la República Checa, Hungría, Eslovaquia y los países bálticos Estonia, Letonia y Lituania, Se conformó como reacción a la anexión de Crimea en 2014 por parte de la Federación Rusa.

- *el Grupo de Visegrado*: formada por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, todos miembros de la OTAN y de la Unión Europea. Su propósito es el de avanzar en la cooperación política, militar, cultural, económica y energética entre sí.

- *el Triángulo de Weimar*: son las reuniones entre los presidentes de Gobierno de Alemania, Francia y Polonia. Este formato de reunión nació en 1991, con el objetivo de ayudar a Polonia en su salida del comunismo. Desde 2015, sin embargo, las relaciones comenzaron a enfriarse a raíz de la llegada al poder en Polonia del partido Ley y Justicia, de tendencia mucho más atlantista y menos tolerante hacia Rusia. Su última cita fue a principios de febrero de 2022 en Berlín, mostrando unidad ante la amenaza de Rusia a Ucrania.

- *la Iniciativa de los Tres Mares*: es un foro de cooperación entre doce países del este de la Unión Europea bañados por los mares Báltico, Adriático y Negro: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Austria, Eslovenia, Croacia, Rumanía y Bulgaria. Este proyecto pretende fomentar la colaboración política y económica de sus miembros, y ha servido para proyectar sus iniciativas en sectores estratégicos. El foro fue creado en 2015 por los presidentes de Polonia y Croacia, Andrzej Duda y Kolinda Grabar-Kitarovic.



*Los intereses nacionales*, también denominados *pilares* en el ámbito de la seguridad nacional, se enuncian del siguiente modo:

1. *Proteger la independencia, la integridad territorial, la soberanía y la seguridad del Estado y de sus ciudadanos.*
2. *Configurar un orden internacional, basado en la solidaridad y el respeto del derecho internacional, que garantice un desarrollo seguro y protegido de Polonia.*
3. *Fortalecer la identidad nacional y custodiar el patrimonio nacional.*
4. *Garantizar las condiciones para un desarrollo social y económico sostenible y equilibrado y la protección del medio ambiente*

Como hemos afirmado anteriormente, estos intereses constituyen *los pilares de la seguridad nacional de la República de Polonia* y su aplicación se garantiza mediante la consecución de los objetivos estratégicos que de ellos se derivan, lo que requiere la planificación y ejecución de tareas específicas, así como la posesión y utilización de las fuerzas, recursos y capacidades adecuadas.

*Respecto al primer pilar o interés nacional*, se incluyen la necesidad de integrar la gestión de la seguridad nacional, incluida la gestión de la defensa del Estado. Esto debe conducir a la creación de un mecanismo de coordinación para la gestión de la seguridad nacional mediante el establecimiento de *un comité, dentro del Consejo de Ministros*, responsable a nivel estratégico de tratar las cuestiones en el ámbito de las políticas, estrategias y programas relativos a la gestión de la seguridad nacional, de manera que se garantice su aplicación coherente y consistente.

También se considera *necesario ajustar el sistema nacional de gestión de crisis al Sistema de Respuesta a las Crisis de la OTAN*, ampliándolo también al ámbito de los conflictos políticos y militares, y facilitando la transición fluida del estado de paz al estado de crisis y guerra, así como garantizando que se proporcionan herramientas eficaces para prevenir y combatir las amenazas, incluidas las situaciones híbridas.

Además, se considera necesario revisar, priorizar e interrelacionar los documentos de estrategia y planificación. Se postula que la preparación e *implementación de un sistema de comunicación* es esencial a efectos de la gestión del sistema de seguridad nacional, incluida la gestión de la defensa del Estado; y todo ello para garantizar la cohesión de la planificación civil y de defensa.

En el marco de otras actividades del primer pilar, se afirma que es necesario aumentar la capacidad de resistencia del Estado frente a las amenazas, mediante *la creación de un sistema de defensa civil común*, basado en los esfuerzos de toda la nación y garantizando la protección de la población. La estrategia considera necesario desarrollar la capacidad del sistema sanitario y de las estructuras de la administración pública para luchar contra las amenazas epidémicas, especialmente contra las enfermedades altamente infecciosas y particularmente peligrosas.

Reconoce la necesidad de transferir conocimientos y capacidades que permitan configurar la seguridad nacional, basándose en una amplia participación de las autoridades públicas, incluidas las administraciones locales, las instituciones educativas, de enseñanza superior y científica, y los agentes económicos. *Aborda la creación de capital social mediante el desarrollo de capacidades de cooperación, redes de organizaciones sociales formales y no formales, y mediante la configuración una comunidad de valores dentro de la sociedad polaca.*

El documento describe planes para aumentar la resiliencia ante las amenazas, garantizando un suministro eficaz de energía, evitando el desplazamiento incontrolado de personas y la reubicación de la población, y protegiendo la recogida y gestión de los recursos alimentarios e hídricos.

Otros objetivos son la creación de redes de telecomunicaciones y sistemas de tecnologías de la información y la comunicación resistentes, sistemas de información y alerta a la población y redes de transporte modernas. Esto se asocia a la necesidad de implantar un sistema homogéneo de gestión de los recursos humanos, incluida *la administración de las reservas de personal con fines de seguridad nacional, dando prioridad a las Fuerzas Armadas polacas.*

Expresa la necesidad de desarrollar la capacidad del Estado para prevenir y responder a las amenazas terroristas y luchar contra la delincuencia organizada, incluidas las actividades delictivas en el ciberespacio. Se considera oportuno reforzar la seguridad jurídica garantizando una protección legal eficaz a los ciudadanos, un sistema judicial eficiente y la correcta ejecución de las decisiones judiciales.

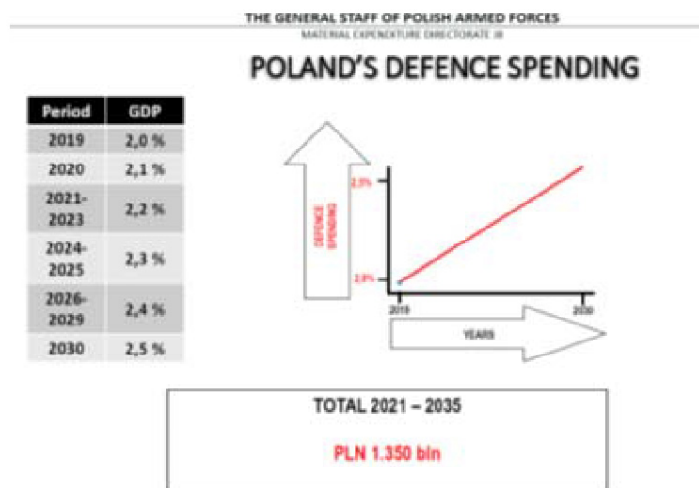
Reconocen la necesidad de seguir reforzando la *protección contra el espionaje de las autoridades del Estado y de las infraestructuras críticas*, en consonancia con el aumento de las actividades de los servicios de inteligencia extranjeros, tanto en el ámbito militar como en el civil. La estrategia afirma que es crucial desarrollar las *capacidades de los servicios de inteligencia nacionales* para identificar los riesgos en una fase temprana.

Por último, identifican la necesidad de aumentar las capacidades en los campos de la criptología y la producción de aparatos de telecomunicación equipados con módulos criptográficos, y de crear capacidades para el desarrollo tecnológico y la producción de recursos estratégicos en tiempos de paz, crisis y guerra.

Otra cuestión tratada dentro del primer pilar es *la necesidad de reforzar las Fuerzas Armadas polacas y sus capacidades operativas*, para disuadir y defenderse de las amenazas a la seguridad, haciendo especial hincapié en la mejora del nivel de movilidad y la modernización técnica.



La estrategia supone esfuerzos para aumentar la tasa de crecimiento de los gastos de defensa, hasta alcanzar el 2,5% del PIB en 2024<sup>13</sup>. *Estas cifras están ampliamente rebasadas en la actualidad*. Señala la necesidad de seguir adaptando la estructura de mando de las Fuerzas Armadas polacas. También califica de vital importancia la preparación del personal y el equipamiento de las Fuerzas Armadas, así como adaptar los programas de formación y las capacidades para llevar a cabo operaciones asimétricas.



Fuente : Estado Mayor General de las FAS polacas

Más en detalle, se prevé mejorar la movilidad de las tropas y la eficacia de sus sistemas de apoyo y logística, invirtiendo en infraestructuras y medios de transporte. Consideran esencial mejorar la gestión de los recursos de personal y racionalizar los procesos de cualificación y reclutamiento, así como la educación y la formación profesional. Subrayan que es necesario construir un sistema nacional integrado de conocimiento de la situación, basado en diversos medios de reconocimiento, comunicación, mando y control, incluyendo *sistemas nacionales de satélites de observación de la Tierra y sistemas de vehículos aéreos no tripulados*.

La estrategia reconoce la necesidad de garantizar la capacidad del Estado para una defensa aérea eficaz, así como las capacidades operativas, incluidas las defensas antimisiles de largo alcance<sup>14</sup>. También se considera oportuno desarrollar las capacidades

13 En 2023, está previsto gastar el 3% del PIB en defensa (20.500 millones de euros -incluidos 5.700 millones en modernización técnica- y fondos adicionales para modernización procedentes del Fondo de Apoyo a las Fuerzas Armadas. El nivel de gasto aumentará -según el anuncio del Primer Ministro Mateusz Morawiecki- hasta alcanzar el 4% este año. Si esto ocurre realmente, será el mayor porcentaje de gasto entre todos los Estados miembros de la OTAN. También será el mayor gasto en armamento de la historia de Polonia. [PULASKI POLICY PAPER: Poland's military modernisation – still many challenges ahead \(Robert Czulda\) | Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego](#) recuperado el 20 de mayo de 2023.

14 La Agencia Polaca de Armamento ha adjudicado este año un nuevo contrato por un total de casi 2.000 millones de dólares para adquirir 22 baterías de defensa antiaérea con misiles modulares

operativas de las Fuerzas Armadas polacas, en particular de las *Fuerzas de Operaciones Especiales*.

El documento señala la necesidad de mejorar el sistema de movilización, incluida la formación de reservas de personal, señalando también la necesidad de desarrollar las capacidades operativas de la Armada. Expresa también la decisión de poner en marcha el programa para conformar las *Fuerzas de Defensa Territorial*.

Otra tarea consiste en adquirir capacidades operativas para llevar a cabo *operaciones militares en el ciberespacio, y desarrollar Fuerzas de Ciberdefensa*. Por ello, se pretende aumentar los niveles de resiliencia y protección de la información en el sector militar, promoviendo al mismo tiempo prácticas que permitan a los ciudadanos proteger mejor su información. Se considera necesario crear un *sistema uniforme de comunicación estratégica estatal*, creando simultáneamente procedimientos que definan la cooperación para contrarrestar la desinformación, aumentando la concienciación pública sobre las amenazas relacionadas con la manipulación de la información, mediante la *educación en el ámbito de la seguridad de la información*.

*El segundo pilar, Polonia en el sistema de seguridad internacional*, está basado en la cooperación solidaria y el respeto del derecho internacional, que garantice el desarrollo seguro de Polonia, considerándose necesario reforzar las capacidades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de la Unión Europea.

Entre las numerosas medidas para alcanzar este objetivo, cabe destacar el trabajar para reforzar el vínculo transatlántico, la cohesión política, la solidaridad, la credibilidad y la eficacia de la OTAN y *consolidar la posición de Polonia dentro de sus estructuras así como el imperativo de proseguir con decisión y empuje el aumento y la consolidación de la presencia militar de la OTAN en su flanco oriental*.

Se considera aconsejable el mantenimiento de *una política de doble vía hacia la Federación Rusa en el marco de la OTAN*, consistente en el refuerzo de la disuasión y la defensa, combinada con la disposición a entablar un diálogo basado en condiciones, así como la participación en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, incluso en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente de la Unión Europea y del Fondo Europeo de Defensa. El documento remarca el interés polaco por proseguir el desarrollo de las relaciones entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la República de Finlandia<sup>15</sup>, así como el Reino de Suecia,

---

antiaéreos (CAMM) de diseño británico y lanzadores MBDA.

DEFENCE BLOG.COM - [Poland signs major deal for new air defense systems \(defence-blog.com\)](https://defence-blog.com) - recuperado el 20 de mayo de 2023.

<sup>15</sup> Finlandia decidió abandonar su neutralidad y unirse a la alianza en respuesta a la invasión a gran escala de Ucrania por parte de su vecino. Con respecto a Suecia, y aunque no tiene frontera con Rusia, la guerra también ha motivado a decantarse por el ingreso. Antes de la invasión a Ucrania, tanto Suecia como Ucrania tenían una política de no alineamiento frente a la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Se puede considerar que para Putin, la adhesión de Finlandia es un gran revés estratégico. Entre otros motivos, la invasión de Ucrania tenía como objetivo frenar la expansión de

como socios más cercanos de la OTAN, teniendo en cuenta su importancia para la seguridad de Polonia y de toda la región del Mar Báltico.



Fuente: OTAN

Dentro de este pilar, la estrategia también aborda la necesidad de desarrollar la cooperación en formatos bilaterales, regionales y globales, incluidos Estados Unidos y los principales socios europeos. Promete acciones encaminadas a reforzar la independencia, soberanía e integridad territorial de Ucrania, Georgia y la República de Moldavia, incluido el apoyo a sus esfuerzos por cumplir sus aspiraciones europeas y euroatlánticas. También plantea la necesidad de tomar medidas para aumentar la eficacia de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Subraya que los intereses nacionales se perseguirán con espíritu de solidaridad con los aliados y socios.

---

la OTAN y debilitar la cooperación occidental. Sin embargo, ha logrado exactamente lo contrario.

Kirby, P & Beale, J. - NATO'S BORDER WITH RUSSIA DOUBLES AS FINLAND JOINS (BBC INTERNATIONAL NEWS)- [Nato's border with Russia doubles as Finland joins - BBC News](#)

En el marco del tercer pilar, *el documento insiste en la necesidad de reforzar la identidad nacional, enraizada en la herencia cristiana y los valores universales*<sup>16</sup>. Para ello se deben formar y desarrollar actitudes patrióticas, perfeccionar los instrumentos y procedimientos de protección del patrimonio cultural y promover el desarrollo y la protección de los valores familiares tradicionales, la identidad nacional, la cultura y las tradiciones polacas. Promete reforzar los vínculos con la diáspora polaca, esforzándose en la participación de los polacos en el extranjero en actividades relacionadas con la promoción de Polonia.

Otro objetivo establecido dentro del pilar consiste en *reforzar la imagen positiva de la República de Polonia y su atractivo cultural y económico*. Se señala que esto debe perseguirse a través de la diplomacia pública y cultural, junto con la tecnología de la comunicación social, teniendo en cuenta la política histórica del Estado. El documento sugiere que es vital promover y cuidar la lengua, la cultura, la ciencia y la historia polacas, así como el patrimonio cristiano de la nación. Además, reconoce la necesidad de reforzar la «marca» de la economía polaca y de apoyar a las empresas polacas en el proceso de internacionalización. Por último, la estrategia subraya la necesidad de mejorar la cooperación con las organizaciones sociales de la comunidad polaca, con el fin de promover la cultura y la economía polacas.

*Como parte del cuarto pilar, el desarrollo social y económico y la protección del medio ambiente*, la estrategia considera fundamental que se tomen medidas para mejorar las condiciones de protección y desarrollo de las familias, y para aumentar la seguridad sanitaria de los ciudadanos. También identifica la necesidad de tomar medidas para *mejorar la situación demográfica, incluyendo un aumento de la tasa de natalidad*.

Concluye que debe implementarse una política dedicada a los ciudadanos de la tercera edad para garantizar la seguridad social y sanitaria de los mayores, y para movilizar a este grupo para que permanezca profesionalmente activo. Señala la necesidad de mejorar la atención a los pacientes en el sistema sanitario, incluyendo el aumento de la calidad y la disponibilidad de los servicios sanitarios, junto con la adopción de medidas en la prevención de enfermedades y la educación sanitaria, y el diagnóstico precoz y la rehabilitación. El documento reconoce la necesidad de aumentar el número de profesionales de la salud y mejorar sus competencias, evitando al mismo tiempo su emigración al extranjero. Por último, consideran esencial seguir desarrollando la cultura física, garantizando el acceso universal al deporte y modernizando las infraestructuras deportivas y de ocio existentes, así como construyendo nuevas instalaciones.

---

16 El presidente del Gobierno polaco Mateusz Morawiecki visitó el 20 de marzo de 2023 la Universidad Ruprecht Karl de Heidelberg y realizó un importante discurso. Allí, ante un distinguido auditorio, *subrayó la importancia de los valores europeos, basado en la civilización grecorromana y el cristianismo, criticó una vez más, la invasión rusa de Ucrania y reflexionó sobre el futuro europeo, basado en la soberanía de los Estados. »Europa ante un momento decisivo de la historia»: El Primer Ministro Mateusz Morawiecki sobre el futuro de Europa - Portal Gov.pl (www.gov.pl)*

También llama la atención sobre la coordinación de la política migratoria con las políticas económica, social y de seguridad, teniendo en cuenta tanto las necesidades actuales como las previstas en el mercado laboral. Al mismo tiempo, subraya la *necesidad de integrar a los inmigrantes en la sociedad polaca*, garantizar la cohesión social y contrarrestar las posibles amenazas al orden público y la seguridad relacionadas con los procesos migratorios.

Otros elementos importantes del cuarto pilar son la seguridad económica y energética. En cuanto a la seguridad económica, la estrategia pretende apoyar medidas para aumentar la resistencia a las crisis financieras internacionales, en particular reforzando la estabilidad del sistema de finanzas públicas. Promete reforzar la capacidad de supervisión y la habilidad para contrarrestar las amenazas relacionadas con la desestabilización de los mercados financieros, los ataques especulativos contra la moneda polaca y la fuga de capitales. Señala también la necesidad de garantizar la seguridad energética del Estado, basada en las fuentes de energía tradicionales, creando las condiciones para el desarrollo de alternativas. Supone aumentar la diversificación de las fuentes de suministro de petróleo y gas, y ampliar las capacidades existentes de importación de gas natural.

Considera conveniente seguir trabajando en continuar los esfuerzos diplomáticos, jurídicos y administrativos para detener la construcción de la infraestructura de canalización del gas, que está aumentando la dependencia de Europa Central de los suministros de gas de la Federación Rusa, reforzando la resistencia de la región, ante el riesgo de utilizar los suministros de gas como instrumento de presión política<sup>17</sup>.

