



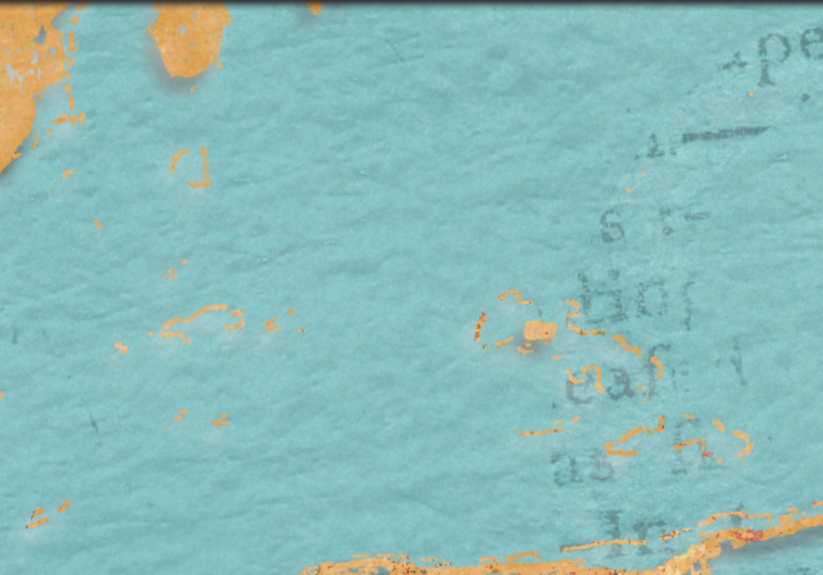
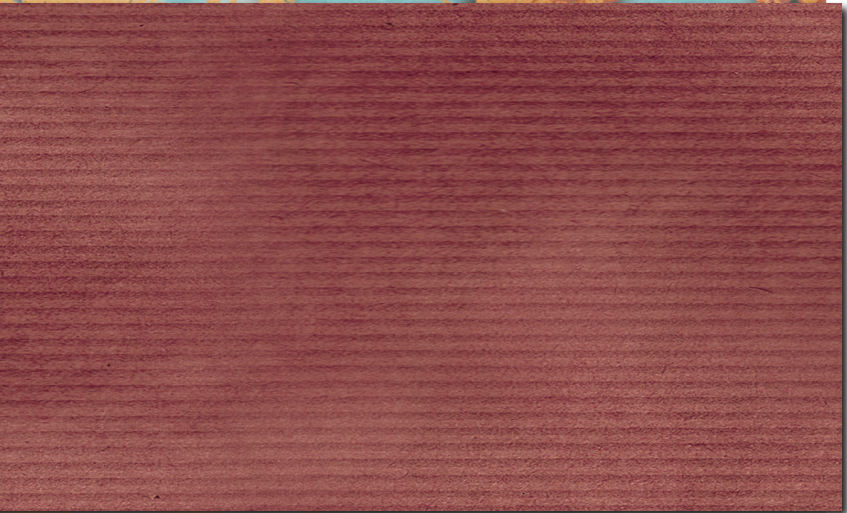
Panorama geopolítico de los conflictos 2025

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO
DE DEFENSA





Panorama geopolítico de los conflictos 2025

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO
DE DEFENSA



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



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

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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2025

NIPO 083-22-299-4 (edición impresa)

ISSN 2530-3643 (edición impresa)

Depósito legal M 47572-2011

Fecha de edición: diciembre de 2025

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-21-250-3 (edición en línea)

ISSN 2530-3651 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

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

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

ÍNDICE

	Página
Introducción	9
<i>Víctor Mario Bados Nieto</i>	
Capítulo primero	
Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China	15
<i>Francisco Márquez de la Rubia</i>	
Introducción: la importancia de los aranceles	18
1 Los aranceles en la política comercial de Estados Unidos	18
1.1 De muralla fiscal a arquitectura del orden	18
1.2 De Reagan a la «reciprocidad»	19
1.3 Coalición electoral y giro ideológico	20
1.4 Cómo opera el mecanismo arancelario	20
2 La guerra de aranceles de Trump (2018-2025)	21
2.1 De episodio a paradigma: tres momentos históricos	22
2.2 La arquitectura de presión: de la cifra al diseño	23
2.3 Un análisis de los frentes abiertos	23
2.3.1 China: del arancel al desacople focalizado	23
2.3.2 Europa: del choque al acceso condicionado	24
2.3.3 América del Norte (Canadá, México) y el resto del mundo	24
2.3.4 Qué cambió (para no volver)	24
3 Los aranceles como herramienta de presión política	25
4 Reacciones internacionales y geopolítica de los aranceles	27
4.1 China: contragolpe, resiliencia y normalización del desacople selectivo	27
4.2 Implicaciones geopolíticas	30
4.3 Unión Europea: de litigar a gestionar con «autonomía estratégica abierta»	31
4.4 India, Iberoamérica y otros emergentes: plataformas de sustitución y la carrera por el cumplimiento	32
5 Impactos económicos y estratégicos a medio plazo	33
Conclusiones	35
Bibliografía	37

Capítulo segundo

La guerra de Ucrania (octubre 2024 – septiembre 2025). Desgaste, resistencia y estancamiento en el umbral de su cuarto invierno . 39

Ignacio Fuente Cobo

Introducción.....	42
1 Ucrania en una situación difícil pero no trágica	43
2 La nueva presidencia norteamericana. ¿Un cambio en las reglas de juego?	46
3 Zelenski, un presidente incómodo para la administración Trump	48
4 ¿Es posible la paz? Una decisión política	52
5 La «Coalición de voluntarios». ¿Una solución para Ucrania?.....	54
6 En el umbral del cuarto invierno. Desgaste, resistencia y estancamiento	58
Bibliografía	62

Capítulo tercero

La caída del Eje de la Resistencia. La pérdida de la influencia iraní en el Oriente Próximo..... 69

José Ignacio Castro Torres

Introducción. El concepto del Eje de la Resistencia.....	71
1 Antecedentes del conflicto	73
2 Situación actual del conflicto	77
2.1 El desmantelamiento de Hamás.....	77
2.2 La degradación de Hezbollah	77
2.3 Siria: la caída del eslabón central de la cadena	78
2.4 Los eslabones de Irak y Yemen	79
3 Papel de los actores externos de la región.....	80
Conclusiones y perspectiva	82
Bibliografía	84

Capítulo cuarto

Sudán: ¿condena perpetua de guerra?..... 91

Blanca Palacián de Inza

Introducción.....	93
1 Antecedentes del conflicto	95
2 Situación actual del conflicto	96
3 Papel de los actores externos	101
Conclusiones.....	103
Bibliografía	104

Capítulo quinto

Turquía en África: la creciente presencia de la Sublime Puerta 107

Pedro Sánchez Herráez

Introducción. Mundo en pugna... ¿también en África?	109
1 Antecedentes del conflicto. ¿Del recuerdo del pasado a la acción del presente? .	110

	Página
2 Situación actual del conflicto. ¿Turquía, potencia en África?	112
2.1 ¡Turquía, potencia diplomática e informativa en África!.....	113
2.2 ¡Turquía, potencia económica en África!	115
2.3 ¡Turquía, potencia militar en África!.....	117
3 Papel de los actores externos. ¿Espacio para todos o puntos de fricción?.....	119
Conclusiones y perspectiva. ¿Futura nueva disputa?	121
Bibliografía	124

Capítulo sexto

Crisis y desafío: la seguridad nacional en Ecuador como problema político y social	129
<i>Rocío de los Reyes Ramírez</i>	
Introducción.....	131
1 Antecedentes.....	132
2 Situación actual.....	134
2.1 La respuesta del Estado: militarización, políticas de seguridad y el liderazgo de Daniel Noboa	134
2.2 Legislación de inteligencia y nuevas leyes de seguridad.....	137
2.3 Impacto social y percepción ciudadana de las políticas de seguridad	140
3 Papel de los actores externos	143
Conclusiones y prospectiva	145
Bibliografía	146