Además, como parte del cuarto pilar, la estrategia hace referencia a la necesidad de proteger el medio ambiente natural. Destaca la urgencia de crear las condiciones para la aplicación efectiva de la legislación relacionada con el medio ambiente, y de establecer una política coherente para la protección, restauración y gestión de los recursos hídricos. También reconoce la necesidad de intensificar los esfuerzos para combatir la contaminación atmosférica, desarrollar la electromovilidad y promover el uso de combustibles alternativos. Subraya la necesidad de ajustar las políticas y acciones nacionales a los objetivos climáticos acordados en los foros de las organizaciones internacionales.

Reconoce la necesidad de gestionar el capital humano y el potencial científico y tecnológico para el desarrollo económico del país. Promete proporcionar las condiciones propicias para el desarrollo de la innovación, promover las ciencias exactas con el fin de aumentar los conocimientos tecnológicos, especialmente en el ámbito de la seguridad, y promover el desarrollo y la aplicación de tecnologías modernas, así como la utilización de sus efectos para la seguridad nacional. El documento también destaca la necesidad de aumentar la inversión en investigación y desarrollo para

---

<sup>17</sup> Este punto fue premonitorio pues Rusia utilizó la dependencia energética del gas ruso hacia Alemania y otros estados europeos para realizar un chantaje inaceptable.

alcanzar la media europea, y mejorar la eficacia de la utilización y comercialización de sus resultados.

## Polonia, Rusia, la guerra de Ucrania y consecuencias para la Defensa

Y ahora, una vez analizado y descrito en detalle el documento, podemos afirmar que la ESN 2020 de Polonia ha sido puesta «en movimiento», no sólo desde el comienzo de la guerra de Ucrania, sino antes de este triste acontecimiento.

*Polonia ha demostrado ser el Estado europeo de la UE y la OTAN, que ha ejercido un más claro liderazgo europeo en el apoyo a Ucrania en el plano político y militar.* Cuando determinados líderes en Europa creían en el apaciguamiento de Rusia o en la imposibilidad del ataque o estaban paralizados, fue Polonia quién, quizás por su gran carga histórica, insistió en el hecho de que Occidente tenía la obligación moral apoyar política y militarmente a los ucranianos.

Parece claro, que Polonia ya desde el 2020 y antes, quería ganar influencia y «posicionarse» demostrando liderazgo y acción. Y esa fortaleza tiene su origen, entre otras cosas, en el hecho de que, siendo miembro de la OTAN y de la UE, ha establecido una relación especial con EE.UU. En estos momentos, ningún otro país de Europa ha sido tan favorecido por EE.UU. como Polonia<sup>18</sup>.

En relación con Rusia, la visión polaca considera que el enfrentamiento entre Rusia y Occidente no sólo afecta al futuro de los acuerdos de seguridad de Ucrania, sino a todo el marco estratégico europeo posterior a la Guerra Fría. A todos los efectos, Rusia está exigiendo otra división del continente en esferas de influencia, algo que los europeos han pasado las últimas tres décadas intentando evitar. Y hemos visto, desde la introducción de la ESN polaca, su enorme preocupación por las acciones de la Federación rusa.

Y esa preocupación se ha plasmado en Polonia en la implementación de determinadas estrategias y capacidades que intentan contrarrestar el potencial de amenaza ruso: el aumento paulatino y a buen ritmo del gasto en Defensa, el adiestramiento para un escenario «multidominio» que le va a servir como efecto dominó, para otros campos militares y civiles, el interés por tener un sistema integrado de satélites, una red de vehículos aéreos capaces de operar en red y con operaciones simultáneas, así como una red adicional de misiles antiaéreos y contra carro, especialmente de largo alcance. Además, en estos momentos, Polonia ya está desarrollando su propia Fuerza de Ciberdefensa, integrada con los Servicios de Inteligencia. Y además, todo

---

<sup>18</sup> En el plazo de un año, el presidente Biden, ha visitado Varsovia en dos ocasiones: unas semanas después del estallido de la guerra, en marzo de 2022, y de nuevo, poco antes del primer aniversario del inicio de la guerra, en febrero.



este aumento de capacidades lo está haciendo con la gran ayuda de EEUU y con un aumento significativo de sus fuerzas en territorio polaco.



Fuente: Embajada de los EEUU en Varsovia, Polonia

## El modelo de las Fuerzas Armadas polacas en 2032

En 2032<sup>19</sup>, las Fuerzas Armadas polacas tienen que estar preparadas en diversos aspectos: deben poseer equipos militares modernos y potentes, tropas bien entrenadas, así como procedimientos probados y verificados. Intentarán mantener una reserva con equipos y sistemas de armas antiguos que serán modernizados.

El sistema de mando y control deberá estar preparado para la reacción inmediata en tiempos de crisis y guerra. Los dirigentes polacos deben tener pleno conocimiento de la situación y contar con el apoyo militar adecuado para facilitar un proceso eficaz de toma de decisiones. Polonia mantendrá su contribución a las actividades de la OTAN y reforzará la cooperación con sus Aliados.

Las futuras Fuerzas Armadas polacas tienen que estar preparadas para cooperar con otros organismos y servicios gubernamentales en las operaciones de gestión de crisis, tanto en el territorio de Polonia como en el de otros Estados aliados.

Este objetivo adquiere especial importancia a la luz del creciente uso de la guerra híbrida, ya que algunas situaciones pueden requerir una respuesta coordinada de instituciones militares y no militares.

19 POLISH STRATEGIC DEFENSE REVIEW [Polish Defence in the Perspective of 2032 - Ministry of National Defence - Gov.pl website \(www.gov.pl\)](#)



Teniendo como base las lecciones aprendidas de la anexión rusa de Crimea, el documento «Revisión Estratégica de la Defensa» de 2016 y la ESN 2020, Polonia está transformando su modelo de defensa nacional y su modelo de Fuerzas Armadas polacas.

Considera a la OTAN como la alianza militar más poderosa del mundo, y Polonia hará todo lo posible para que siga siendo garante de la paz y la prosperidad en Europa. La Alianza del Atlántico Norte, así como la Unión Europea, han contribuido a producir una estabilidad sin parangón en el continente. Un elemento importante de esta arquitectura será la continuación del compromiso militar y político de Estados Unidos. Además, quieren conservar su papel crucial para la seguridad del Flanco Este de la OTAN.

Las Fuerzas Armadas polacas serán en 2032 uno de los ejércitos más modernos y numerosos de Europa. Constarán de cinco servicios: *Fuerzas Terrestres, Armada, Ejército del Aire, Fuerzas de Operaciones Especiales y Fuerzas de Defensa Territorial.*

El requisito previo para el éxito será *su capacidad para interactuar entre sí en operaciones conjuntas, especialmente entre las fuerzas operativas y las Fuerzas de Defensa Territorial.* Las Fuerzas de Defensa Territorial alcanzarán su pleno potencial dotándolas de una mayor potencia de fuego. Esto las hará capaces de cumplir diversas tareas, cooperando predominantemente con las fuerzas operativas y actuando principalmente como unidades de infantería ligera. También estarán preparadas para contrarrestar la guerra irregular hostil y prestar asistencia en operaciones de gestión de crisis. La Armada también desempeñará un papel importante defendiendo nuestro litoral y negando la supremacía enemiga sobre el sur del Mar Báltico.

Las unidades de ciberdefensa se encargarán de *garantizar la ciberseguridad* de forma continua, coordinando y supervisando las actividades en el ciberespacio. Las Fuerzas Armadas polacas estarán preparadas para operar en el entorno dinámico de la información, tanto de forma proactiva como reaccionando ante acciones hostiles. Se integrará el funcionamiento de las instituciones y servicios militares responsables de la recopilación de datos.

Apoyarán la *introducción de nuevas tecnologías* que permitan disminuir la actual asimetría estratégica. La disponibilidad de nuevos medios que aumenten nuestra potencia de fuego en términos de alcance y precisión mejorará su potencial de disuasión. Para contribuir a la consecución de este objetivo, *el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas polacas irá acompañado de la consecución de uno de los niveles de gasto en defensa más elevados de la OTAN.*

Se mejorará el sistema de mando y control de las Fuerzas Armadas polacas. Se restablecerá la *unidad tipo División* como verdadera unidad táctica de combate, y no como meras entidades administrativas. En 2032 dispondrán de *sistemas autónomos* que permitirán a los mandos tener una visión operativa completa y tomar decisiones más rápidamente. El sistema de intercambio de datos se ajustará a las condiciones de un campo de batalla con un alto nivel de interferencias.

La inteligencia será recopilada por sofisticados medios de reconocimiento que operarán desde el nivel organizativo más bajo en un entorno más amigable y con apoyo tecnológico avanzado. *El conjunto de herramientas de reconocimiento a nivel estratégico incluirá capacidades de satélites nacionales. El proceso de adquisición e implantación de nuevos sensores será una de sus prioridades.*

Se invertirán importantes recursos para aumentar la eficacia de los fuegos operacionales, clave para lograr una disuasión eficaz. Prestaremos especial atención al desarrollo de la artillería de campaña, que empleada en combinación con los nuevos helicópteros de ataque, permitirá suministrar una potencia de fuego más eficaz. Se apoyarán *no sólo en el armamento tradicional, sino también por explotar tecnologías relativamente recientes, como los sistemas de energía dirigida.*

Un elemento crucial de disuasión lo desempeñarán las Fuerzas Aéreas equipadas con *sistemas de armas de precisión de largo alcance y los aviones de combate de 5ª generación.* En el campo terrestre, se reforzarán las *capacidades de defensa antiaérea así como el fortalecimiento de unidades acorazadas y mecanizadas.*

El primer y principal objetivo de las futuras Fuerzas Armadas polacas será la *capacidad de movilización* para llevar a cabo operaciones eficaces de defensa colectiva, y la lucha por la superioridad o la proyección de poder.

Será fundamental un nuevo y eficaz sistema de apoyo logístico a las tropas, que funcionará según el principio de que cada división contará con la asistencia de su propia unidad orgánica de apoyo y abastecimiento para llevar a cabo operaciones autónomas.

Las Fuerzas Armadas polacas operarán de acuerdo con un calendario intensificado de ejercicios, tanto en el marco nacional como en el aliado. Los primeros serán el resultado de una doctrina de adiestramiento que se integrará en el nuevo plan de defensa nacional. Tendrá en cuenta la necesidad de cooperación entre las unidades operativas y las recién formadas Fuerzas de Defensa Territorial.

Las tendencias demográficas que afectan a toda la sociedad son un factor crucial para la dotación de las Fuerzas Armadas. Para responder a este reto, el ejército necesitará más personal. Es crucial crear mejores condiciones y nuevos incentivos para los especialistas en campos de especialización restringidos que también son demandados en el competitivo mercado laboral civil. Se pretende que el número total de las Fuerzas Armadas polacas supere los 200.000 efectivos, incluidas las Fuerzas de Defensa Territorial, intensificándose la formación de los soldados a todos los niveles.

Los cambios en el sistema de mando y control son la necesidad más urgente de las Fuerzas Armadas polacas así como una defensa nacional eficaz con una coordinación efectiva entre las fuerzas armadas y otras instituciones del Estado.

Se simplificarán *los sistemas de adquisición y utilización de equipos militares y se optimizarán sus procesos.* Se acortará la fase analítico-conceptual y se reducirá el número de entidades implicadas en el proceso. Al mismo tiempo, nos esforzaremos por lograr

una gestión más eficaz de los equipos mediante el control de los costes de todo su ciclo de vida.

Se reforzará el *fomento de valores favorables a la formación de la cultura polaca de defensa y la conciencia cívica* con respecto a la situación en el entorno directo del país y al papel de las Fuerzas Armadas polacas para garantizar su seguridad. En fin, como se aprecia, iniciando en la ESN 2020 y basándose en un Revisión Estratégica de la Defensa, se está produciendo no sólo un rearme defensivo impresionante sino un rearme moral, para apoyar lo anterior.

## Conclusión y posibles perspectivas futuras

*La ESN 2020 polaca ofrece una visión global de la configuración de la seguridad nacional de la República de Polonia en todas sus dimensiones.* Comprende la dimensión interna de la seguridad nacional, así como el entorno internacional. Prevé la disonancia entre la globalización y los intereses nacionales, la tremendas sacudidas al status quo del orden internacional, basado en el respeto a la soberanía, a las fronteras establecidas y al estado de Derecho y las libertades individuales. Estas narrativas pasan a los hechos y abogan directamente por una revisión del orden internacional, que suele ir acompañada de ambiciones de expansión territorial.

*Y Polonia quiere estar preparada a enfrentarse a esos retos.* A pesar de los cambios geopolíticos y económicos y la disminución relativa de la importancia de los países occidentales, *la ESN 2020 mantiene su fe en EEUU como potencia económica, política y militar.*

Con respecto a todas las *amenazas* descritas en el documento, *es la Federación Rusa su peligro y prioridad.* Rusia pretende mejorar su posición en el equilibrio de poder mundial utilizando diversos medios, algunos poco lícitos. Supone una amenaza principalmente para Polonia y otros países de la región, pero también para todas las demás naciones deseosas de un orden internacional estable. Rusia declara abiertamente que la OTAN es la principal amenaza para su seguridad, a pesar de las numerosas acciones de la Alianza que subrayan su carácter defensivo.

Polonia prevé que Rusia quiere modificar el orden internacional y que continuará con una postura agresiva en su política exterior y de seguridad. Teniendo en cuenta la asimetría de capacidades militares entre Rusia y los miembros del flanco oriental de la OTAN, tal situación crea una amenaza directa para Polonia y la región. *Y Polonia ha agradecido el reforzamiento del flanco oriental de la OTAN por parte de Estados Unidos y el mantenimiento de las sanciones contra Rusia por parte de la Unión Europea.*

*La ESN 2020 formula claramente los valores nacionales así como los intereses nacionales (pilares) y los objetivos estratégicos derivados de ellos.* Esto quizás pueda chocar con otro tipo de metodología, basado más en identificar clara e inicialmente los intereses nacionales como punto de partida para posteriormente evaluar el entorno de seguridad

, desarrollar objetivos estratégicos y como alcanzarlos, y finalmente ver los medios y capacidades necesarias para alcanzarlos .

*Un punto fuerte incuestionable de la Estrategia es la definición precisa de las amenazas militares y económicas existentes a nivel nacional, regional y mundial.* Otro aspecto positivo es el hecho de que aborda fenómenos como la hibridez, las actividades en el ciberespacio y la demanda de nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial.

También cabe destacar la intención de construir un *sistema integrado de gestión de la seguridad*, expresada en la Estrategia, y las cuestiones relativas a la resiliencia del Estado y la universalidad de la defensa, introduciendo la *defensa civil*.

Ya en el 2020, todo lo relativo a la consecución de las capacidades de las fuerzas armadas polacas parecía muy ambicioso, aunque totalmente justificable ante la amenaza rusa. Se ha demostrado que dicha amenaza era real y han puesto en marcha a una alta velocidad, todo el planeamiento y ejecución relativos al reforzamiento de sus capacidades militares.

Y para terminar es claro hoy en el año 2023, que Polonia ha puesto en marcha muchísimos aspectos teóricos de su ESN, porque la visión se ha visto confirmada con la realidad, mucho más dura que el simple enunciado de amenazas, valores, intereses nacionales y objetivos estratégicos.

Polonia ya antes del 2020, en el 2020 y con posterioridad, continúa pensando que las profundas transformaciones políticas en los Estados miembros de la OTAN y de la UE, sobre todo en los más importantes, pueden afectar directamente al futuro de ambas organizaciones. Para ellos, muchos actores externos, especialmente la Federación Rusa, continuarán sus acciones encaminadas a estimular los conflictos internos dentro de la OTAN y la UE, con el fin de debilitar su cohesión. Estos esfuerzos se harán patentes en los intentos de disminuir la cooperación transatlántica y reducir la presencia militar estadounidense en Europa.

Por ello, Polonia quiere una posición de liderazgo fuerte militar, político, económico y cultural con el apoyo de EE.UU. Para Polonia, los próximos años también brindarán oportunidades para reforzar la posición de los Estados de Europa Central y Oriental, tanto en la OTAN como en la UE. Un requisito previo para ello debería ser la elaboración de posiciones comunes sobre aspectos políticos cruciales y una cooperación eficaz en muchos ámbitos, incluida la seguridad.

## Capítulo decimocuarto



## El puercoespín y la tortuga: la estrategia militar y diplomática de la República Islámica de Irán

*Javier Gil Guerrero*

### Introducción

Desde que hace más de cuarenta años Irán ha supuesto un permanente reto geopolítico para Occidente en Oriente Medio. La retórica y las acciones destabilizadoras de Teherán han contribuido al enquistamiento de conflictos regionales. La República Islámica es un régimen revisionista, insatisfecho con el statu quo imperante en el Golfo Pérsico desde la Guerra Fría. La voluntad de lograr una hegemonía regional, de reescribir las reglas de juego en política internacional y de acelerar la transición hacia un nuevo orden mundial multipolar, alinean las aspiraciones de Teherán con las de otras potencias como Rusia o China.

Desde el triunfo de la revolución islámica, el régimen iraní ha vivido obsesionado con asegurar la continuidad del régimen político instaurado tras la caída de la monarquía. La inmediata confrontación con Estados Unidos por la crisis de los rehenes en noviembre de 1979 y la larga guerra con Irak entre 1980 y 1988 son la experiencia formativa tanto de la joven República Islámica como de sus líderes. Un régimen que, desde su fundación, ha sobrevivido a las sanciones, el recelo y la enemistad de sus vecinos y, en mayor y menor grado según los años, al aislamiento internacional. Estas circunstancias han dejado una profunda impronta de resentimiento y desconfianza hacia Estados Unidos, Israel y las monarquías árabes entre la élite dirigente del país.

### El puercoespín: la doctrina de disuasión asimétrica

A grandes rasgos, el principal objetivo de la política exterior y de defensa de Teherán es el de garantizar la irreversibilidad de la revolución acontecida en 1979. Más que la supervivencia de Irán en cuanto nación soberana, preocupa la salvaguarda de su configuración política actual: la República Islámica. La integridad territorial y la autonomía estratégica del país serían los siguientes objetivos básicos. Exportar la revolución y lograr una hegemonía regional son los objetivos *aspiracionales* que han guiado la política exterior de Irán. Teherán identifica a Israel y Estados Unidos como las principales amenazas para todos y cada uno de los objetivos expuestos. Por ello, todos y cada uno de los principios mencionados conllevan la necesidad de expulsar a Estados Unidos de la región y, en menor medida, acabar con la existencia del estado de Israel. La élite dirigente de Irán no sólo está convencida de que Washington y



Jerusalén son un obstáculo para su hegemonía, sino que conspiran activamente para destruir la revolución desde antes incluso de que esta triunfara.

La disuasión asimétrica ha sido el pilar tradicional de la doctrina militar iraní. Para lograrla, Irán ha seguido tres pautas de conducta: el desafío regular a través de ataques puntuales o secuestros (con el objeto de sondear la determinación de sus enemigos); el engaño a través de la publicitación de avanzados sistemas de armamento falsos (para sembrar la incertidumbre entre sus enemigos); y la exhibición de cada nuevo sistema de armamento real (para disuadir ataques directos de sus enemigos)<sup>1</sup>. El uso de estas dos últimas técnicas hace que a veces sea difícil tener una imagen clara de las verdaderas capacidades militares de Irán. Esta ambigüedad es deliberada: en palabras del general Amir Ali Hajizadeh, comandante de la fuerza aeroespacial de la Guardia Revolucionaria Islámica, la idea es mostrar tan sólo «la punta del iceberg» y dejar a los gobiernos occidentales con la duda de hasta dónde llega realmente el poder militar iraní<sup>2</sup>.

Por tanto, es habitual que Irán muestre sus nuevos misiles y drones, así como sus bases subterráneas. Esta política de filtraciones a través de vídeos y fotografías es una pieza clave de la disuasión iraní: demostrar que tienen capacidad de respuesta ante un ataque y que este no serviría para impedir una represalia brutal del régimen. El problema de estas «demostraciones» es que a veces son falsas; propaganda para convencer sus enemigos de que, en caso de atacar Irán, no controlarían la escalada del conflicto.

Tradicionalmente, Irán se ha apoyado en su vasto territorio y orografía montañosa para apuntalar la defensa nacional. El almacenamiento de misiles y drones, así como el desarrollo de partes clave del programa nuclear en bases subterráneas, busca mermar la moral del enemigo y aumentar el coste de cualquier intervención militar. La localización geográfica de Irán es una aliada: por el Golfo Pérsico y el Estrecho de Ormuz transitan el 30% de las exportaciones de petróleo mundiales<sup>3</sup>.

La doctrina militar iraní ha sido revisada en varias ocasiones desde 2011. Desde entonces se ha venido apostando por la expansión del campo de batalla más allá de las fronteras de Irán y, en caso de ser atacados, llevar a cabo una «represalia masiva»

---

1 ARASLI, J.: «Obsolete Weapons, Unconventional Tactics, and Martyrdom Zeal: How Iran Would Apply its Asymmetric Naval Warfare Doctrine in a Future Conflict», *George C. Marshall European Center for Security Studies*, abril de 2007. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.marshallcenter.org/en/publications/occasional-papers/obsolete-weapons-unconventional-tactics-and-martyrdom-zeal-how-iran-would-apply-its-asymmetric-naval#toc-conclusion>

2 AXE, D.: «Iran Winning the Underground Arms Race», *The Daily Beast*, 13 de abril de 2017. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.thedailybeast.com/iran-winning-the-underground-arms-race>

3 LAMRANI, O.: «Iran's Conventional Military Capabilities», *Newlines Institute*, 9 de julio de 2020. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://newlinesinstitute.org/iran/irans-conventional-military-capabilities/>

en vez de una simple «respuesta.» Ampliar el campo de batalla no sólo permite a Irán aumentar su profundidad estratégica, también le otorga la iniciativa al poder golpear a sus enemigos en múltiples frentes<sup>4</sup>.

Irán no ha logrado esta profundidad estratégica a través de la conquista de nuevos territorios. Tampoco a través del despliegue de sus fuerzas convencionales. Irán todavía sigue careciendo de las herramientas para una proyección efectiva de su poder ofensivo más allá de sus fronteras de forma sostenida en el tiempo<sup>5</sup>. Estas limitaciones han llevado a Irán a echar mano de alianzas con las poblaciones chiitas del Líbano, Siria, Irak y Yemen. Salvo en el caso de Siria, ésta no ha sido una política de pactos con gobiernos, sino con grupos paramilitares creados, financiados, armados, entrenados y dirigidos por el propio Irán en violación de la soberanía de sus países vecinos. Aquí, la República Islámica ha llegado a confundir los intereses del chiismo con los de Irán. Utilizando a milicias chiitas en otros países para servir a los propósitos de Irán, Teherán ha desdibujado las lealtades políticas y religiosas de los chiitas en Oriente Medio. Esto ha sido objeto de tensiones con los chiitas de Irak o Yemen, que ven cómo sus intereses son a veces sacrificados por los de Irán. En Irak, el gran ayatolá Sistani ha sido un crítico habitual de la injerencia iraní en la comunidad chiita<sup>6</sup>. En Yemen también han sido frecuentes las tensiones entre los hutíes e Irán por el desarrollo de la guerra civil<sup>7</sup>. Estas alianzas también revelan una faceta pragmática del régimen iraní: en aras de mantener al único estado aliado de Irán en la región, Teherán no dudó en reconocer a los alauitas del régimen de Bashar al-Assad como chiitas (un gran acto de fe, teniendo en cuenta las creencias alauitas en la reencarnación y la consagración). De la misma forma, las creencias zaiditas de los hutíes en Yemen no supusieron ningún impedimento para la alianza con una República Islámica que abraza el chiismo duodecimano.

Estas milicias chiitas suponen un amplificador en la capacidad de respuesta de Irán y ayudan a paliar sus carencias en lo relativo a una fuerza militar convencional<sup>8</sup>. También,

---

4 DIVSALLAR, A.: «Will Iran Adopt A «Massive Retaliation» Doctrine?», *LobeLog*, 28 de mayo de 2019. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://lobelog.com/will-iran-adopt-a-massive-retaliation-doctrine/>

5 MCINNIS, J. M.: «Iranian Concepts of Warfare: Understanding Tehran's Evolving Military Doctrines», *American Enterprise Institute*, febrero de 2017. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.aei.org/research-products/report/iranian-concepts-of-warfare-understanding-tehrans-evolving-military-doctrines/>

6 SAADOUN, M.: «Shiite factions close to Sistani move to separate from Iran-backed militias», *Al-Monitor*, 4 de diciembre de 2020. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.al-monitor.com/originals/2020/12/iraq-iran-pmu-sistani.html#ixzz7WGN0VBPA>

7 FRANTZMAN, S. J.: «The bizarre life and death of Iran's 'ambassador' to Yemen's Houthis», *The Jerusalem Post*, 26 de diciembre de 2021. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.jpost.com/middle-east/iran-news/article-689803>

8 MCINNIS, J. M.: «Iranian Concepts of Warfare: Understanding Tehran's Evolving Military Doctrines», *American Enterprise Institute*, febrero de 2017. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.aei.org/research-products/report/iranian-concepts-of-warfare-understanding-tehrans->

proporcionan a Teherán la posibilidad de negación plausible, dando cobertura a sus ataques contra objetivos israelíes, americanos, sauditas o emiratíes: una guerra híbrida que permite a Irán actuar contra sus enemigos a través de terceros evitando tanto la escalada como la represalia directa.<sup>9</sup> Así, Estados Unidos responde a los ataques a sus bases en Siria e Irak con bombardeos contra las milicias dirigidas por Irán en Siria e Irak, pero no contra quien mueve los hilos de las mismas. Emiratos y Arabia Saudita hacen lo propio con los hutíes cuando son atacados. Esta guerra híbrida crea un statu quo favorable a los intereses de Irán, manteniendo el conflicto dentro de un marco en el que la República Islámica controla las posibilidades de escalada.

El régimen iraní está convencido de que, sin una hegemonía o un equilibrio regional favorable a sus intereses, su aislamiento y vulnerabilidad a un ataque israelí o norteamericano persistirán<sup>10</sup>. Esto redundaría en la necesidad de ampliar el perímetro de seguridad de Irán y ahondar en la influencia no convencional de Irán en los países de la región para mantener abierta la opción de una «guerra proxy.» El general Soleimani fue uno de los principales arquitectos de esta estrategia. No obstante, lo que Irán entiende como una política defensiva es vista como una política imperialista por sus vecinos. La abultada red de grupos paramilitares armados y dirigidos por Irán adquiere tintes de una hegemonía que nada tiene que ver con sus necesidades defensivas. En este sentido, la proyección de la influencia iraní en Oriente Medio ha supuesto una espada de doble filo para Teherán. Por una parte, ha consolidado la presencia de Irán en diferentes países, pero, por otra, ha soliviantado a las poblaciones de estos países contra Irán (especialmente los sunitas). Se podría decir que, con su estrategia, Soleimani actuó primero como un pirómano y luego como un bombero. Un ejemplo paradigmático es Irak, donde la injerencia iraní en Bagdad llevó a una política sectaria chiita que alienó a la minoría sunita. Parte de los sunitas iraquíes, desesperados, acabaron echándose en brazos de grupos integristas como el Estado Islámico. Soleimani tuvo entonces que recurrir a las milicias chiitas -responsables en parte del problema- para ayudar en la lucha contra estos movimientos radicales sunitas.

El intervencionismo en la región también ha sido un factor desestabilizador a nivel doméstico. Ante la penuria económica, son muchos los iraníes que desaprueban el desvío de fondos y recursos para milicias yemeníes, iraquíes, sirias o libanesas. Por esta razón, el régimen insiste en el carácter puramente defensivo de estas milicias, como si fuesen la última línea defensiva de Irán para evitar tener que luchar contra el Estado Islámico o Estados Unidos en su propio territorio. No obstante, tal y como

---

[evolving-military-doctrines/](#)

9 AHMAD, N.: «Iran's 'Forward Defense' Doctrine Missile and Space Programs», International Institute for Iranian Studies, 11 de octubre de 2020. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://rasanah-iiis.org/english/centre-for-researches-and-studies/irans-forward-defense-doctrine-missile-and-space-programs/>

10 Tabatabai, A. M., CHANDLER, N., FREDERICK, B. y KAVANAGH, J.: «Iran's Military Interventions: Patterns, Drivers, and Signposts», *Rand Corporation*, 2021. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA444-2.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA444-2.html)

lo demuestran las recurrentes manifestaciones y actos de protesta, la percepción de los iraníes es bien distinta.

Esta estrategia no murió con Soleimani. Su sucesor, Ismail Ghaani, reafirmó la voluntad de seguir armando y financiando los diferentes grupos paramilitares chiitas de la región<sup>11</sup>. Por su parte, el Líder Supremo Jamenei, encomendó en 2019 al comandante de la Guardia Revolucionaria, Hossein Salami, ahondar en la influencia de Irán en la región y extender el alcance de su presencia militar. Esta nueva expansión fue bautizada por Jamenei como el inicio de «la segunda fase de la revolución islámica» de 1979<sup>12</sup>.

## Hacer de la necesidad virtud

La creciente sofisticación iraní en drones y misiles es fruto de una carencia. Irán es un país con unas fuerzas convencionales extremadamente débiles y atrasadas. La falta de recursos financieros, el relativo aislamiento internacional y las sanciones impuestas por Estados Unidos han limitado desde hace décadas el acceso a la tecnología y armamento extranjeros.

Las fuerzas armadas de Irán se distinguen por su bicefalia: El *Artesh* son las fuerzas armadas regulares, herederas del Ejército Imperial del último Shah. Dada la lealtad del cuerpo de oficiales con el monarca derrocado, el Artesh fue siempre sospechoso a ojos de Jomeini. Para solventar este problema, se decidió crear unas fuerzas armadas paralelas profundamente ideologizadas: la Guardia Revolucionaria Islámica (*Pasdarán*).

El Artesh tiene la misión de garantizar la defensa e integridad territorial de Irán, mientras que a los Pasdarán se les encomendó garantizar la supervivencia de la revolución islámica y del régimen creado en 1979. Algunos cuerpos de élite de los Pasdarán tienen encargadas tareas más concretas: los *Basij* llevan a cabo la represión interna mientras que la fuerza *Quds* ofrece apoyo y dirección a las milicias proxy de Irán en la región.

Tradicionalmente, el Golfo Pérsico y el estrecho de Ormuz han sido las zonas de actuación de la marina de la Guardia Revolucionaria, mientras que el Golfo de Omán, el mar Árabe y el mar Caspio quedaban en manos de la marina del Artesh. Sin embargo, en los últimos años, la Guardia Revolucionaria ha ido desarrollando

---

11 Vátanka, A.: «Whither the IRGC of the 2020s? Is Iran's Proxy Warfare Strategy of Forward Defense Sustainable?» *New America*, 15 de enero de 2021. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.newamerica.org/international-security/reports/whither-irgc-2020s/>

12 DIVSALLAR, A.: «Will Iran Adopt A «Massive Retaliation» Doctrine?», *LobeLog*, 28 de mayo de 2019. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://lobelog.com/will-iran-adopt-a-massive-retaliation-doctrine/>

capacidades para operar más allá del Golfo Pérsico<sup>13</sup>.

El poder político y económico de los Pasdarán se ha incrementado en las últimas décadas, pasando de ser una guardia pretoriana de la revolución a un estado dentro del estado. Desde el mandato de Mahmud Ahmadinejad (2005-2013), los Pasdarán han incrementado su control sobre puertos, terminales petrolíferas y gasísticas, bancos y empresas de seguros, la industria petroquímica y del aluminio, el transporte y las constructoras... se estima que, directa o indirectamente, sus redes alcanzan el 40% de la economía del país<sup>14</sup>. Estos recursos se suman a las partidas recibidas directamente del gobierno (en torno al 62% del total del presupuesto de defensa nacional).<sup>15</sup> Los Pasdarán constituyen una suerte de club privado de conexiones, donde miembros en activo y antiguos miembros se apoyan mutuamente y ocupan puestos clave en la industria, el gobierno y el aparato de seguridad del estado. Cuentan con el apoyo decidido del Líder Supremo Jamenei y se conciben a sí mismos como el bastión que garantiza la pervivencia de los ideales revolucionarios. Sus choques con el gobierno «reformista» de Hassan Rohaní fueron constantes. El antiguo ministro de exteriores, Javad Zarif, llegó a quejarse de que la política exterior había quedado secuestrada por la Guardia Revolucionaria<sup>16</sup>. Los Pasdarán son, por tanto, algo más que un contrapeso del Artesh: se han convertido en el centro de gravedad del régimen<sup>17</sup>.

A pesar de extender sus tentáculos por la economía y el gobierno del país, el armamento convencional de las fuerzas terrestres, de aire y la marina, tanto del Artesh como de los Pasdarán, roza la obsolescencia.

Los principales buques de la marina todavía datan de los años sesenta y setenta, cuando el Shah buscaba transformar la marina imperial en una flota de alta mar. La llegada de la revolución dejó el proceso a medias e Irán, en gran parte, ha sobrevivido con los mimbres de la marina proyectada por el último Shah hace cincuenta años. Así, los principales navíos son de origen norteamericano, un recuerdo de los años en los que Irán era el principal aliado de Washington en la región. Irán dispone de tres fragatas y dos corbetas vendidas por EEUU en los sesenta (otra de sus corbetas fue en su día el yate real, botado en 1936 en Holanda); diez lanchas rápidas de ataque

13 BARRIE, D., CHILDS, N., DEMPSEY, J., SABATINO, E. y WRIGHT, T.: «Watching Iran: the ISR Gulf,» *IJSS*, mayo 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <file:///C:/Users/jgilgue/Downloads/watching-iran-the-isr-gulf.pdf>

14 ZAMIR, E.: «Countering Iran's Regional Strategy: a Long-Term, Comprehensive Approach», *The Washington Institute for Near East Policy*, Policy Focus 174, mayo de 2022, p. 12.

15 FOROZAN, H. y SHAHI, A.: «The Military and the State in Iran: The Economic Rise of the Revolutionary Guards,» *The Middle East Journal*, vol. 71, no. 1, febrero de 2017, pp. 67-86.

16 FASSIHI, F.: «Iran's Foreign Minister, in Leaked Tape, Says Revolutionary Guards Set Policies», *The New York Times*, 25 de abril de 2021. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.nytimes.com/2021/04/25/world/middleeast/iran-suleimani-zarif.html>

17 ZAMIR, E.: «Countering Iran's Regional Strategy: A Long-Term, Comprehensive Approach», *The Washington Institute for Near East Policy*, Policy Focus 174, mayo de 2022, p. viii.



vendidas por Francia en los setenta; seis lanchas patrulleras vendidas por EEUU en los cincuenta y sesenta; cuatro buques de asalto anfibio vendidos por EEUU en los setenta; varios aerodeslizadores vendidos por Reino Unido en los setenta y tres submarinos de clase Kilo soviéticos. Los navíos más modernos son de fabricación local: cinco lanchas rápidas de ataque de clase Sina, construidas desde 2003; cuatro fragatas de clase Moudge introducidas desde 2007; un submarino de clase Fateh (introducido en 2019 con dos más en construcción) y más de 10 minisubmarinos de clase Ghadir introducidos desde 2007.

Las fuerzas aéreas no presentan un panorama mejor. Sobre el papel, Irán dispone de 336 aviones de combate, pero ninguno de ellos puede considerarse moderno. Tan sólo 94 se consideran semi-modernos. El resto es material obsoleto. Sus aviones son de origen estadounidense (F-4E «Phantom II», F-14 «Tomcat» o F-5 «Tiger II»), ruso (Su-22 «Fitter», Su-24 o el MiG-29) y chino (Chengdu J-7). Irán es el único país del mundo que sigue usando los F-14<sup>18</sup>. Muchos aviones tienen más de 40 años y los accidentes se han vuelto cada vez más frecuentes.

El tanque más avanzado en el arsenal de las fuerzas de tierra es el T-72S (adquirido durante los últimos años de la Unión Soviética) y el *Chieftain* británico, adquirido durante los últimos años de la monarquía. Los *Chieftain* han sido mejorados en base a diseños propios, dando pie a la línea de carros de combate *Mobarez*. Ante la negativa de Moscú a permitir la fabricación del T-90M en suelo iraní, Teherán ha usado el T-72S para la fabricación de modelos propios mejorados: el *Zulfiqar* (producido desde 1996) y el *Karrar* (en producción desde 2017). Tanto la calidad del *Karrar* como el número de unidades fabricadas son desconocidos. Los transportes blindados de personal disponibles son casi todos de origen soviético, diseñados entre los años 50 y 70 del pasado siglo<sup>19</sup>.

No es de extrañar que, ante la extrema vulnerabilidad de sus fuerzas regulares y la falta de un acceso fluido al mercado de armamento internacional, Irán haya apostado tanto por el programa nuclear como por una industria de defensa doméstica especializada en misiles y drones. La otra opción hubiese sido abandonar su política de confrontación con Occidente y renunciar a los objetivos de la revolución islámica, algo impensable para el régimen.