Capítulo séptimo

India y Pakistán: la cicatriz donde la frontera nunca duerme	153
<i>Javier Fernández Aparicio</i>	
Introducción: Pahalgam, ataque terrorista	155
1 Cachemira y las relaciones indo-paquistaneses desde 2014.....	157
2 Sindoor frente a Muro Inquebrantable: primavera bajo fuego	162
3 Consecuencias divergentes: India bajo presión y rédito paquistaní	167
Bibliografía	174

Capítulo octavo

Tailandia y Camboya: una frontera de fricción	181
<i>María del Mar Hidalgo García</i>	
1 Antecedentes.....	183
2 Situación actual.....	188
2.1 Consecuencias económicas.....	192
2.2 Consecuencias humanitarias.....	193
3 Actores externos.....	194
3.1 Estados Unidos.....	194
3.2 China.....	195
3.3 Otros actores: Naciones Unidas y ASEAN	197
4 Evolución futura	197

	Página
Capítulo noveno	
El Ártico como espacio de conflicto	203
<i>Abel Romero Junquera</i>	
<i>Federico Aznar Fernández-Montesinos</i>	
<i>Luis V. Pérez Gil</i>	
Introducción.....	205
1 Occidente y su visión geopolítica del Ártico	210
1.1 Nuevo enfoque de la seguridad ártica de Estados Unidos.....	211
1.2 Retorno de la OTAN al Ártico	214
1.3 La Unión Europea como actor secundario en la geopolítica del Ártico...	217
1.4 Discrepancias entre Dinamarca y Estados Unidos sobre Groenlandia.....	219
2 Ambiciones y capacidades rusas en el Ártico	220
2.1 Enfoque estratégico del Ártico.....	222
2.2 Presencia militar rusa en los territorios árticos.....	225
2.3 Planes de desarrollo de la Ruta Marítima del Norte.....	226
2.4 Cooperación con China e India en el Ártico	228
Conclusiones.....	231
Bibliografía	232
Composición del grupo de trabajo.....	237

Introducción

Víctor Mario Bados Nieto

Este Cuaderno Estratégico sobre el Panorama de los Conflictos en 2025 confirma la tendencia que ya se alertó en el informe del año pasado, que resultó ser el más violento y con mayor número de conflictos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En esta línea y a falta de confirmación académica, 2025 apunta a un incremento sostenido en la violencia y la conflictividad global, avalado por las cifras recogidas por los principales *think-tanks* y centros de análisis académicos especializados. Los datos de los principales observatorios internacionales subrayan una realidad clara: la violencia organizada a nivel global no solo no disminuye, sino que mantiene una tendencia al alza.

De este modo, si acudimos a los datos disponibles en la fecha de confección de este Cuaderno, el Uppsala Conflict Data Program (UCDP) mostró en 2024 un total de 61 conflictos con participación estatal, cifra récord desde 1946, y once guerras con un umbral superior a mil muertos anuales, la cifra más alta desde 2016. Por su parte, el *SIPRI Yearbook 2025* reportó 239 000 muertes relacionadas con conflictos en 2024, el máximo del periodo 2018-2024, destacando una escalada en la letalidad de estas confrontaciones, pese a una estabilidad relativa en el número de países afectados. Y a esta tendencia al alza en la conflictividad mundial

se suman la mayoría de los analistas, que coinciden en que 2025 muestra ritmos elevados de violencia y enfrentamientos.