Los drones y los misiles son la solución para un país sin tanques, cazas o bombarderos. El programa de aviones no tripulados se remonta a la larga guerra con el Irak de Saddam Hussein (1980-88). Los primeros drones iraníes dependían de las importaciones de

---

18 Defense Intelligence Agency, «Iran Military Power: Ensuring Regime Survival and Securing Regional Dominance», *U.S. Government Publishing Office*, 2019. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de [https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military\\_Powers\\_Publications/Iran\\_Military\\_Power\\_LR.pdf](https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/Iran_Military_Power_LR.pdf)

19 BARRIE, D., CHILDS, N., DEMPSEY, J., SABATINO, E. y WRIGHT, T.: «Watching Iran: the ISR Gulf.» *IJSS*, mayo 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <file:///C:/Users/jgilgue/Downloads/watching-iran-the-isr-gulf.pdf>

tecnología china. Actualmente, la mayoría de drones son de fabricación y diseño iraní, aunque siguen copiando modelos extranjeros (principalmente basados en drones norteamericanos derribados en Irak o en Irán, como el ScanEagle, MQ-1 Predator o el RQ-170)<sup>20</sup>.

Empezando por los drones de la clase *Ababil*, Irán ha ido desarrollando distintos tipos como los de la clase *Kaman*, *Mojaher*, *Shahed* o *Fotros*. Drones de ataque, drones suicidas, drones de reconocimiento y vigilancia... la cantidad y la variedad son un rasgo distintivo de la industria nacional, liderada por entidades como Qods Aviation Industries, Iran Aircraft Manufacturing Industries y Shahed Aviation Industries. La nueva generación de drones tiene un alcance de 1.000 km. y la capacidad de permanecer en vuelo 24 horas<sup>21</sup>.

Empezando por Hezbolá en Líbano, Irán ha incrementado paulatinamente las exportaciones de drones a sus aliados y milicias en la región, siendo usados en países como Yemen, Irak o Siria (y, finalmente, en la invasión rusa de Ucrania). Los drones son una alternativa económica y sencilla que permite una producción cuantiosa para una economía como la de Irán, convirtiendo al país en una fábrica de drones militares y un centro de exportación regional y global.

Irán también ha llevado a cabo un ambicioso programa de misiles cada vez más sofisticado y autóctono. Teherán cuenta ya con 13 tipos distintos de misiles operativos y tiene cuatro más en desarrollo. La mayoría (7) son modelos de corto alcance, aunque también cuenta con varios modelos de medio alcance (5 entre los operativos y en desarrollo). También los hay de lanzadores orbitales<sup>22</sup>. El Fateh-110 y el Shahab-1 son los modelos de alcance más corto (300 km.). Los Shahab-3 (1.300 km.), Emad (1.700 km.), Ghadr (2.000 km.) y Sejil (2000 km.) son los de mayor alcance<sup>23</sup>.

El ritmo de desarrollo y producción de misiles en Irán es notable. En los últimos siete años se han presentado diez nuevas versiones de misiles balísticos. Irán trabaja con unos 20 modelos de misiles balísticos y cuenta con más de 3.000 unidades<sup>24</sup>.

20 BARRIE, D.: «Iran's Drone Fleet,» *The United States Institute of Peace*, 1 de marzo de 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://iranprimer.usip.org/blog/2023/mar/01/history-iran%E2%80%99s-drone-fleet>

21 BINNIE, J.: «Iran unveils cruise missiles in underground UAV base», *Janes*, 30 de mayo de 2022. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/iran-unveils-cruise-missiles-in-underground-uav-base>

22 «Missiles of Iran», *CSIS Missile Defense Project*, 10 de agosto de 2021. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://missilethreat.csis.org/country/iran/>

23 CORDESMAN, A. H.: «The Iranian Missile Threat,» *Center for Strategic & International Studies*, 30 de mayo de 2019. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.csis.org/analysis/iranian-missile-threat>

24 BARRIE, D., CHILDS, N., DEMPSEY, J., SABATINO, E. y WRIGHT, T.: «Watching Iran: the ISR Gulf,» *IJSS*, mayo 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <file:///C:/Users/jgilgule/Downloads/watching-iran-the-isr-gulf.pdf>



Uno de los últimos en presentarse fue el misil balístico Khorramshahr-4, bautizado como «Kheibar» (en referencia a una fortaleza judía tomada por los musulmanes en los primeros años del islam). Tiene un alcance de 2,000 km. y cuenta con capacidad para una ojiva de 1,500 kg.

Desde 2017 Irán ha llevado a cabo seis ataques con misiles balísticos y de crucero en Irak, Siria y Arabia Saudita. Uno de ellos, en enero de 2020, contra bases norteamericanas en Irak (Erbil y Ain Al Asad). En este último ataque se emplearon más de doce misiles balísticos. Los misiles balísticos y de crucero iraníes suponen una amenaza directa para toda la infraestructura militar y económica en la región, así como para el tránsito de petroleros por el Golfo Pérsico. Al igual que con los drones, Irán también transfiere los misiles a sus milicias y aliados en la región, convirtiendo al país en unos de los mayores focos de proliferación de misiles del mundo.

El reto actual en el programa de misiles balísticos es la búsqueda de una mayor precisión, mejores sistemas de lanzamiento fijos y móviles, el desarrollo de cohetes de combustible sólido y la construcción de plataformas de lanzamiento y almacenamiento subterráneas<sup>25</sup>. Teherán busca ir más allá de la producción y acumulación de unidades y centrarse en una mayor eficiencia y precisión. Los sistemas más viejos y obsoletos se van descartando con el desarrollo y consolidación de los nuevos.

En lo referente a los programas de drones y misiles, la cuestión fundamental a tener en cuenta es que, aunque comenzaron gracias a tecnología y asistencia técnica extranjera, las últimas tres décadas han permitido a Irán adquirir una autosuficiencia nada desdeñable. El país todavía depende de tecnología extranjera para algunos componentes y sigue copiando algunos diseños extranjeros, pero el desarrollo y la producción son cada vez más autóctonos. Aunque carecen de una industria de defensa tan desarrollada o sofisticada como la de Israel o Turquía, el desarrollo de una industria propia en Irán supone un caso singular en Oriente Medio y le garantiza una cierta autonomía estratégica<sup>26</sup>.

Un último aspecto a considerar es el de las bases en construcción para proteger el creciente arsenal de drones y misiles. Para que la disuasión funcione, Irán debe contar con una infraestructura creíble que garantice una capacidad de respuesta efectiva e inmediata ante un posible ataque. La construcción de complejos subterráneos bajo las montañas pretende satisfacer esta necesidad. Irán trabaja continuamente para construir nuevas instalaciones impenetrables, así como modernizar y ampliar las ya existentes<sup>27</sup>. En Hemmat, Khormoj, Parchin y Shiraz se esconden bases donde se

---

25 *Ibid.*

26 CZULDA, R.: «Defence industry in Iran – between needs and real capabilities», *Defense & Security Analysis*, vol. 36, no. 2, 2020, pp. 201-217.

27 NADIMI, F.: «Iran's Ballistic Missile Arsenal Is Still Growing in Size, Reach, and Accuracy», *The Washington Institute*, 13 de diciembre de 2021. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-ballistic-missile-arsenal-still-growing-size-reach-and-accuracy>

almacenan los misiles. La última base fue anunciada el 28 de enero de 2022. Apodada Base Estratégica 313, alberga tanto drones como misiles y, supuestamente, se encuentra a 500 metros bajo los montes Zagros. Irán compara estas bases en las montañas con volcanes: listos para entrar en erupción y cubrir toda la región de fuego en caso de ser atacados<sup>28</sup>. Los aeródromos subterráneos también se están multiplicando<sup>29</sup>. El último en ser publicitado- en febrero de 2023- ha sido el hangar subterráneo *Oghab 44* (Águila 44), que cuenta con dos pistas de despegue de 1.4 y 1.8 km de largo.

## La tortuga: un camino lento pero seguro hacia la bomba nuclear

Desde que se destapara en 2002, el régimen ha estado jugando al gato y el ratón con la comunidad internacional y con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en particular. Anuncios de desmantelamiento de centrifugadoras eran seguidos de revelaciones de nuevas instalaciones que el régimen mantenía en secreto. El enriquecimiento de uranio en Natanz fue interrumpido en 2003 para ser rápidamente reactivado en 2006. Mientras tanto, la ratio de enriquecimiento de uranio ha fluctuado como si fuese acciones en bolsa (menos del 5% en 2006, más del 20% a partir de 2011, menos del 3.67% en 2015 y más del 60% a partir de 2021). Finalmente, ante el abandono del acuerdo por parte de la administración Trump y el inicio de una política de máxima presión hacia Irán, el régimen anunció en 2020 que ya no se sentía obligado por las limitaciones impuestas en el Plan de Acción Integral Conjunto del verano de 2015<sup>30</sup>.

El descubrimiento en 2019 por parte del OIEA de trazas de uranio enriquecido al 83.7% en tres instalaciones (Turqzabad, Varamin y Marivan) que Irán había tratado de mantener ocultas levantó las alarmas por la cercanía a los niveles del 90% necesarios para su uso militar<sup>31</sup>. El que Irán haya sido incapaz de dar una respuesta satisfactoria a estos hallazgos llevó a la OIEA a determinar que es imposible garantizar que el programa nuclear iraní sea exclusivamente pacífico. Los altos niveles de enriquecimiento acortan de manera considerable el tiempo que Irán necesitaría para fabricar una bomba

28 BERENSON, T.: «Iran Reveals Secret Underground Missile Base», *Time*, 15 de octubre 2015. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://time.com/4074627/iran-missile-base/>

29 DEMPSEY, J.: «Iran's air force, going underground?» *IJSS*, 10 de marzo de 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.ijss.org/online-analysis/military-balance/2023/03/irans-air-force-going-underground/>

30 OFEK, R.: «Iran's Nuclear Program: Where Is It Going?», *The Begin-Sadat Center for Strategic Studies*, 14 de septiembre de 2021. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://besacenter.org/iran-nuclear-program/>

31 Director General, International Atomic Energy Agency, «NPT Safeguards Agreement with the Islamic Republic of Iran,» 4 de marzo de 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.iaea.org/sites/default/files/23/03/gov2023-9.pdf>.

una vez decida hacerlo<sup>32</sup>. También preocupa el incremento de las reservas de uranio enriquecido a diferentes purezas: 3.673,7 kilos (el acuerdo nuclear de 2015 obligaba a Irán a no acumular más de 300 kilos enriquecidos a un máximo del 3,67%).

Otro problema añadido, es que, al contrario que en los casos previos de Siria e Irak, la infraestructura nuclear iraní está dispersa. Actualmente, el programa se apoya en más de doce instalaciones en diferentes lugares. Las más importantes están situadas en Busher, Parchim, Fordow, Natanz, Isfahán, Teherán y Bonab. Las de Fordow, Parchin e Isfahán son subterráneas. En el caso de la primera, está situada a más de 70 metros bajo tierra. Destruir el programa nuclear iraní por completo requeriría un ataque aéreo a gran escala en múltiples sitios y haciendo uso de las bombas más grandes y sofisticadas (las cuales, de quince toneladas, sólo pueden ser usadas por bombarderos B-52 y B-2, aunque actualmente se trabaja en una munición más pequeña y ligera que pueda ser empleada en los F-35)<sup>33</sup>. El progreso de Irán en la construcción de instalaciones subterráneas pone en cuestión la viabilidad de una opción militar si esta se dilata en el tiempo. En mayo de 2023 imágenes por satélite revelaron la construcción de instalaciones nucleares subterráneas junto a Natanz, al abrigo de los montes Zagros. El complejo de túneles y salas abarca casi 3 km. cuadrados situados a una profundidad de entre 80 y 100 metros, convirtiéndolo prácticamente en invulnerable a las actuales bombas antibúnker (la más potente, GBU-57, es capaz de penetrar hasta 60 metros antes de detonar)<sup>34</sup>.

Es posible que Irán no busque culminar el programa nuclear. Dotarse de armas nucleares convertiría al país en una nueva Corea del Norte. Mientras Irán tenga todavía esperanzas de ser un país mínimamente integrado en la economía y el comercio mundial, es dudoso que vaya a apostar por esta vía. Lo que busca Irán con el programa nuclear es una disuasión a través de acortar el tiempo y los pasos necesarios para hacerse con la bomba (teniendo todo listo para miniaturizarla y montar una ojiva sobre un misil). Tener preparado el crimen sin llegar a cometerlo. Un plan para evitar tanto un ataque militar como el completo aislamiento internacional. Mientras tanto, la incertidumbre acerca de los tiempos para hacerse con la bomba y desplegarla bastarían para disuadir a sus enemigos de un ataque. La incertidumbre y la imprevisibilidad (de ahí la retórica religiosa de carácter fanático: una estrategia premeditada para sembrar el miedo y la

---

32 EISENSTADT, M.: «Iran's Nuclear Hedging Strategy: Shaping the Islamic Republic's Proliferation Calculus,» *The Washington Institute for Near East Policy*, 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.washingtoninstitute.org/media/6168?disposition=inline>

33 AXE, D.: «Iran Winning the Underground Arms Race», *The Daily Beast*, 13 de abril de 2017. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.thedailybeast.com/iran-winning-the-underground-arms-race>

34 GAMBRELL, J.: «An Iranian nuclear facility is so deep underground that US airstrikes likely couldn't reach it,» *AP News*, 22 de mayo de 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://apnews.com/article/iran-nuclear-natanz-uranium-enrichment-underground-project-04dae673fc937af04e62b65dd78db2e0>

duda en Occidente) son las dos técnicas favoritas de la República Islámica<sup>35</sup>. Se trata de una vía más atractiva y beneficiosa que la de romper la baraja. Le permite al régimen mantener sus opciones abiertas. No obstante, si Teherán llegase a la conclusión de que sus instalaciones nucleares van a ser atacadas de todas formas, o que su país va a seguir siendo sancionado pase lo que pase, su cálculo con respecto a dar el último paso podría cambiar. Mientras tanto, el régimen parece sentirse cómodo con no tener que pagar el precio que supondría una bomba nuclear *de hecho* al mismo tiempo que disfruta de los beneficios disuasorios que dispensa una bomba nuclear *en potencia*<sup>36</sup>.

Por ahora, la estrategia iraní ha sido un éxito: el avance calibrado en el programa nuclear ha evitado una respuesta militar estadounidense. Teherán se garantiza así la capacidad de manejar las tensiones geopolíticas causadas por sus ambiciones nucleares, manteniéndolas dentro de unos parámetros aceptables para el régimen y controlando las opciones de escalada. El precio a pagar ha sido dilatar los procesos y aceptar un avance lento en el camino a la bomba, así como unas sanciones económicas que la administración Biden, por ahora, no está aplicando de una forma tan rigurosa como hizo Trump.

En lo que respecta a la utilidad del programa nuclear, habría que considerar la posibilidad de que el régimen iraní no sólo tenga la disuasión en mente. Con la invasión de Ucrania, Putin ha introducido una nueva doctrina nuclear que va más allá de la postura defensiva. De esta manera, la amenaza de represalia nuclear se emplea para dar cobertura a intervenciones militares ofensivas de carácter convencional. El paraguas nuclear se extiende así a agresiones militares más allá de las fronteras de un país, logrando una cierta impunidad ofensiva. No se puede descartar que Irán, si alguna vez se dota de armas nucleares, abrace una doctrina similar para blindar sus actividades en Líbano o Siria.

Hay ya una consecuencia del programa nuclear profundamente útil para Teherán: éste actúa como pararrayos de la atención internacional. Ante el desafío nuclear, el resto de los desafíos de Irán palidecen y pasan a un segundo plano. De esta forma, la confrontación con Irán se reduce exclusivamente al ámbito nuclear, prosiguiendo el régimen con su ambicioso programa de misiles y drones de forma impune. Podría decirse que el arsenal de misiles y drones crece a la sombra del programa nuclear. Es cierto que Israel y las monarquías del Golfo no han perdido de vista estos otros elementos de la actividad desestabilizadora de Irán, pero en el caso de Europa y Estados Unidos, su atención ha quedado prácticamente limitada al programa nuclear (hasta que los drones iraníes empezaron a surcar los cielos de Europa con la invasión de Ucrania).

---

35 «The Geopolitics of Iran: Holding the Center of a Mountain Fortress», *Stratfor*, 16 de diciembre de 2011. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://worldview.stratfor.com/article/geopolitics-iran-holding-center-mountain-fortress>

36 EISENSTADT, M.: «Iran's Nuclear Hedging Strategy: Shaping the Islamic Republic's Proliferation Calculus,» *The Washington Institute for Near East Policy*, 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.washingtoninstitute.org/media/6168?disposition=inline>

No es descartable el anuncio de un nuevo «acuerdo nuclear» entre Washington y Teherán a lo largo de 2023. La administración Biden no ha renunciado en ningún momento a la vía diplomática. Ni el fraude electoral y la llegada al poder del presidente ultraconservador Raisi en verano de 2021, la brutal represión de las protestas a finales de 2022, ni el apoyo militar a la invasión rusa de Ucrania han cambiado lo más mínimo el objetivo de Biden de llegar a un acuerdo con Irán. Estos «incidentes» tan sólo han complicado las negociaciones y retrasado la firma de un acuerdo. Biden optó por una política de «sin acuerdo y sin crisis» con respecto a Irán mientras fuese políticamente tóxico negociar abiertamente con la República Islámica y esta no se mostrase dispuesta a las más mínimas concesiones. Pero se trataba tan sólo de pausar la disputa con Teherán, manteniéndola dentro de unos parámetros aceptables tanto para Estados Unidos como para la República Islámica. Robert Malley sigue en su puesto como representante especial de Estados Unidos a Irán. Es la señal más clara de que Biden mantiene su voluntad de negociar. Ciertamente, las últimas noticias filtradas a la prensa apuntan a un desbloqueo en las negociaciones y la posibilidad de un acuerdo en los próximos meses. Tal y como hizo Obama en su día, Biden ha vuelto a optar por usar a Omán como intermediario en las negociaciones. El asesor especial Brett McGurk ha estado viajando a Oman desde mayo, coincidiendo con visitas del responsable diplomático del programa nuclear iraní, Ali Bagheri Kan<sup>37</sup>. Los primeros resultados de estos encuentros en Oman se dieron a conocer en junio de 2023, con el anuncio de que se le permitiría a Irán retirar fondos congelados en Corea del Sur e Irak, así como recibir ayuda del Fondo Monetario Internacional<sup>38</sup>. Este gesto de Estados Unidos ha sido correspondido con una señal del Líder Supremo Jamenei, al afirmar que no hay «nada malo en un acuerdo» nuclear con Occidente<sup>39</sup>. Las declaraciones de Jamenei suponen una bendición imprescindible para un eventual acuerdo.