Centrándonos en los principales hitos que han marcado el año 2025, podría decirse que estuvo jalonado por múltiples intentos de alto el fuego y negociaciones frágiles en los dos principales conflictos: Ucrania y Gaza. Así, en el primero, el Gobierno de Zelenski aceptó en marzo un alto el fuego de treinta días propuesto por Estados Unidos, condicionado a la adhesión rusa; sin embargo, pese a contactos y conversaciones directas en Estambul, no se consolidó un proceso de paz duradero y, a finales de octubre, Moscú rechazó un cese inmediato de hostilidades, dejando en suspenso futuras cumbres de negociación. En este contexto, cabe igualmente destacar el fracaso de las negociaciones celebradas en Anchorage (Alaska) entre Donald Trump y Vladímir Putin, en el mes de agosto, sin la presencia de Volodímir Zelenski, quienes aspiraban a avanzar hacia un acuerdo de paz en Ucrania. A pesar de la expectativa generada, las conversaciones concluyeron sin resultados concretos, sin un alto el fuego ni compromiso efectivo para detener el conflicto y con Putin manteniendo sus posiciones intransigentes y con menor aislamiento internacional, tras la legitimación de Trump a través de los aplausos que le dedicó desde las escaleras del avión presidencial. Este fracaso no solo puso en entredicho la capacidad negociadora de Trump, sino que dejó a Ucrania en una situación de incertidumbre prolongada y sin un horizonte claro para la paz.

En el caso de Gaza, la tregua auspiciada por Egipto, Qatar, Turquía y Estados Unidos en octubre ha estado continuamente tensionada por violaciones recurrentes y debates sobre el despliegue de una fuerza internacional de verificación, manteniéndose hoy el alto el fuego en una situación precaria y vulnerable y continuando el número de muertos y bajas por las numerosas violaciones del acuerdo por ambas partes.

Más allá de estos dos epicentros, persisten guerras civiles de alta intensidad, como Sudán y Myanmar, y conflictos intraestatales de seguridad interior asociados al crimen organizado, como los que acontecen en Iberoamérica, que subrayan la resiliencia estructural de la violencia organizada. A ellos se sumaron los brotes esporádicos de violencia en conflictos aletargados que vuelven a despertar, como los sucedidos este año entre Pakistán e India o entre Malasia y Camboya. En consecuencia, el telón de fondo lo conforma un orden internacional tensionado por carreras armamentísticas y regímenes de control de armas debilitados, en el

marco de una competición geopolítica entre China y EE. UU., dentro a su vez de un orden multipolar que se revela mucho más inestable, al reducirse los amortiguadores para la gestión de crisis que aportaba un sistema multilateral en proceso de dismantelamiento, que dificulta las transiciones desde el cese de hostilidades hacia acuerdos de paz duraderos.

Este volumen no solo aborda esta compleja realidad de los conflictos interestatales y de seguridad interna en algunos países antes reseñados. También ha querido incorporar otras esferas de conflicto latente o estructural que, si bien son menos cinéticas y letales, no son menos importantes, como la coerción económica, el Ártico como área de competición geopolítica y las reconfiguraciones regionales.

En el capítulo primero, Francisco Márquez de la Rubia aborda el conflicto de los aranceles entre EE. UU. y China, que han pasado de ser simples instrumentos fiscales a convertirse en armas geopolíticas de primer orden. Bajo Donald Trump, se transformaron en un lenguaje de poder utilizado tanto contra rivales como contra aliados, con fundamento en la seguridad nacional, la política doméstica y la negociación comercial. El cambio supuso una ruptura con la tradición de liberalización que había caracterizado al orden económico internacional desde 1945 y se instaló un proteccionismo administrativo basado en reglas de acceso, verificaciones y cláusulas condicionales.

La guerra arancelaria con China fue el frente más visible. Washington aplicó aranceles desorbitados, mientras Pekín respondió con medidas espejo y, sobre todo, con el uso estratégico de minerales críticos. Aunque los consumidores estadounidenses tuvieron que soportar gran parte de los costes, no hubo colapso del comercio, sino una reconfiguración hacia terceros países como México y Vietnam. La rivalidad se desplaza, además, al terreno tecnológico, con restricciones a semiconductores y la aparición de estándares alternativos.

En el capítulo segundo, Ignacio Fuente Cobo analiza la guerra de Ucrania en el periodo comprendido entre octubre de 2024 y septiembre de 2025, justo antes de embocar su cuarto invierno. Este conflicto está transformando el carácter de la guerra moderna, de manera que sus efectos en los niveles estratégico, operacional y táctico afectarán profundamente a los conflictos futuros. En el momento de concluir estas líneas –septiembre de 2025–, la guerra permanece estancada política y militarmente, marcada por la falta de avance en el proceso de paz, la transformación de la morfología del frente debido al uso de nuevas tecnologías, la

dificultad de ejercer acciones ofensivas decisivas y la dificultad de conciliar las posturas de unos contendientes que parecen haber llegado a la conclusión de que pueden obtener mejores resultados en los campos de batalla que en la mesa de negociación.

El comportamiento de una potencia revisionista como Rusia, que entiende que el único nivel adecuado de seguridad consiste en ser dominante en los espacios geográficos que le rodean, hace que Europa crea en la posibilidad de que la guerra se extienda y termine desbordando las fronteras de Ucrania. La perspectiva negativa de la evolución del conflicto refuerza la tendencia al pesimismo sobre su desenlace e incrementa el temor a verse involucrados en la guerra, por parte de unas sociedades europeas acostumbradas a vivir, desde hace generaciones, en un entorno de paz. Cabe esperar que, al final, todos los actores participantes involucrados en el conflicto terminen por adoptar una posición pragmática y asuman que siempre es mejor prevenir que curar y negociar que combatir. Hay que confiar en que, en una Europa que parece abocada a la guerra, la cordura prevalezca sobre la temeridad.

En el siguiente capítulo, José Ignacio Castro Torres aborda la caída del Eje de la resistencia iraní en Oriente Próximo, un país que durante casi cuarenta años ha establecido una estructura de alianzas para extender su poder e influencia en la zona. Sin embargo, en menos de dos años, esta estructura ha resultado gravemente dañada, principalmente por la situación en la Franja de Gaza, la desestructuración de Hezbollah en el Líbano y la caída del régimen sirio de al Assad. El hecho de que el Eje de la Resistencia haya sido abatido no quiere decir que haya sido destruido. Los antiguos grupos dirigentes puede que se conviertan en grupos insurgentes, mientras Irán intenta recuperar el control sobre ellos. Entretanto, los iraníes deberán buscar negociaciones en el ámbito internacional para sustentar su régimen.

En el capítulo cuarto, Blanca Palacián de Inza disecciona la realidad de Sudán y el conflicto que lo asola por décadas, y que vive hoy una nueva guerra civil devastadora. Lo que comenzó como una lucha por el poder entre dos líderes militares ha desencadenado una crisis humanitaria ignorada por gran parte del mundo. Mientras potencias extranjeras avivan el fuego por intereses estratégicos, millones de civiles sufren. Este texto analiza las raíces, la evolución y las consecuencias de un conflicto complejo, con implicaciones regionales e internacionales.

Posteriormente, será Pedro Sánchez Herráez quien, en el quinto capítulo, estudie cómo Turquía ha aumentado su presencia en África,

toda vez que este continente se configura como un espacio clave, por variadas razones, en esa pugna existente entre viejas y nuevas potencias por crear un nuevo equilibrio, un nuevo orden mundial.

En ese marco, Turquía, heredera en gran medida del Imperio otomano, ha sabido maniobrar, de manera muy adecuada, para, empleando en un inicio sus herramientas de poder blando, irse posicionando de una manera muy significativa en el continente africano, sin despertar, hasta el momento, recelos en otras potencias. Una breve presentación de estas cuestiones y una somera reflexión final articulan el presente capítulo.

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

En el siguiente capítulo, el analista Javier Fernández Aparicio desgana las claves de un conflicto que se encuentra larvado, como es el que mantienen India y Pakistán en Cachemira, y al que el autor se refiere como la cicatriz donde la frontera nunca duerme. Este conflicto indo-paquistaní sigue siendo un foco crítico de inestabilidad global, reactivado tras el atentado de Pahalgam en abril de 2025 y la posterior Operación Sindoor lanzada por India en territorio paquistaní. La respuesta de Islamabad, con la Operación Muro Inquebrantable, trasladó el enfrentamiento al terreno aéreo, cibernético y diplomático, hasta el alto el fuego mediado por Estados Unidos. Este episodio evidenció cierta vulnerabilidad operativa india como la capacidad paquistaní de capitalizar la narrativa en torno a Cachemira. Para India, pese a su ascenso económico global, el conflicto ha supuesto un desgaste diplomático que se suma al impacto de los posteriores aranceles estadounidenses. Pakistán, en cambio, pese a sus fragilidades internas y

dependencia de China, ha reforzado su visibilidad. La disuasión nuclear sigue conteniendo la escalada hacia la guerra abierta, mientras Cachemira permanece atrapada entre la militarización, la violencia insurgente y el impacto económico de la inseguridad.