## Hegemonía regional

El último elemento de la guerra asimétrica desarrollada por Irán son las milicias y grupos paramilitares presentes en varios países de Oriente Medio. Ante la falta de aliados regionales (con la salvedad del gobierno de Damasco), Irán se ha visto obligado a buscar (o crear) sus aliados entre diferentes agentes no estatales. Al ser el estado chiita

---

37 RAVID, B., «U.S. and Iran held indirect talks in Oman in May,» *Axios*, 9 de junio de 2023. Recuperado el 12 de junio de 2023 de <https://www.axios.com/2023/06/09/iran-us-indirect-talks-oman-nuclear-advances>

38 «Iran to access \$24bn in frozen assets,» *Middle East Monitor*, 7 de junio de 2023. Recuperado el 12 de junio de 2023 de <https://www.middleeastmonitor.com/20230607-iran-to-access-24bn-in-frozen-assets/>

39 HAFEZI, P.: «Iran's Khamenei says 'nothing wrong' with a nuclear deal with West,» Reuters, 11 de junio de 2023. Recuperado el 12 de junio de 2023 de <https://www.reuters.com/world/middle-east/irans-khamenei-says-nothing-wrong-with-nuclear-deal-with-west-2023-06-11/>



más poderoso del mundo musulmán, Irán ha tratado de vertebrar un «eje chiita» en Oriente Medio, ofreciendo su apoyo a las minorías chiitas (o, en el caso de Irak, mayorías).

La Fuerza Quds, una rama de la Guardia Revolucionaria creada en 1988 para organizar las actividades clandestinas en el extranjero, exportar la revolución y estrechar lazos con las comunidades chiitas foráneas, es la encargada de dirigir, coordinar, armar, entrenar y financiar esta red de milicias chiitas (y sunitas en el caso de Gaza): Zainabiyoun Brigade y Fatemiyoun Brigade en Siria; Hezbolá en Líbano; Kataib Hezbollah, Asaib Ahl al-Haq, Harakat Hezbollah al-Nujaba, Badr Organization y Kataib Sayyed al-Shuhada en Irak, Ansar Allah (Hutíes) en Yemen, al-Ashtar Brigades y Saraya al-Mukhtar en Bahrein y Hamás y la Jihad Islámica en Gaza... en total, más de 320.000 miembros repartidos en diferentes organizaciones estrechamente vinculadas a la Fuerza Quds (más de dos terceras partes de ellos en Irak y Yemen). La dependencia de Irán y la estructura de estas varía con cada país y milicia. En el caso más exitoso, Líbano, Hezbolá ha logrado convertirse en un «estado dentro del estado.» En el caso de Irak, varias de las milicias entrenadas por Irán han llegado a recibir el reconocimiento oficial del gobierno de Bagdad. Algunas milicias están dirigidas directamente por la Fuerza Quds, mientras que otras mantienen su autonomía decisoria.

La República Islámica ha aprovechado las diferentes crisis a lo largo de los últimos cuarenta años para expandirse por la región. Procesos desestabilizadores como guerras civiles o revoluciones han servido a Irán para ocupar el vacío de poder y establecer una presencia con la creación de milicias armadas. Se trata de una estrategia reactiva que rentabiliza las circunstancias y los errores cometidos por sus adversarios. La guerra civil libanesa (1975-1990) permitió a Irán introducirse en el país y crear Hezbolá. Irán no fue responsable de la guerra, pero no dudó en aprovecharla. El patrón se repite en Irak tras la invasión norteamericana de 2003 y, especialmente, tras el auge del Estado Islámico en 2014. Otros casos paradigmáticos tienen lugar en Siria tras el inicio de la guerra civil en 2011 y en Yemen tras las protestas de la Primavera Árabe de 2011. Una vez establecida esta presencia, el interés de Irán es prolongar la crisis y asegurarse de que las instituciones del país permanezcan lo suficientemente débiles como para seguir dependiendo de las milicias armadas por Irán (o para que carezcan de la fuerza necesaria para disolverlas y recuperar el monopolio estatal de la violencia).

Sin ser responsable de las revoluciones, guerras civiles o invasiones que le han permitido introducirse en diferentes países, Irán sí que ha sido responsable de prolongarlos y transformarlos en guerras *proxy* contra sus rivales regionales e internacionales. Así, Líbano y Siria quedan secuestrados por la confrontación de Irán con Israel; Yemen por la rivalidad de Irán con Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos; Irak por su conflicto con Estados Unidos. Estos países se convierten en trampolines para atacar los rivales de Irán y las luchas internas mutan en confrontaciones internacionales. El resultado es una eternización de los conflictos para servir a los intereses de la República Islámica.

Este expansionismo regional de naturaleza indirecta responde a varios intereses: asegurarse de que sus enemigos permanecen empantanados en conflictos lejos de las fronteras de Irán (Arabia Saudita en Yemen, Israel en Gaza, Estados Unidos en Siria...), mantener la opción de una represalia generalizada en múltiples frentes en caso de que Israel o Estados Unidos ataquen Irán y, en último término, establecer un puente terrestre hacia el Mediterráneo aprovechando el creciente chiita entre Irán y el Líbano. Un expansionismo hacia el oeste que convertiría a Irak, Siria y el Líbano en estados títeres o clientelares y que ha sido la política tradicional de Persia desde los tiempos de Ciro y Darío<sup>40</sup>.

Como parte de esta estrategia, Irán también busca su integración forzada en la región (y la de sus milicias). Normalizar las relaciones con sus vecinos y legitimar la acción de sus milicias y aliados es un paso clave en la consolidación de la influencia de la República Islámica.

Dos hechos en los últimos meses han supuesto importantes victorias diplomáticas para Teherán: La reincorporación de la dictadura de Bashar al-Assad a la Liga Árabe y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudita. Tras doce años de exclusión, Assad fue recibido con todos los honores en la cumbre de la Liga Árabe celebrada en Yeda el pasado mes de mayo. El retorno de Damasco se produjo sin precondiciones. Assad tampoco ofreció ningún tipo de concesiones. A pesar de que en torno al 40% del territorio sirio todavía escapa al control efectivo del régimen, el mundo árabe ha aceptado su victoria.

La esperanza de que las nuevas relaciones de Damasco con Egipto, Arabia Saudita o Emiratos puedan ayudar a disminuir su dependencia de Irán es ilusoria. La influencia de Teherán sobre el régimen sirio es firme. La victoria en la guerra civil ha reivindicado la alianza entre Rusia, Irán y Assad. No obstante, tanto Rusia como Irán carecen de los fondos y los medios para reconstruir el país y mantener su economía a flote. La reentrada de los países árabes no supone, por tanto, un contrapeso o una alternativa a la tutela de Teherán y Moscú, sino que es bienvenida por Putin y Jamenei. El dinero y el reconocimiento diplomático del mundo árabe no pueden dismantelar infraestructura de milicias, agentes y tropas que Irán lleva construyendo desde 2015. La idea de que Assad puede distanciarse de Irán y abrazar una alternativa árabe está basada en la premisa de que el régimen sirio ejerce un poder firme y efectivo sobre la geografía del país y los sectores socioeconómicos clave. Sin embargo, Assad es un actor con autonomía hasta cierto punto y no son pocos los que le consideran un «alcalde de Damasco.» La realidad en 2023 no es la del retorno al régimen existente antes de la Primavera Árabe de 2011. El posible contrapeso árabe en Siria no puede rivalizar con el de Irán. Al contrario, la llegada de dinero árabe supondría la culminación de la estrategia iraní en Siria. Una estrategia que busca replicar el modelo libanés: control

.....

40 «The Geopolitics of Iran: Holding the Center of a Mountain Fortress», *Stratfor*, 16 de diciembre de 2011. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://worldview.stratfor.com/article/geopolitics-iran-holding-center-mountain-fortress>



remoto del país a la vez que las finanzas del mismo son sostenidas artificialmente por las monarquías del Golfo. El mejor de los dos mundos posibles. En Líbano, el dinero árabe no se ha traducido en una menor influencia política de Hezbolá<sup>41</sup>.

Tras siete años rotas, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el reino de Arabia Saudita ha sido otro de los logros geopolíticos de Irán en 2023. Tras dos años de negociaciones con la mediación de Irak y Omán, fue finalmente China quien apadrinó la reconciliación entre ambos países. Son dos hechos concretos los que llevaron a Riad a acercarse a Irán: la falta de una respuesta firme de Trump ante el ataque iraní a sus instalaciones petrolíferas en 2019, y la decisión en 2021 de Biden de relanzar las negociaciones con Irán de cara a un nuevo acuerdo nuclear. Es cierto que hay otros asuntos que han pesado en la decisión saudita, como la necesidad de despejar el camino hacia el proyecto «Visión 2030» y el imperativo de buscar una salida a los ocho años de intervención militar en Yemen. Pero la lección principal es que, ante la retirada norteamericana de la región, el equilibrio de poder se inclina hacia Irán y, en el reordenamiento geopolítico que le sigue, los diferentes países buscan un cierto acomodo oportunista con Teherán. Sin un respaldo decisivo por parte de Washington, las monarquías del Golfo no se atreven a enfrentarse abiertamente a Irán.

### La política de «Mirar al Este» y la invasión de Ucrania

En la República Islámica existen dos visiones contrapuestas en política exterior. La facción «reformista» de Hasán Rohaní, que gobernó entre 2013 y 2021, propugnaba una reconciliación con Europa y una distensión con Estados Unidos. El progreso económico del país no podría lograrse al margen de Occidente. Aunque también buscaban estrechar lazos con China, Rusia o la India, buscaban mantener las opciones abiertas mediante unas relaciones comerciales fluidas con Oriente y Occidente. La visión del actual gobierno de Ebrahim Raisi es bien distinta: bautizada como «Mirar al Este», propugna la necesidad de apostar todo a una relación estrecha con las naciones de Asia y, especialmente, Rusia y China. Según esta visión, la hegemonía occidental es cosa del pasado y el orden mundial sostenido por Estados Unidos a lo largo de las últimas décadas está en vías de desaparición. El futuro pertenece a países como China. Por tanto, en este nuevo orden multipolar, ya no es esencial mantener unas buenas relaciones con Europa o Estados Unidos para prosperar. Ahora los países tienen la opción de florecer a espaldas de Occidente. Una mayor integración económica y diplomática con Pekín y Moscú hace redundante e innecesaria las buenas relaciones comerciales con Europa. Esto, unido a la «economía de resistencia» desarrollada por Teherán para hacer frente a las sanciones de Occidente, han llevado al actual gobierno

41 DAOUUD, D.: «The Arab League thinks readmitting Syria will push out Iran. They're wrong,» *Atlantic Council*, 16 de mayo de 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/the-arab-league-thinks-readmitting-syria-will-push-out-iran-theyre-wrong/>

de Irán a no realizar concesiones en las negociaciones nucleares y a no mostrar ninguna prisa por llegar a un acuerdo con Estados Unidos y Europa<sup>42</sup>.

Sin acuerdo nuclear Irán se convirtió el año pasado en miembro observador del Shanghai Cooperation Organisation (SCO) y, con las negociaciones nucleares en punto muerto, Irán aspira a convertirse en miembro de pleno derecho del SCO este mismo año. El enfrentamiento con Occidente tampoco ha impedido a Irán reconciliarse con países como Arabia Saudita o Emiratos Árabes Unidos. Tampoco ha obstaculizado (sino todo lo contrario) la firma de un acuerdo con Rusia para la construcción del ferrocarril Rasht-Astara. Este corredor ferroviario «norte-sur» busca unir Rusia, India, Irán y Azerbaiyán conectando el Cáucaso con el Océano Índico.<sup>43</sup> Irán también busca ser el núcleo de rutas ferroviarias «este-oeste» que conecten Asia Central con el Mediterráneo.

Este desdén hacia Occidente también ha quedado manifiesto en la postura de Irán ante la guerra en Ucrania. A pesar de negarlo en repetidas ocasiones, Irán ha sido, junto con Corea del Norte, el único país en enviar armamento a Rusia para su invasión de Ucrania. Los drones suicidas Shahed 131 y Shahed 136, y el dron de ataque y vigilancia Mohajer-6, han protagonizado los bombardeos de Kiev y otras ciudades ucranianas. Estados Unidos también ha acusado a Irán de desplegar asesores y técnicos militares en Crimea para ayudar a las tropas rusas con el despliegue de los drones. El 24 de noviembre de 2022 Ucrania anunció que varios asesores militares iraníes habían muerto en un bombardeo.

Los drones iraníes suponen una alternativa económica al uso de misiles de crucero o balísticos. A cambio, Teherán aspira a que Rusia le venda 24 cazas Sukhoi Su-35. Moscú cuenta con 24 unidades que habían sido encargadas por Egipto hace años (compra que El Cairo tuvo que anular ante las presiones de Washington). El Su-35 podría servir para reemplazar a los antiguos F-14 o los MiG-29. De producirse la venta, supondría la mayor mejora de las capacidades convencionales de las fuerzas de armas de Irán en décadas. La asistencia a Rusia en la guerra es, por tanto, una inversión estratégica de Irán. Se espera que, a parte del Su-35, Teherán exija otras contrapartidas como la cooperación en inteligencia y en el traspaso de tecnología nuclear y de misiles. Según ciertos informes, Rusia también habría accedido a transferir armamento occidental capturado en Ucrania. Irán ya ha demostrado en repetidas ocasiones sus aptitudes para, a través de la ingeniería inversa, copiar, replicar y producir en masa equipos y armamento norteamericano. Un último aspecto a considerar en las posibles concesiones de Rusia es el que Putin haya ofrecido garantías acerca de la supervivencia del régimen

---

42 EISENSTADT, M.: «Iran's Nuclear Hedging Strategy: Shaping the Islamic Republic's Proliferation Calculus,» *The Washington Institute for Near East Policy*, 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.washingtoninstitute.org/media/6168?disposition=inline>

43 ASTAKHOVA, O. y HAFEZI, P.: «Russia and Iran sign rail deal for corridor intended to rival Suez Canal,» *Reuters*, 17 de mayo de 2023. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.reuters.com/world/russias-putin-irans-raisi-oversee-railway-deal-signing-2023-05-17/>

iraní y la sucesión de Jamenei. Teherán ha observado cómo en su momento de mayor necesidad, Rusia no abandonó a su aliado Assad. No es descartable que Irán haya exigido una intervención similar en caso de darse una revuelta descontrolada en el país.

Parte del precio a pagar por el apoyo a Rusia ha sido el dilatar en el tiempo las sanciones económicas impuestas por Occidente. Sin embargo, el cálculo de Irán es que la invasión de Ucrania supone una oportunidad para desequilibrar a su favor la balanza de poder en su alianza con Rusia. Si hasta febrero de 2022 Irán se encontraba en una posición subalterna en su relación con Rusia, esta dinámica ha cambiado gracias a los reveses militares rusos en Ucrania. Ahora mismo, Rusia necesita más a Irán de lo que Irán necesita a Rusia. Así, aunque el apoyo abierto a Moscú en su invasión retrase un nuevo acuerdo nuclear y suponga la continuidad de las sanciones económicas, Teherán calcula que los beneficios de acudir al rescate de Rusia son mayores que los costes.

## Conclusiones

El Líder Supremo de Irán, el Ayatollah Jamenei, tiene 84 años. Todo el aparato del estado es consciente de la delicadeza de su sucesión. Jamenei ostenta un poder inigualado por ninguna otra figura e institución. El poder último en lo que respecta a la política exterior y de defensa recaen en él. La República Islámica sólo ha conocido dos líderes supremos: Jomeini y Jamenei. La purga extraordinaria de candidatos en las elecciones de 2021 responde a la necesidad, tanto de la Guardia Revolucionaria como de los elementos más conservadores del país, de asegurarse una transición con las menores turbulencias posibles una vez Jamenei muera o quede incapacitado. Ninguna persona ajena a la Guardia Revolucionaria o de credenciales político-religiosas dudosas debe acceder al puesto. La elección como presidente de Ibrahim Raisi, tras unas elecciones en las que un número récord de candidatos fueron vetados, busca garantizar este objetivo.

Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2021 no sólo nos ofrecen claves con respecto a la lucha de poder por pilotar una eventual sucesión de Jamenei. Por primera vez en la historia, la participación fue tan sólo del 48% y el número de papeletas en blanco o nulas- 13%- batió todos los récords. Todo esto después de una campaña en la que a más de 600 candidatos se les prohibió concurrir a las elecciones. La República Islámica es cada vez menos república. La difícil ecuación de una democracia teocrática se ha revelado imposible. Los iraníes tienen cada vez más claro que el escaso margen decisorio y participativo que creían retener no era más una ilusión. Los diferentes comicios no han servido más que para legitimar un régimen que nunca tuvo la intención de dar la voz al pueblo. Las elecciones de 2021 sirvieron para que muchos iraníes tomaran conciencia de que, lejos de existir la posibilidad de una mínima reforma desde dentro, el régimen busca un retorno a sus esencias fundacionales más radicales y brutales.

Jamenei y el gobierno de Raisi han redoblado los esfuerzos por «islamizar» la sociedad. No hay ninguna Perestroika o Glasnost a la vista, sino un mayor endurecimiento de la represión. Ninguna apertura gradual al mundo, sino un mayor aislamiento. Para Jamenei, la revolución de 1979 es sólo el primer paso en un proceso todavía incompleto. En 2017 afirmó que aún no se había logrado en Irán un verdadero gobierno islámico. Este sería el paso previo para una verdadera sociedad islámica y esta, a su vez, sería indispensable para construir una verdadera «civilización islámica.» Desde el punto de vista de Jamenei, Raisi y la Guardia Revolucionaria, todavía queda mucho que purificar en las instituciones y la sociedad. El nombre de república siempre fue una máscara para maquillar la búsqueda de un régimen puramente islamista<sup>44</sup>.

Las protestas que comenzaron a mediados de septiembre de 2022 fueron el resultado de este hartazgo. La muerte de Mahsa Amini y la polémica del velo tan solo fueron la chispa. La toma de poder de los Pasdarán, el desplome de la economía y el fraude electoral son los verdaderos desencadenantes. La masiva participación en las protestas, así como su intensidad y virulencia, sorprendieron a todo el mundo. Pero conviene enmarcar las protestas dentro del fenómeno cada vez mas recurrente de disturbios sociales. Comenzando con las protestas estudiantiles de 1999 y siguiendo con las manifestaciones por las elecciones de 2009, la movilización de la sociedad iraní es algo que se ha vuelto cada vez más frecuente en los últimos 6 años: ha habido disturbios generalizados en 2017, 2019, 2021 y 2022. El tempo de las protestas sociales se ha acelerado. La quiebra de la paz y estabilidad social ha pasado de ser un fenómeno recurrente cada década, a un acontecimiento de carácter anual. También ha cambiado el cariz de las protestas. En 1999 tuvieron su origen en el cierre de un periódico reformista; en 2009 estuvieron motivadas por el fraude electoral; en 2017 por la mala situación económica; en 2019 por el aumento de los precios del combustible; en 2021 por la carestía de agua y electricidad; y las de 2022, teóricamente, por el uso obligatorio del velo. Sin embargo, en 2022 los manifestantes acabaron atacando directamente la figura del Líder Supremo. También exigieron el fin de la República Islámica. Por vez primera, las movilizaciones no se limitaban a protestar por un hecho concreto (inflación, carestía de productos básicos o censura de un medio) que pudiera ser resuelto por el régimen, sino que era el régimen mismo el que estaba siendo atacado de forma directa. Esto constituyó un hecho sin precedentes.

En lo que respecta a la política exterior, la obsesión anti-sionista, anti-occidental y anti-americana no tiene visos de desaparecer. Es más, la determinación del régimen por continuar desafiando a Occidente le ha llevado a sacrificar uno de los principios fundamentales de la revolución: la necesidad de mantener una soberanía estratégica a toda costa. Aislado por las sanciones y resuelto a no ceder a las demandas de Occidente, la República Islámica se ha echado en brazos de China para evitar rendirse y poder proseguir la lucha. La estrategia de «Mirar al Este» enmascara una apuesta por China

.....

44 «Iran: A Darkening Picture at Home and Abroad», *Labour Friends of Israel*, mayo de 2022, PP. 8-9. Recuperado el 25 de mayo de 2023 de <https://www.lfi.org.uk/wp-content/uploads/2022/05/Iran-A-Darkening-Picture-at-Home-and-Abroad.pdf>

y Rusia como salvadores del régimen.

El sábado 27 de marzo de 2021, los ministros de exteriores de Irán y China firmaron un acuerdo de cooperación que se prolongará durante los próximos 25 años. Poco se sabe del mismo, ya que muchos de los contenidos permanecen bajo secreto, pero es dudoso que China haya accedido a invertir más de \$400.000 millones a cambio de un descuento en las importaciones de petróleo de Irán. Irán probablemente ha firmado un nuevo tratado de Turkmenchay que compromete su independencia y le convierte, a largo plazo, en un estado clientelar de China. Esto supondría el fin de la visión Jomeini de construir un país que marque su propio rumbo en la esfera internacional; libre de la influencia y la injerencia de las superpotencias. Irán siempre se presentó como una tercera vía en la Guerra Fría, como un modelo islámico, nacionalista y orgulloso de su independencia frente al capitalismo norteamericano y el comunismo soviético. En la nueva Guerra Fría que se avecina Irán ha tirado la toalla con la tercera vía. En aras de proseguir una lucha sin término contra Israel y Washington, Teherán ha sacrificado su independencia y se ha puesto en manos de Pekín. Todo esto desmonta una de las últimas razones de los defensores del acuerdo nuclear con Irán: que éste serviría para empoderar a Rohaní y los sectores moderados del país a la vez que serviría para atraer a Irán a la esfera occidental.

Puede que el cálculo geopolítico de Jamenei, Raisi y los Pasdarán sea cierto. Puede que el mundo sea ya realmente multipolar y que esto permita a países como Irán prosperar de espaldas a Occidente. Puede que el declive de Europa y Estados Unidos sea inexorable y que gracias a la pujanza de nuevas alianzas Irán pueda hacerles frente sin sufrir las consecuencias. Pero se trata de una apuesta arriesgada. La enemistad con Estados Unidos ha hecho que la República Islámica, durante los últimos 44 años, se haya limitado a sobrevivir. Una supervivencia que ha exigido todo tipo de sacrificios a la nación y que han sufrido generaciones enteras. Si en 1977 Irán gozaba de una renta per cápita superior a la de Portugal, Turquía o Polonia, ahora no llega ni a la mitad de la de esos países. Si en 1977 Irán ocupaba el puesto número 18 entre las naciones más ricas del mundo, ahora se encuentra en la posición 43. Es Occidente quien hasta ahora ha podido permitirse darle la espalda a Irán y seguir prosperando en una situación de conflicto permanente con la República Islámica. Para Occidente, Irán no deja de ser un problema regional y secundario. Rusia no puede sustituir a Europa. La alianza militar con Rusia es oportunista y cortoplacista. Sólo sirve los intereses del régimen a costa de hipotecar el futuro de nuevas generaciones de iraníes.

## **Conclusión**





## Estrategias para un cambio de época

*Ignacio Cosidó<sup>1</sup>*

**N**os encontramos en el inicio de un terremoto estratégico en el que el viejo orden internacional liberal ha quebrado y el nuevo orden por construir aún no se vislumbra. Las principales características de esta nueva época son un cambio en los equilibrios de poder en el mundo, la voluntad de las potencias emergentes de acabar con la supremacía occidental y la proliferación de conflictos como consecuencia de este choque estratégico. Las potencias revisionistas, lideradas por China, tratan de imponer un nuevo orden en el que Occidente pierda su supremacía, las instituciones multilaterales reflejen la nueva jerarquía del poder mundial, las normas se adapten a los intereses de las nuevas potencias emergentes y los principios de economía de libre mercado y democracia sean sustituidos por economías más intervenidas y valores más autocráticos. Habrá además más proteccionismo económico, una renacionalización de las políticas de seguridad y un mayor número de potencias regionales que aspiran a crear áreas de influencia propias.

Este cambio no resulta pacífico, como demuestra la guerra de Ucrania o la erupción en Oriente Medio tras los brutales ataques terroristas de Hamás a Israel. Las potencias revisionistas no dudan en utilizar la fuerza, de forma directa o indirecta, para lograr sus objetivos. Sin embargo, mientras se mantenga un cierto equilibrio en el poder militar entre las grandes potencias, no parece probable un conflicto que pueda escalar a una tercera guerra mundial. El coste de esa confrontación sería tan elevado para los contendientes que supera el beneficio que pudiera obtenerse. Solo en la medida en que las potencias revisionistas logren una superioridad tecnológica y militar decisiva, podrían tener la tentación de desencadenar una guerra total que alumbrara definitivamente un nuevo orden adaptado a sus intereses.

Existe también una marcada tendencia a nuclearizar las estrategias de seguridad nacional. Esto conduce al inicio de una nueva carrera nuclear, una quiebra de todo el entramado de control de armas y el riesgo de proliferación de este tipo de armamento de destrucción masiva. Las doctrinas de empleo de las armas nucleares se han vuelto más opacas y ambiguas. Las amenazas del Kremlin de utilizar este tipo de armas han normalizado peligrosamente la cuestión nuclear. La disuasión, al menos en el caso de Ucrania, ha funcionado para evitar que los países occidentales no se impliquen directamente en la guerra, pero no ha impedido a Rusia iniciar una guerra a gran escala. La posición anunciada por Estados Unidos desde antes de la invasión de no intervenir directamente en el conflicto desactivó de facto el efecto disuasivo.

La principal incógnita estratégica es precisamente el papel que Estados Unidos jugará en este nuevo entorno. La gran fragilidad política interna de la primera

---

<sup>1</sup> Director del Centro para el Bien Común Global de la Universidad Francisco de Vitoria

potencia mundial introduce una notable incertidumbre sobre cuál será su estrategia futura. Las elecciones presidenciales del próximo año resultarán cruciales para definir su posición en el mundo. Las fuerzas aislacionistas parecen ganar peso. Hay también una contradicción entre el aumento de la presencia militar norteamericana en Europa, el conflicto en Oriente Medio y las posiciones que piden centrar todo el esfuerzo hacia el Pacífico.

## La competencia entre grandes potencias

La rivalidad entre China y Estados Unidos es la principal característica de esta nueva época. Esta rivalidad hace recordar a muchos la confrontación vivida entre Norteamérica y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Uno de los pocos consensos que se sostienen en Washington es señalar a China como su principal desafío estratégico a largo plazo. Como establece la nueva Estrategia de Seguridad Nacional aprobada recientemente, «China es el único competidor con la doble intención de remodelar el orden internacional y, cada vez más, el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para promover ese objetivo»<sup>2</sup>. Estados Unidos entiende esta competición con China en todos los ámbitos, no únicamente en los estrictamente militares y en todos los espacios geográficos. Así, «la contienda por dictar las reglas y configurar las relaciones que gobiernan los asuntos globales se está jugando en toda región y a través de la economía, la tecnología, la diplomacia, el desarrollo, la seguridad y la gobernanza global»<sup>3</sup>.

La estrategia de China es cada vez más evidente. China aspira a lograr dos objetivos esenciales a largo plazo que la enfrentan irremediablemente con Estados Unidos. En primer lugar, aspira a ser la primera potencia mundial, desplazando para mediados de este siglo a los norteamericanos. En segundo lugar, pretende instaurar un nuevo orden mundial basado en los valores del marxismo-leninismo y en los intereses nacionales chinos. A corto plazo, su máxima prioridad es lograr el sometimiento de Taiwán al régimen comunista de Pekín.

Hay, sin embargo, dos características que hacen muy diferente la confrontación de Estados Unidos con la Unión Soviética durante la Guerra Fría de la actual rivalidad entre Pekín y Washington. En primer lugar, el grado de interdependencia económica entre ambas superpotencias sigue siendo muy elevado. Es cierto que China busca reducir su dependencia de los mercados occidentales y que Estados Unidos y Europa tratan de acabar con su dependencia de la industria china, pero ninguno de los bloques

---

<sup>2</sup> U.S. Department of Defense. *National Defense Strategy*. 2022. Recuperado de: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>

<sup>3</sup> Ibid

apuesta por cortar sus relaciones comerciales. La segunda diferencia es que, a pesar de la creciente rivalidad, ambos contendientes intentan mantener una cooperación necesaria para poder hacer frente a algunos desafíos globales en campos como la crisis climática y la seguridad energética, la inseguridad alimenticia, el terrorismo o el control de armas y la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Teniendo en cuenta esos dos factores, interdependencia económica y cooperación limitada en asuntos globales, más que hablar de una nueva guerra fría tendríamos que referirnos a una confrontación económica, una competición tecnológica y una creciente rivalidad estratégica entre ambas superpotencias. Existe de hecho un debate sobre si China está en condiciones de desbancar a Estados Unidos como primera potencia global en los próximos años. En nuestra opinión, las sombras que se ciernen sobre la economía china<sup>4</sup>, sus problemas demográficos y la superioridad aeronaval que por el momento mantiene Estados Unidos, nos hacen pensar que las posibilidades de que China desplace a Estados Unidos como primera potencia mundial son aún lejanas<sup>5</sup>.

Una segunda cuestión es si la creciente tensión militar en torno a Taiwán podría desembocar en un conflicto bélico en el Pacífico entre las dos grandes superpotencias. No parece un escenario probable a corto plazo. Una guerra de alta intensidad entre China y Estados Unidos tendría un coste inmenso para ambos contendientes y las posibilidades de China de tener éxito en una invasión por la fuerza de la isla son inciertas<sup>6</sup>. Sin embargo, el libro blanco, publicado por Pekín en 2022, señala que «La reunificación nacional por medios pacíficos es la primera opción del PCCh y del gobierno chino para resolver la cuestión de Taiwán. Pero no renunciamos al uso de la fuerza, y nos reservamos la opción de tomar todas las medidas necesarias». <sup>7</sup> Si la percepción china a medio plazo es que ha alcanzado una superioridad estratégica frente a Estados Unidos, cabe albergar pocas dudas sobre su voluntad de utilizar la fuerza.

En todo caso, la competencia entre China y Estados Unidos tiene implicaciones de ámbito global. En el área del Indopacífico, Estados Unidos ha logrado articular un

4 JOHNSON, I. «Xi's age of stagnation». *Foreign Affairs (Council on Foreign Relations)*. 2023. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/china/xi-jinping-age-stagnation>

5 MEAD, W. R. «America is stronger than it looks». *Wall Street Journal (Eastern Ed.)*. 2022. Recuperado de: <https://www.wsj.com/articles/america-stronger-than-looks-britain-world-order-leadership-russia-china-ukraine-taiwan-capitalism-11643662350>

6 VARGAS, L., WALLACE, J., McCABE, C., STROBEL, W., & COFFEE, P. «War Games Simulates Chinese Invasion of Taiwan». *What's News*. 2022. Recuperado de: <https://www.wsj.com/podcasts/whats-news/war-game-simulates-chinese-invasion-of-taiwan/boad1309-0e49-4ef3-b4ee-2ce3e838d860>

7 MILLSON, A. «China's First White Paper on Taiwan Since Xi Came to Power». *Bloomberg*. 2022. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-10/china-s-first-white-paper-on-taiwan-since-xi-came-to-power-in-full>

conjunto de aliados, ya sea en torno a iniciativas multilaterales<sup>8</sup> o acuerdos bilaterales<sup>9</sup> que pretenden contener al gigante asiático. Sin embargo, China está tejiendo una red de aliados a escala global, entre los que destaca su alianza «sin límites» con Rusia, a la que se unen países como Irán o Corea del Norte, cuyo único interés común es acabar con el dominio occidental. Por otro lado, muchos países del denominado Gran Sur (latinoamericanos, africanos y asiáticos) se inclinan cada vez más a favor del eje Pekín-Moscú y en contra de los países occidentales. Un país cada vez más decisivo como India mantiene por el momento una posición de cierta ambigüedad. Por su parte, la Unión Europea, se mueve entre su imprescindible alianza con Estados Unidos en la OTAN, su deseo de dotarse de mayor autonomía estratégica, su dependencia económica de China y los riesgos geopolíticos de esa relación<sup>10</sup>.

Los denominados BRICS pretende constituir un bloque alternativo a las instituciones internacionales lideradas por occidente. Se trata de un foro de cooperación estratégica liderado por China e inicialmente formado por Rusia, Brasil, India y Sudáfrica. En su última cumbre, este foro se ha ampliado a Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. La cohesión de un grupo tan heterogéneo de países es muy limitada<sup>11</sup>. Muchos de sus miembros, como India o Arabia Saudí, mantienen además una estrategia flexible que les permite pivotar entre Estados Unidos o China en función de sus intereses. No parece, por tanto, que el mundo camine hacia la conformación de dos grandes bloques que recreen una nueva guerra fría, más bien nos aproximamos a un nuevo sistema multipolar asimétrico con un mayor número de actores estratégicos que lo harán probablemente más complejo e inestable.

## La Guerra de Ucrania

La invasión rusa de Ucrania ha tenido un impacto que obliga a redefinir las estrategias de seguridad en todo el mundo. Una guerra de alta intensidad protagonizada por una de las grandes potencias era un escenario prácticamente descartado desde el final de la Guerra Fría. Sin embargo, la guerra de Ucrania se ha convertido ya en el conflicto bélico de mayor escala en el mundo desde la II Guerra Mundial, ha costado cientos de

8 Entre ellos podemos destacar el acuerdo Aukus con Australia y Reino Unido o la alianza estratégica Quad que reúne a India, Australia, Estados Unidos y Japón.

9 La relación bilateral es especialmente intensa con Japón y Corea del Sur, pero también con Filipinas.

10 Comisión de Asuntos Exteriores. «Informe sobre una nueva estrategia Unión-China.» 2021. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0252\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0252_ES.html)

11 O'NEILL, J. «Does an expanded BRICS mean anything?» *Project Syndicate*. 2023. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/brics-expansion-potential-and-limitations-by-jim-o-neill-2023-08>

miles de bajas a ambos contendientes y provocado el éxodo de millones de ucranianos<sup>12</sup>.

Tras la invasión de Ucrania, la posibilidad de tener que librar una guerra a gran escala es hoy un escenario contemplado por todas las potencias mundiales. Esto implica no solo un incremento sustancial de los presupuestos militares en todo el mundo<sup>13</sup>, sino una revisión en profundidad de su estructura de fuerzas y sus estrategias militares. Esta revisión se está produciendo no solo en los países de la OTAN o cercanos al conflicto, sino que tiene un carácter global.

El gasto militar aumentó un 3,7 % hasta alcanzar un récord de 2,24 billones de dólares en 2022, según datos publicados por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo<sup>14</sup>. Estados Unidos sigue a la cabeza con un presupuesto de defensa de 877 mil millones de dólares el pasado año, lo que representa el 39 % del total mundial. China es hoy la segunda potencia con mayor gasto militar, con un presupuesto de 292 mil millones en 2022, con un aumento del 4,2 % respecto al año anterior y un 75 % respecto a 2012.

El gasto en Europa se ha incrementado a su vez un 13 % hasta alcanzar los 345 mil millones de dólares, el mayor incremento desde el final de la Guerra Fría. Alemania, Suecia y Polonia han sido los países europeos que más han incrementado su gasto militar después de la agresión de Rusia a Ucrania. En los últimos diez años, tras la invasión rusa de Crimea, el gasto en defensa en Europa ha aumentado un 30 %.

La guerra en Ucrania ha hecho que Rusia aumentara su presupuesto de defensa aún en mayor medida, un 9,2 % en 2022 hasta alcanzar los 86.4 mil millones de dólares, lo que representa un 4.1 % de su producto interno bruto. El gasto militar de Ucrania alcanzó los 44 mil millones de dólares el año pasado, más de seis veces el presupuesto del año anterior. Esas cantidades serán ampliamente sobrepasadas en este ejercicio con la prolongación de la guerra.

Pero este aumento del gasto militar no afecta solo a Europa. El gasto militar de los países de Asia y Oceanía en su conjunto fue de 575 mil millones de dólares, un 2,7 % más que el año pasado y un 45 % más que hace una década. Japón tiene previsto gastar alrededor del 2 % de su PIB en defensa para el 2027, lo que supone duplicar su presupuesto de defensa y convertirse en la tercera potencia mundial en términos de gasto militar.

---

12 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. «Ukraine refugee crisis: Aid, statistics and news». (n.d.-a). Unrefugees.org. Recuperado de: <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>

13 ROA, M. M. «Estados Unidos y China, los países con el mayor gasto militar en 2022». Statista. 2021. Recuperado de: <https://es.statista.com/grafico/24733/paises-con-mayor-gasto-militar-y-su-relacion-con-el-pib/>

14 SIPRI Yearbook 2023: Armaments, disarmament and international security, Oxford University Press, 2023.

Más allá de este rearme global, las implicaciones estratégicas que la guerra en Ucrania puede tener en el futuro sistema internacional serán determinantes. Así, la guerra parece haber reforzado la división del mundo en bloques. Por un lado, los países que de una forma u otra se han alineado con Rusia y están apoyando la invasión. En este grupo destaca China que, aun no dando apoyo militar directo a Rusia, sí le ha dado la cobertura política y la asistencia económica necesarias para librar la guerra. En este bloque estarían también alineados países como Bielorrusia, que da pleno apoyo militar, logístico y político al agresor; Irán o Corea del Norte, que están suministrando armamento a Moscú, y otros países que se niegan a condenar la agresión.