En el capítulo octavo, María del Mar Hidalgo García analiza el conflicto entre Tailandia y Camboya en una frontera en continua fricción. En 2025, las relaciones entre Tailandia y Camboya han estado marcadas por tensiones históricas relacionadas con la disputa fronteriza en torno a varios puntos de la frontera muy importantes desde el punto de vista religioso y cultural para ambas naciones.

A lo largo del año, se han producido varias situaciones de conflicto en estas áreas fronterizas. Los enfrentamientos más graves tuvieron lugar entre el 24 y el 28 de julio, y generaron más de cuarenta víctimas mortales y más de trescientos mil desplazados. Con el objetivo de disminuir las tensiones, la ASEAN, China y EE. UU. han intensificado su papel mediador, lo que logró un alto el fuego. Sin embargo, a pesar de los intentos de negociación de los agentes externos, el nacionalismo y las demandas históricas siguen siendo obstáculos para una solución definitiva entre Tailandia y Camboya. El conflicto continúa siendo un tema de fricción en las relaciones bilaterales, con ambos países buscando el reconocimiento de sus derechos territoriales, mientras que la comunidad internacional presiona por una resolución pacífica.

Finalmente, en el noveno y último capítulo, los analistas Abel Romero Junquera, Federico Aznar Fernández-Montesinos y Luis V. Pérez Gil profundizan en el espacio del Ártico como área de conflicto, zona geográfica que fue, durante mucho tiempo, un territorio lejano, inhóspito y difícil para la vida humana. Históricamente, ha sido una frontera final y ha llegado a convertirse en una zona de separación entre las superpotencias durante la Guerra Fría. En ese período, comenzó su explotación a gran escala, que fue en aumento de forma progresiva debido al descubrimiento de nuevos yacimientos de hidrocarburos, minerales y pesquerías. Con el fin del enfrentamiento bipolar, perdió interés estratégico y se acuñó la expresión de «excepcionalismo ártico», para destacar su escaso peso en la geopolítica global. No obstante, tras reponerse de una profunda crisis interna, Rusia comenzó a recuperar posiciones en la región. La explotación de los recursos, las nuevas rutas marítimas y el control de los mares y las rutas aéreas están configurando el Ártico como un espacio de cooperación, pero también de conflicto, entre grandes potencias en su lucha por la hegemonía mundial.

Capítulo primero

Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China

Francisco Márquez de la Rubia

Resumen

Los aranceles han pasado de ser simples instrumentos fiscales para convertirse en armas geopolíticas de primer orden. Bajo Donald Trump, se transformaron en un lenguaje de poder utilizado tanto contra rivales como contra aliados, con fundamento en la seguridad nacional, la política doméstica y la negociación comercial. El cambio supuso una ruptura con la tradición de liberalización que había caracterizado al orden económico internacional desde 1945 y se instaló un proteccionismo administrativo basado en reglas de acceso, verificaciones y cláusulas condicionales.

La guerra arancelaria con China fue el frente más visible. Washington aplicó aranceles desorbitados, mientras Pekín respondió con medidas espejo y, sobre todo, con el uso estratégico de minerales críticos. Aunque los consumidores estadounidenses tuvieron que soportar gran parte de los costes, no hubo colapso del comercio, sino una reconfiguración hacia terceros países como México y Vietnam. La rivalidad se desplaza, además, al terreno tecnológico, con restricciones a semiconductores y la aparición de estándares alternativos.