En segundo lugar, están los países de la OTAN, liderados por Estados Unidos, junto a otras democracias avanzadas como Japón, Corea del Sur o Australia, que están sosteniendo política, financiera y militarmente a Ucrania, aunque sin querer involucrarse directamente en la guerra y teniendo como primer objetivo evitar una escalada o extensión del conflicto. Mantienen además un severo régimen de sanciones económicas a Rusia y un apoyo militar a Ucrania limitado a determinados sistemas de armas.

Por último, hay un grupo mayoritario de países que han condenado la agresión, pero se niegan a aplicar sanciones, mantienen la equidistancia entre el agresor y el agredido, en muchos casos se benefician económicamente del conflicto y tratan de impulsar sus propios intereses aprovechando el mismo. Este sería el caso de Turquía, que ha actuado como mediador en algunos casos y ha aprovechado la guerra para ampliar su esfera de influencia, India que se ha beneficiado de los bajos precios del petróleo ruso o Brasil que trata de mantener buenas relaciones con Moscú como aliado estratégico. En esta posición se encuentran también buena parte de los países africanos, latinoamericanos y algunos asiáticos, a pesar de que la crisis alimentaria provocada por la suspensión de las exportaciones de cereal ucraniano ha generado dificultades a algunos de ellos.

Esta creciente división de la comunidad internacional hace más difícil no solo la resolución del conflicto, sino la cooperación para abordar desafíos globales, debilitando las instituciones multilaterales y cuestionando las normas que dieron forma al orden mundial tras el final de la II Guerra Mundial y de la posterior Guerra Fría. Mientras la guerra continúe existe además un riesgo de incidentes que puedan provocar una escalada, deseada o no, que podría incluso derivar en una confrontación directa entre la OTAN y Rusia. Existe también el riesgo de un uso de armas nucleares en caso de que Moscú se viera derrotada convencionalmente por Ucrania. Sin embargo, ambos escenarios no parecen probables a fecha de hoy.

Las implicaciones estratégicas a largo plazo de la guerra dependerán en buena medida de su resultado final, pero es posible adelantar algunas de sus consecuencias más inmediatas. En primer lugar, los europeos tendrán que regresar de sus vacaciones estratégicas. En el nuevo escenario no podrán seguir disfrutando de una garantía gratuita de seguridad por parte de Washington. Es imprescindible que la Unión Europea desarrolle una fuerza militar capaz de contribuir más equilibradamente a la seguridad en Europa. Construir esa capacidad militar exige necesariamente no solo un mayor esfuerzo presupuestario en defensa, sino también una mayor integración de



sus políticas militares<sup>15</sup>. La Unión deberá dotarse a su vez de una capacidad de acción autónoma en el campo de la gestión de crisis para hacer frente a los desafíos en su flanco sur.

La fractura política en Estados Unidos condiciona su estrategia a largo plazo y lo convierte en un actor crecientemente imprevisible. El resultado de las elecciones presidenciales en 2024 tendrá una gran influencia en el rumbo de su política exterior y de seguridad. La tendencia a un mayor aislamiento y a fijar en el Pacífico su prioridad estratégica parecen las hipótesis más probables. Sin embargo, la guerra en Ucrania ha conducido a la Administración Biden a replantearse el abandono progresivo de Europa que se venía produciendo tras el final de la guerra fría. Así, solo el firme apoyo de Estados Unidos ha permitido a Ucrania hacer frente a la invasión rusa. Washington ha desplegado además nuevas tropas en los países aliados del Este de Europa, aunque estos despliegues tienen por el momento un carácter temporal y pueden ser revertidos. Las luchas internas han llevado a una suspensión de la asistencia financiera y militar a Ucrania que puede tener efectos desastrosos en la capacidad de resistencia de Ucrania. En nuestra opinión, la alianza «sin límites» entre China y Rusia implica una conexión entre el Atlántico y el Pacífico como dos escenarios que son estratégicamente interdependientes. La cuestión es si Estados Unidos y sus aliados serán capaces de construir juntos las capacidades necesarias para hacer frente a este doble desafío. La idea de una OTAN global parece cada vez más necesaria para hacer frente a este nuevo escenario. Sin embargo, la dinámica política de Washington no parece conducir en esa dirección.

Rusia es otra incógnita estratégica. La ampliación de la OTAN es un claro revés a su objetivo de ampliar su área de influencia. Las sanciones económicas occidentales no provocaron el colapso de su economía, pero junto al coste de la guerra supondrán un empobrecimiento del país a largo plazo. Su pérdida de prestigio y de influencia se ha comenzado a ver en el Cáucaso y en Asia Central y puede extenderse en el futuro a otros escenarios. Su dependencia económica y estratégica de China puede llevarla a convertirse en una potencia subordinada a Pekín. Pero la invasión ha servido al mismo tiempo para blindar el régimen y eliminar cualquier posible oposición democrática al mismo. La mayor dimensión y profundidad estratégica de Rusia y las dudas sobre la persistencia del apoyo occidental a Ucrania pueden hacer que Moscú se termine imponiendo en una guerra de desgaste a largo plazo, dejando una Ucrania menguada territorialmente y muy debilitada económica y estratégicamente. En ese escenario, Rusia seguirá persistiendo como una amenaza existencial para los países del Este de Europa.

China es por el momento uno de los grandes beneficiados de esta guerra. Una victoria rusa podría dar a China mayor ventaja estratégica, debilitaría a su principal

---

15 COSIDÓ, I. «La agenda de seguridad europea más allá del 2030». Centro para el Bien Común Global. 2021. Recuperado de: <https://cbcg-ufv.com/2021/03/16/csi-futuro-seguridad-europea-6/>



rival, los Estados Unidos, que se verían obligados además a prestar más atención al frente europeo. En todo caso, Pekín se beneficiará de la dependencia de Rusia, que le proveerá de energía y materias primas a bajo costo. En el caso de facilitar un acuerdo de paz ganaría además prestigio como potencia global. Pero también una derrota de Rusia puede ser favorable a sus intereses, haciendo a Moscú aún más dependiente del apoyo de Pekín para su supervivencia.

En definitiva, la guerra en Ucrania ha provocado un impacto estratégico de alcance global. La posibilidad de tener que librar una guerra a gran escala ha supuesto un aumento de los gastos de defensa en todo el mundo. La división de la comunidad internacional en la respuesta a este conflicto hace más difícil la cooperación frente a los desafíos globales.

El resultado final de la guerra condicionará en todo caso la evolución futura del sistema internacional emergente. Una victoria de Rusia no solo reavivará el ímpetu imperialista de Moscú, sino que debilitará aún en mayor medida a Occidente y supondrá un peligroso aliciente para la utilización de la fuerza por parte de las potencias revisionistas. Una derrota de Rusia podría conducir a un periodo de inestabilidad, aunque también supondría una oportunidad de cambio de régimen y acercamiento a Europa. Por el momento, la única certeza es que la guerra continua, que no se vislumbra una victoria militar a corto plazo por ninguna de las partes y que las posibilidades de un acuerdo de paz parecen aún lejanas.

## La nuclearización de las estrategias de seguridad

Todas las estrategias de seguridad de las grandes potencias enfatizan la importancia de las armas nucleares como garantía última de su seguridad, priorizan la modernización de sus arsenales atómicos y están revisando sus doctrinas de uso de estas armas. Hay además una quiebra del entramado de acuerdos de reducción de armas nucleares y un debilitamiento del régimen de no proliferación. Así, observamos en algunas potencias medias una tendencia a plantearse la adquisición de capacidades nucleares como forma de dotarse de mayor autonomía estratégica frente a las grandes potencias. Las reiteradas amenazas por parte de Rusia de emplear armamento nuclear ante un ataque a su territorio han incentivado aún más esa tendencia a nuclearizar las estrategias de seguridad.

La disuasión nuclear continúa siendo una prioridad principal para Estados Unidos y su estrategia de disuasión integrada. La gran novedad es que «en la década de 2030, por primera vez Estados Unidos tendrá que disuadir a dos grandes potencias nucleares»<sup>16</sup>.

---

16 U.S. Department of Defense. *National Defense Strategy*. 2022. Recuperado de: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>

En consecuencia, Washington modernizará en los próximos años su arsenal nuclear, su estructura de mando, control y comunicaciones y la infraestructura de armas nucleares. Tal y como recoge la Revisión de la Postura Nuclear de 2022, esta modernización incluye un nuevo misil balístico intercontinental *Sentinel*, 12 submarinos nucleares de misiles balísticos clase *Columbia*, la construcción de una nueva cabeza atómica para submarinos nucleares, la modernización del bombardero *B-52H Stratofortress* y el reemplazo del *B-2A* por el *B-21*, junto con el desarrollo del *F35-A Dual-Capable Aircraft* y la transición del *F-15E* al *F-35A*<sup>17</sup>. Esta capacidad nuclear reforzada permitiría además a Estados Unidos reforzar su compromiso de disuasión extendida a sus aliados, tanto en la OTAN como en el Pacífico.

Estas nuevas capacidades nucleares tienen como objetivo fundamental neutralizar una posible amenaza china. Como señala su revisión nuclear de 2022, la República Popular China constituye el principal reto para la planificación de defensa de Estados Unidos y es un factor fundamental en la evaluación de su disuasión nuclear, ya que se ha embarcado en una ambiciosa expansión, modernización y diversificación de sus fuerzas nucleares y ha creado una pujante triada nuclear con la que podrá dotarse de nuevas opciones antes y durante una crisis o conflicto para aprovechar las armas nucleares con fines coercitivos, incluidas las provocaciones militares contra los aliados y socios de Estados Unidos en la región del Indo-Pacífico<sup>18</sup>.

Las armas nucleares siempre han sido también esenciales para la seguridad nacional rusa y lo son hoy aún en mayor medida vistas las debilidades de su capacidad convencional. Su arsenal atómico es el mayor del mundo por cabezas nucleares y desde hace mucho tiempo es la parte mejor mantenida de sus Fuerzas Armadas. La doctrina nuclear rusa considera el empleo del arma nuclear cuando tenga constancia de un ataque atómico contra el territorio de la Federación o sus aliados; en respuesta al uso de armas nucleares u otro tipo de armas de destrucción masiva por parte de un adversario; por un ataque enemigo contra infraestructuras críticas gubernamentales o militares que pongan en peligro la respuesta de las fuerzas nucleares; y frente a una agresión contra la Federación Rusa con el uso de armas convencionales cuando la existencia del Estado está en peligro<sup>19</sup>. Con esta doctrina Putin no ha dudado en amenazar con el uso de armas nucleares para disuadir a la OTAN de una intervención directa en la guerra de Ucrania.

Por su parte, China se encuentra también en un proceso de potenciación de su capacidad nuclear y revisión de su doctrina. La política nuclear china se había basado tradicionalmente en el principio de «disuasión mínima», considerando que la mera

---

17 KERR, P. K. 2022 *Nuclear Posture Review* (IF12266) 2022 recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=IF12266>

18 (NPR 22, 4)

19 PARDO DE SANTAYANA, J. «La ruleta nuclear rusa». Documento de Análisis IEEE número 30/2023. Recuperado de: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2023/DIEEEA30\\_2023\\_JOSPAR\\_Ruleta.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA30_2023_JOSPAR_Ruleta.pdf)

existencia de armamento nuclear y la adopción de medidas básicas de protección ante un «primer golpe» eran suficientes para alcanzar la disuasión<sup>20</sup>. Sin embargo, esta doctrina está actualmente en revisión como consecuencia del nuevo papel que China quiere jugar en el mundo y de la potencia económica y nuevas capacidades tecnológicas de las que dispone.

Con el objetivo de asegurar la posibilidad de un segundo golpe, China está modernizando y ampliando su arsenal nuclear desde las 300 cabezas nucleares que dispone actualmente hasta un objetivo de 1.000 en una primera fase. Pekín está sustituyendo además sus viejos misiles de combustible líquido por otros más modernos de combustible sólido y quiere además disponer de un cierto número de misiles dotados permanentemente de cabezas nucleares preparados para ser lanzados de inmediato. La armada china mantendrá un despliegue permanente de submarinos nucleares con misiles balísticos. En la actualidad dispone de seis, cada uno de ellos capaz de transportar 12 misiles JL-2, pero está construyendo un número desconocido de nuevos submarinos.

Por el momento, la estrategia nuclear china no ha renunciado oficialmente a la política de «lanzamiento en caso de alerta» de ataque nuclear y ha confirmado su compromiso con su política tradicional de «no primer uso», aunque las nuevas capacidades adquiridas, la opacidad en el desarrollo de sus nuevos sistemas y la creciente ambigüedad de su estrategia de empleo, genera dudas sobre sus verdaderas intenciones.

El Reino Unido ha dado también un giro histórico a su doctrina nuclear y por primera vez desde la caída del muro de Berlín en 1989 ha abandonado su política de reducción de cabezas nucleares y propugna un aumento de 225 a 260. Un cambio radical pues la última directriz de 2015 tenía previsto reducir su número a 180, una cifra que se consideraba «suficiente para disuadir cualquier acción preventiva de un posible adversario»<sup>21</sup>.

La *Integrated Review of Security* introduce a su vez dos cambios sustanciales en la estrategia nuclear de Londres. El primero es aumentar la ambigüedad de la doctrina y la operatividad estratégica y declara que «Gran Bretaña dejara de proporcionar datos oficiales sobre el arsenal nuclear del país ni sobre armas nucleares operativas en cualquier

20 BROWN, H. *Chinese Military Power*. Council on Foreign Relations. 2023. Recuperado de: <https://www.cfr.org/report/chinese-military-power>

21 Gobierno de Reino Unido «Global Britain in a competitive age: The integrated review of security, defence, development and foreign policy». (n.d.). Gov.uk. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

*momento*». Londres se suma así a Pekín y Moscú en el argumento de que la disuasión se verá fortalecida si aumenta la incertidumbre de los cálculos de sus potenciales adversarios. El segundo es un cambio doctrinal sobre el uso de armas nucleares. Londres mantiene el compromiso de no usar, o no amenazar con su uso, a ningún estado que cumpla con el Tratado de No Proliferación Nuclear, pero en la nueva IRS añade que Gran Bretaña «se reserva el derecho de abandonar este compromiso del primer uso si es atacada con otras armas no convencionales de destrucción masiva o tecnologías emergentes con un impacto similar.»<sup>22</sup> Londres mantiene además una ambigüedad sobre su posible respuesta nuclear a ataques no nucleares, como podrían ser misiles hipersónicos, un devastador ataque ciber u otras armas no convencionales - biológicas o químicas. Este cambio aumenta los escenarios para un posible primer uso de armas nucleares por parte de Gran Bretaña en una futura crisis.

La disuasión nuclear constituye también la piedra angular de la estrategia de seguridad de Francia. En un mundo en el que algunos países apuestan por la proliferación nuclear y el posible uso de armas nucleares con fines de intimidación, el mantenimiento de la credibilidad a largo plazo de la disuasión nuclear de Francia sigue siendo vital en su estrategia. Francia pretende, además, como única potencia nuclear de la Unión Europea, dotar a su capacidad de disuasión de una dimensión europea.

Mantener la credibilidad de la disuasión nuclear es en consecuencia la prioridad máxima de la nueva política de defensa de Francia. Así, la Ley de Planificación Militar establece como prioridades la modernización de los componentes aéreo y oceánico de la disuasión. En el componente aéreo se introducirán misiles aire-tierra de alcance medio mejorados (ASMPA-R) y se desarrollara un nuevo misil aire-tierra de cuarta generación (ASN4G). También se iniciará el desarrollo de futuros portaaviones y el *New Generation Fighter* (NGF). Del mismo modo, en el componente oceánico se trabajará en el submarino nuclear de misiles balísticos de tercera generación (SNLE-3G) y en el desarrollo del misil balístico M51.

Un país que va camino de dotarse de capacidad nuclear es Irán. La república Islámica considera que su vulnerabilidad convencional le obliga a apostar decididamente al programa nuclear. Así, desde que se destapara en 2002 su programa nuclear, el régimen iraní ha estado jugando con la comunidad internacional. Anuncios de desmantelamiento de centrifugadoras eran seguidos de revelaciones de nuevas instalaciones que mantenía en secreto. El régimen parece sentirse cómodo en esta ambigüedad al no tener que pagar el precio que supondría una bomba nuclear *de hecho* al mismo tiempo que disfruta de los beneficios disuasorios que dispensa una bomba nuclear *en potencia*. Hasta el ataque de Hamas a Israel, en el que todo el mundo sospecha de la implicación de Irán, no era descartable el anuncio de un nuevo «acuerdo nuclear» entre Washington y Teherán, pero ese acuerdo parece imposible en la situación actual.

También el subcontinente indio está sometido a un frágil equilibrio nuclear. La India cuenta con cerca de 160 armas nucleares y varios tipos de aviones de combate y

---

22 Ibid

submarinos adecuados para el uso de armamento nuclear. En su arsenal destacan los misiles balísticos móviles de diverso alcance, desde el Prithvi-II (250 km.) al Agni-V (más de 5.000 km). Actualmente está en desarrollo un nuevo misil, el Agni-VI, con un alcance de 6.000 km que podría alcanzar no solo a Pakistán sino también a China. Desde 2003 su doctrina nuclear autoriza su uso como represalia de ataques contra la India de cualquier arma de destrucción masiva, ya fueran nucleares, como biológicas y químicas.

Por su parte, Pakistán puede ser considerado como un estado nuclear casi fallido con implicaciones que van más allá de su rivalidad con India. Existe la sospecha de que Arabia Saudí colaborara con el programa nuclear de Islamabad con la intención de que, si Teherán consigue la bomba, Islamabad se la proporcionaría a Riad. Un supuesto que aceleraría la proliferación regional a otros actores como Egipto, Turquía e incluso a potencias del Magreb.

Finamente, Corea del Norte supone una amenaza nuclear creciente en el área del Pacífico, con el constante ensayo de nuevos misiles y una retórica cada vez más agresiva. El escoraje de Pionyang hacía la Rusia de Putin apoyando sin restricciones su agresión en Ucrania desplazando a su tradicional alianza con una China más conservadora, está provocando que tanto Corea del Sur como el propio Japón se sientan cada vez más tentados por la opción nuclear.