Europa adopta un enfoque pragmático: de litigar en la OMC pasó a gestionar la relación con instrumentos técnicos de política eco-

nómica (que se detallan más adelante). La Unión busca reducir vulnerabilidades, proyectar poder mediante normas y articular alianzas regulatorias con terceros, mientras mantiene la relación transatlántica. En paralelo, actores emergentes como India, ASEAN, América Latina o África se posicionaron como plataformas de sustitución.

A medio plazo, los aranceles han introducido fricciones inflacionarias, de modo que han reconfigurado cadenas de valor y alterado los incentivos de inversión. Su eficacia depende menos de la tasa aplicada y más del diseño del trueque: salidas claras, verificación robusta y mecanismos automáticos de retorno. El debate ya no gira en torno a libre comercio sí o libre comercio no, sino en quién controla la gramática regulatoria que acompaña al arancel. Esa gramática —basada en datos, estándares y administración— constituye hoy la nueva frontera de la geopolítica del comercio.

Palabras clave

Aranceles, Trump, Proteccionismo, Libre comercio, Guerra comercial.

Tariff conflict in the Trump era: from fiscal instrument to geopolitical weapon against China

Abstract

Tariffs have evolved from simple fiscal tools into major geopolitical weapons. Under Donald Trump, they became a language of power deployed against both rivals and allies, grounded in national security, domestic politics, and bargaining leverage. This marked a rupture with the post-1945 liberalization trend, establishing a form of administrative protectionism based on access rules, verifications, and conditional clauses.

The trade war with China was the most visible front. Washington imposed sweeping tariffs under Section 301, while Beijing responded with mirror measures and, more decisively, with the strategic use of critical minerals. Although U.S. consumers bore much of the cost, global trade did not collapse but rather reoriented toward countries such as Mexico and Vietnam. The rivalry

also shifted into the technological realm, with restrictions on semiconductors and the emergence of competing standards. Europe chose pragmatism: from litigating at the WTO it moved to managing relations through tariff-rate quotas (TRQ), the CBAM, and the Anti-Coercion Instrument. The EU sought to reduce vulnerabilities, project power through norms, and build regulatory alliances with third partners while preserving the transatlantic relationship. Meanwhile, emerging actors such as India, ASEAN, Latin America, and Africa positioned themselves as substitution platforms (China-plus-one), provided they could deliver traceability, regulatory stability, and environmental compliance. In the medium term, tariffs have introduced inflationary frictions, reshaped value chains, and altered investment incentives. Their effectiveness depends less on the nominal rate and more on the design of the bargain: clear exit conditions, robust verification, and automatic fallback mechanisms. The debate is no longer about free trade per se, but about who controls the regulatory grammar attached to tariffs. That grammar—rooted in data, standards, and administrative oversight—has become the new frontier of trade geopolitics.

Key words

Tariffs, Trump, Protectionism, Free trade, Trade war.

Introducción: la importancia de los aranceles

Los aranceles constituyen uno de los instrumentos más antiguos de la política económica. Su naturaleza es sencilla: se trata, en realidad, de impuestos que se aplican a los bienes importados, con el objetivo principal de recaudar fondos para el Estado o proteger a la industria nacional frente a la competencia externa. Sin embargo, su aparente simplicidad esconde una gran complejidad geopolítica. En un mundo interdependiente, donde las cadenas globales de valor atraviesan múltiples fronteras, los aranceles pueden alterar no solo los precios de mercado, sino también las alianzas internacionales, la estabilidad de las instituciones multilaterales y la propia arquitectura del comercio mundial. Está ocurriendo.

En el siglo XIX y buena parte del XX, los aranceles respondían a lógicas fiscales y de protección de industrias incipientes. Con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947 y, más tarde, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, se consolidó una tendencia hacia la reducción progresiva de barreras comerciales. La liberalización del comercio se convirtió en uno de los pilares de la incipiente globalización y en un símbolo del orden internacional liderado por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. en 2017 supuso una ruptura con esa tradición. Con el lema «tariffs are the greatest»¹, Trump ha transformado los aranceles de instrumentos económicos en auténticas armas políticas. Los utiliza no solo contra adversarios estratégicos como China, sino también contra aliados históricos como Canadá, México o la Unión Europea. El arancel ha pasado a ser una herramienta de presión, negociación y castigo, vinculada a objetivos de seguridad nacional y de política interna. De ahí que se pueda empezar a hablar de la «militarización de la política comercial» en este siglo XXI.

1 Los aranceles en la política comercial de Estados Unidos

1.1 De muralla fiscal a arquitectura del orden

La política comercial estadounidense ha oscilado, como un péndulo, entre proteger y abrir. En el siglo XIX, cuando el país aún for-

¹ «Tariffs are the greatest» fue la consigna política con la que Trump trató de normalizar y legitimar el uso sistemático de los aranceles, transformándolos de un instrumento técnico a un símbolo de poder nacionalista.

jaba su músculo industrial, el arancel funcionó como una muralla: encarecía las mercancías europeas y daba aire a industrias que comenzaban su andadura. El clímax de esa tradición llegó con la Ley Smoot-Hawley (1930) (Irwin, 2017), un salto abrupto de incremento o creación de impuestos a la importación en plena Gran Depresión que desató represalias mundiales y dejó una cicatriz que perduró en el tiempo. Tras 1945, el péndulo cambió: Estados Unidos pasó de guardián de sus fronteras a arquitecto de la apertura—GATT primero, OMC después—, con rondas sucesivas que redujeron aranceles y consolidaron un liderazgo global apoyado en reglas internacionales. La apertura norteamericana, sin embargo, nunca eliminó del todo los reflejos defensivos en sectores sensibles como los del acero, la agricultura o el automóvil.

1.2 De Reagan a la «reciprocidad»²

El discurso por apertura de barreras, dominante en la era Reagan y los Bush, se reescribió con la llegada de Donald Trump en 2017. Haciendo un uso extensivo (y polémico) de una vieja disposición aclaratoria del texto constitucional³, los aranceles dejaron de ser un instrumento técnico y regresaron como símbolo político: eran promesa de «devolver la grandeza» a la industria, frenar prácticas consideradas desleales y forzar a aliados y rivales a renegociar. Las bases legales existían —Section 232 del Trade Expansion Act⁴ de 1962, que permite invocar la seguridad nacional, y Section 301 del Trade Act 1974⁵, pensada para responder a conductas comerciales desleales—, pero su uso se amplió de forma extraordinaria, lo que convirtió el arancel en gesto visible

² Meyer, T. y Sitaraman, G. (2020).

³ «Article 1, Section 8 of the U.S. Constitution gives Congress power to impose duties and regulate foreign commerce. Congress has delegated some of these authorities to the President through statutes. Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 (19 U.S.C. §1862, as amended) allows the President to impose restrictions on goods imports or enter into negotiations with trading partners if the U.S. Secretary of Commerce determines, following an investigation, that the quantity or other circumstance of those imports “threaten to impair” U.S. national security».

⁴ Véase: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjm4LrV3NyPAxUhVKQEHQuNiiQQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.congress.gov%2Fcrs-product%2FIF13006&usg=AOvVaw07b5xwbNA9n6QwawUi-SoWG&opi=89978449>

⁵ Véase: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj4y_W23NyPAxX1K_sDHVwVPGYQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.congress.gov%2Fcrs-product%2FIF11346&usg=AOvVaw29I8va2OC1K8bIM37zJ0ON&opi=89978449

(y medible) de autoridad. Si esto no fuera suficiente, se activaría la IEEPA⁶ que permite a los presidentes declarar la emergencia nacional para abordar un problema de comercio internacional. El léxico cambió: del «free trade» al «reciprocal/fair trade», del libre comercio a la reciprocidad en las relaciones comerciales, con ideas como un arancel de base universal y recargos selectivos por país o sector (Fajgelbaum *et al.*, 2020).

1.3 Coalición electoral y giro ideológico

El desplazamiento no fue solo táctico: cristalizó en una reconfiguración de identidad dentro del Partido Republicano. La coalición conservadora —menos dependiente del empresariado suburbano favorable a la apertura de fronteras comerciales y más anclada en el cinturón