En definitiva, nos encontramos ante un panorama en el que todas las potencias nucleares están aumentando y modernizando sus arsenales; en el que las doctrinas de empleo de estas armas se hacen más opacas y ambiguas; en el que el régimen de control nuclear ha quebrado; en el que hay nuevas potencias que aspiran a convertirse en potencias nucleares y en el que el riesgo de proliferación se ha incrementado.

La voluntad china de intentar alcanzar la paridad nuclear con Estados Unidos plantea un cambio esencial en el escenario estratégico desde la Guerra Fría. Este cambio implica que la bipolaridad nuclear se convierte hoy en un endiablado juego a tres bandas, en el que ninguno de los jugadores tiene garantías de que los otros dos no pudieran aliarse contra él en un momento determinado. En consecuencia, cada uno de ellos aspira a disponer de fuerzas nucleares suficientes para absorber un «primer golpe» de sus dos adversarios potenciales, mientras conserva armas nucleares suficientes para devolver un «segundo golpe» a ambos enemigos... Es decir, que cada uno de los jugadores necesitaría un arsenal nuclear de tamaño igual al resultado de sumar los de sus dos posibles rivales...<sup>23</sup>

En este nuevo escenario, la guerra en Ucrania ha vuelto a poner sobre la mesa el riesgo de un uso de armas nucleares, tras las reiteradas amenazas del Kremlin en este sentido. Putin ha introducido una nueva doctrina nuclear que va más allá de la

.....

23 KREPINEVICH, A. F. «The new nuclear age». *Foreign Affairs (Council on Foreign Relations)*. 2022. Recuperado el 11 de mayo de 2023 de <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-04-19/new-nuclear-age>

postura defensiva. De esta manera, la amenaza de represalia nuclear se emplea para dar cobertura a intervenciones militares ofensivas de carácter convencional. El paraguas nuclear se extiende así a agresiones militares más allá de las fronteras de un país, logrando una cierta impunidad ofensiva. No se puede descartar que Irán, si finalmente se dota de armas nucleares, abrace una doctrina similar para blindar sus actividades en el Líbano o Siria.

Como señala el capítulo dedicado a la nueva estrategia de seguridad de Rusia, la doctrina militar rusa no cree que el uso limitado del arma nuclear conduzca necesariamente a una escalada descontrolada y considera que el uso medido de la capacidad convencional y nuclear no solo es posible, sino que puede tener efectos disuasorios decisivos. El debate sobre el uso del arma nuclear se ha convertido en rutina en los medios de comunicación rusos, erosionando cada vez más el tabú nuclear. El aura mesiánica que el Kremlin ha dado a la guerra también ha contribuido a la normalización nuclear. Existe por último un riesgo de un uso accidental del arma atómica.

Esta situación puede conducir a una carrera mundial imparables de armamentos nucleares muy similar a la de los peores años de la Guerra Fría. El futuro del control de armas nucleares parece sombrío, tras el anuncio de Rusia a principios de este año de que suspendía la implementación de ciertas obligaciones en virtud del Nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo START) con los Estados Unidos. En este panorama parece urgente un nuevo paradigma de seguridad mundial. La realidad señala que las armas nucleares lejos de desaparecer van a incrementarse y a proliferar en los próximos años<sup>24</sup>.

Evitar la guerra nuclear sigue siendo un interés compartido entre las grandes potencias. La posibilidad de un retorno a acuerdos de control de armas parece hoy lejana, pero podrían darse algún avance en el comportamiento sobre cómo gestionar la competencia y evitar la inestabilidad global y, en última instancia, el uso nuclear. Sería lamentable legar a las nuevas generaciones «un futuro en el que la proliferación se prolongue en ausencia de barreras compartidas para manejar las armas más peligrosas del mundo»<sup>25</sup>.

---

24 MONIZ, E. J., & NUNN, S. «Confronting the new nuclear peril». *Foreign Affairs (Council on Foreign Relations)* 2023. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-confronting-new-nuclear-peril>

25 KÜHN, U., & WILLIAMS, H. «A new approach to arms control». *Foreign Affairs (Council on Foreign Relations)* 2023. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/new-approach-arms-control>



## España en la competición de las grandes potencias

España es una potencia media con intereses globales. Somos una de las pocas democracias plenas que existen en el mundo, una potencia cultural incuestionable, una de las quince economías más desarrolladas, la cuarta potencia europea por nuestra dimensión demográfica y económica, un socio relevante de la Alianza Atlántica y tenemos una posición geoestratégica privilegiada como puente entre tres continentes.

Nuestros intereses estratégicos no son solo regionales. Como país europeo estamos fuertemente implicados y comprometidos en la seguridad del continente, pero además nuestros lazos históricos, económicos y culturales con Latinoamérica nos hacen tener fuertes intereses estratégicos en América. Nuestra condición de país Mediterráneo nos exige una atención especial a África y Oriente Medio. La traslación del centro de gravedad estratégica mundial al indo pacífico nos hace tener que estar presentes también en Asia como reto de futuro.

Sin embargo, nuestra capacidad de influencia y nuestra proyección estratégica en el mundo está muy por debajo de la que por nuestra dimensión económica, cultural, demográfica e histórica nos correspondería. Nuestra capacidad para defender nuestros intereses está muy debilitada por nuestra insignificancia estratégica. Esta debilidad tiene varias causas, entre las que destacan la ausencia de un pensamiento estratégico propio, las limitaciones de nuestra diplomacia, la infradotación de nuestras fuerzas armadas y las carencias de nuestra inteligencia.

A pesar de estas limitaciones, España puede y debe jugar un papel relevante en este nuevo mundo caracterizado por la competencia entre grandes potencias. En primer lugar, España debe fortalecer su posición como socio de la Alianza Atlántica y lograr que la OTAN ponga mayor foco en las amenazas de seguridad en el flanco sur. En segundo lugar, nuestro país debe realizar una mayor contribución al desarrollo de una defensa europea que en nuestra opinión resulta imprescindible en este nuevo entorno estratégico. En tercer término, España debe proyectar estabilidad y seguridad al Mediterráneo y al continente africano, manteniendo su presencia en el Sahel.

La prioridad estratégica de España está en su frontera sur. Nuestro país está obligado a mantener una capacidad de disuasión propia en la defensa de su integridad territorial, debe priorizar su participación en las operaciones que se desarrollan en África y tiene que realizar una acción constante para que Europa y la Alianza Atlántica presten la debida atención a este continente en el que China y Rusia están ganando posiciones.

En el Magreb la máxima prioridad para España es mantener la estabilidad, especialmente en los países más próximos, mantener un equilibrio de fuerza favorable al tiempo que potenciamos la cooperación económica y de seguridad con Marruecos, recomponer nuestra relación con Argelia, apoyar la posición y la iniciativa de la ONU para la resolución del conflicto del Sahara Occidental y fomentar una mayor colaboración regional. Para lograr estos objetivos España debe utilizar tanto sus relaciones bilaterales con los países del sur como su influencia en la Unión Europea o la OTAN. Al mismo tiempo es vital reducir nuestras vulnerabilidades y fortalecer



nuestras capacidades para hacer frente a cualquier crisis que pueda surgir en la zona.

En el Sahel España debe apostar la presencia y la cooperación en la zona para evitar una sucesión de estados fallidos, la contención de la expansión del yihadismo a los países vecinos, el control de los tráfico ilícitos de armas, drogas y seres humanos, evitar el control de Rusia y China de toda el área y fomentar el desarrollo de estos países mediante la cooperación a desarrollo, la inversión y un comercio beneficioso para todas las partes. Nuestra acción debe ser integral, flexible y a largo plazo, en el marco de una estrategia de la Unión Europea y dando protagonismo a la sociedad civil y a los actores locales.

Nuestro país debe al mismo tiempo contribuir a generar de forma más efectiva una verdadera defensa europea. En un mundo multipolar la Unión Europea tiene un papel importante que jugar para garantizar su propia existencia como proyecto político y para defender sus valores y sus intereses frente a actores cada vez más poderosos y hostiles. España, como cuarta potencia de la Unión, debe protagonizar un papel más activo y relevante en este proceso.

Más allá de Europa, la relación con Estados Unidos es fundamental para garantizar nuestra seguridad. La presencia de bases norteamericanas en nuestro territorio constituye desde los años 50 la base de nuestra relación bilateral. En ese sentido, el anuncio de la administración Biden de aumentar en cuatro destructores la presencia de la Marina Americana en Rota es una excelente noticia pues pone de manifiesto el interés que Estados Unidos pone en nuestro país y refuerza el vínculo trasatlántico. Pero además de las bases, España debe fortalecer su relación política y estratégica con Washington ampliándola a áreas como la cooperación bilateral en Iberoamérica, África y otros ámbitos para convertirse en un aliado relevante.

España está perdiendo peso en Iberoamérica, tanto en términos económicos como políticos. Hay sin embargo buenas razones para perseverar en una política española hacia Latinoamérica que persiga mejorar la seguridad, el desarrollo y la democracia en la región. En primer lugar, América Latina es la palanca estratégica natural para que España gane peso geopolítico global. Por otro lado, resulta ingenuo pensar que la expansión de la actividad criminal latinoamericana no está teniendo y tendrá un impacto mayor sobre la seguridad española. Finalmente, el deterioro de las condiciones de vida en muchos países iberoamericanos significará a su vez un repunte de la inmigración clandestina.

La estrategia hacia Latinoamérica debería optar por una geometría variable que ofrezca colaboración a aquellos países alineados con los intereses y valores españoles mientras establece unas relaciones menos intensas con aquellos que se distancien de estos criterios. Debemos promover además una colaboración más robusta en materia de seguridad. Los intereses económicos españoles no podrán progresar si no están arropados por una decidida acción política. España incluirá como uno de sus criterios fundamentales para definir sus relaciones con los gobiernos latinoamericanos su grado de respeto de las reglas de juego democráticas y la seguridad jurídica.

En relación con China, España debería alinearse con las posiciones que buscan reducir los riesgos estratégicos de esa relación. España debería a su vez fortalecer sus relaciones con otras potencias asiáticas como India, Japón, Corea del Sur e incluso Australia con las que no existen contraindicaciones geopolíticas. Habría que impulsar un aumento de nuestras relaciones políticas, económicas y culturales con estos países, así como facilitar una mayor cooperación industrial y tecnológica. Mención especial merece Filipinas con quién nos unen importantes lazos históricos. Para poder abordar este incremento de la presencia española en Asia será imprescindible un aumento de nuestras capacidades de acción exterior.

En un mundo más peligroso aumentar los recursos dedicados a la seguridad no es ya una opción que tenga que ver con el nivel de ambición estratégica, sino una necesidad ineludible para garantizar nuestra propia seguridad. Mantener una presencia diplomática y militar en escenarios tan diversos donde existe un interés nacional y aumentar la influencia de España en el mundo exige a su vez dimensionar nuestras capacidades a los requerimientos de esa estrategia.

Durante décadas hemos mantenido unas Fuerzas Armadas diseñadas para las operaciones de paz, gestión de crisis y asistencia a las autoridades civiles, pero que en absoluto contemplaban la eventualidad de una guerra. La invasión de Ucrania y la creciente inestabilidad en Oriente Medio, el Sahel y el Norte de África parece haber despertado a Europa de su letargo pacifista para tomar conciencia de que la mayor parte de sus ejércitos no están en condiciones de librar un combate de alta intensidad. Esta es una realidad común para la mayoría de nuestros socios europeos, pero en el caso de España resulta especialmente apremiante. Así, el primer paso es plantearnos para que queramos unas Fuerzas Armadas. La respuesta debe ser disponer de un eficaz instrumento de disuasión ante cualquier posible amenaza y en el caso de que la disuasión falle para defender nuestro territorio, nuestra soberanía, nuestros valores y la vida de los ciudadanos empleando para ello todos los medios necesarios.

Un segundo problema es la infradotación permanente que han recibido nuestros ejércitos. España es desde hace décadas el país de la OTAN que realiza menor esfuerzo en defensa, apenas un 1% de nuestro PIB. Esa infradotación hace que nuestras Fuerzas Armadas sean de una dimensión reducida, que carezcan de sistemas hoy imprescindibles en el campo de batalla, que algunos de los armamentos en servicio se encuentren obsoletos, que haya un déficit de mantenimiento del material, que los niveles de adiestramiento sean limitados y que las reservas de munición y otros equipos sean mínimas. Tenemos unas Fuerzas Armadas profesionales, bien formadas y adiestradas, pero mal dotadas, mal mantenidas e insuficientes para los riesgos que afrontamos.

El Gobierno adquirió en la última cumbre de la OTAN celebrada en Madrid el compromiso firme de llegar al 2% del PIB para defensa, lo que supone prácticamente doblar nuestro presupuesto militar en un escenario de cuatro años. A pesar de ese compromiso, el elevado déficit público que persiste en nuestro país nos hace tener dudas sobre la realización de ese objetivo. En todo caso, dada la situación de guerra que se vive en Europa y el estado en que se encuentran nuestras Fuerzas Armadas, invertir un 2% de nuestro PIB en Defensa debería constituir un mínimo y no un máximo de cara al futuro.

Las Fuerzas Armadas españolas tienen además que atender a un doble desafío. Por un lado, deben mantener una capacidad autónoma de actuación para poder hacer frente a posibles amenazas específicas. Eso impide una política de especialización para construir capacidades conjuntas a escala europea o aliada. Por otro, deben hacer frente tanto a amenazas convencionales como a amenazas híbridas. Es decir, tiene que mantener un número suficiente de carros de combate, aviones, buques de guerra y reservas de munición al mismo tiempo que desarrollar capacidades de ciberdefensa, drones, sistemas espaciales o robots de combate con inteligencia artificial. El problema es que los programas de adquisición de armas tradicionales alcanzan tal dimensión que hipotecan todo el presupuesto a largo plazo, dejando sin margen la adquisición de sistemas más avanzados e innovadores. Es necesario por tanto una revisión en profundidad de la programación de adquisiciones militares para los próximos años.

Existe además una cierta perversión en el sistema de adquisiciones en el que el peso de los intereses industriales es en ocasiones mayor que el de los propios requerimientos estratégicos. Eso hace que a veces se adquieran sistemas que no se adaptan a las necesidades reales de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, la lentitud en el proceso de adquisición hace que algunos equipos no estén disponibles cuando son necesarios.

Algunas recomendaciones para hacer frente al nuevo entorno estratégico serían aprobar un crédito extraordinario para cubrir las necesidades más urgentes de las Fuerzas Armadas e incrementar a medio plazo nuestro presupuesto de defensa hasta alcanzar al menos el compromiso aliado del 2% del PIB; aumentar en 20 mil efectivos el personal militar y mejorar la formación, el adiestramiento y la motivación del personal de las Fuerzas Armadas; hacer una revisión completa de nuestra programación de adquisiciones a medio y largo plazo poniendo mayor prioridad en ciberdefensa, inteligencia y sistemas de comunicación, mando y control; generar un sistema eficaz de reserva y movilización; potenciar la Inteligencia Militar y desarrollar nuestras capacidades en el nuevo dominio cognitivo; y potenciar una industria de defensa potente y competitiva que nos asegure una mínima autonomía tecnológica y la sostenibilidad de nuestras Fuerzas Armadas en caso de conflicto. Las lecciones preliminares que podemos obtener de los conflictos actuales ponen especial énfasis en la necesidad de potenciar con carácter urgente nuestra capacidad de defensa aérea frente a misiles y drones.

En conclusión, España debe abordar con urgencia una revisión de su estrategia de seguridad nacional que le permita afrontar el terremoto estratégico que se ha iniciado en el mundo. Esta revisión debe sustentarse en tres ejes fundamentales. En primer lugar, tener la capacidad de defender nuestra integridad territorial, nuestra soberanía y nuestra independencia en un momento en el que el uso de la fuerza resulta cada vez más recurrente en el mundo. En segundo término, contribuir a una seguridad y una defensa europeas que permita a la Unión transformarse en un actor estratégico, fortalecer la Alianza Atlántica, garantizar una capacidad propia para gestionar las futuras crisis y responder con eficacia a las amenazas provenientes del sur que más directamente afectan a nuestro país. Estos dos objetivos no podrán alcanzar sin una potenciación de nuestros instrumentos de acción exterior, especialmente las Fuerzas

Armadas, pero también la dimensión de nuestra diplomacia y las capacidades de nuestra inteligencia. Todo ello solo es posible en el marco de una política de Estado en el que se comprometan al menos las dos principales fuerzas políticas de nuestro sistema democrático.

## Composición del grupo de trabajo

- Presidente** **D. Francisco José Dacoba Cerviño**  
*General de Brigada del Ejército de Tierra.*  
*Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Vocal y coordinador** **D. José Pardo de Santayana**  
*Coronel del Ejército de Tierra*  
*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*
- Vocales** **D. Pedro Francisco Ramos Josa**  
*Doctor en paz y seguridad internacional por el (IUGM)*
- D. Florentino Portero Rodríguez**  
*Historiador y analista de Relaciones Internacionales.*
- D. Carlos Javier Frías Sánchez**  
*General de Brigada del Ejército de Tierra.*  
*Doctor en Paz y Seguridad Internacionales.*
- D. Javier Fernández Aparicio**  
*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégico*
- D. Ignacio Fuente Cobo**  
*Coronel del Ejército de Tierra*  
*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*
- D. Javier Albaladejo**  
*Comisario principal del Cuerpo Nacional de Policía y consejero del Ministerio de Interior en la Representación Permanente de España ante la UE*
- D. Fernando Delage**  
*Doctor en Ciencias Políticas.*
- D. Román D. Ortiz**  
*Analista principal del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria*
- D. Adriaan P. V. Kühn**  
*Universidad Francisco de Vitoria, Relaciones Internacionales,*  
*Miembro de la Facultad*

***Dña. Beatriz de León Cobo***

*Investigadora especializada en seguridad, radicalización violenta y gestión de conflictos en África Occidental y en Europa*

***D. Andrew Smith Serrano***

*Escritor y periodista*

***D. Felipe Sánchez Tapia***

*Coronel del Ejército de Tierra.*

*Analista asociado al Instituto Español de Estudios Estratégicos*

***D. Carlos de Antonio Alcazar***

*Coronel del Ejército de Tierra.*

*Analista del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.*

***D. Javier Gil Guerrero***

*Investigador del Instituto Cultura y Sociedad, Universidad de Navarra.*

***D. Ignacio Cosidó***

*Director del Centro para el Bien Común Global de la Universidad Francisco de Vitoria*

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos

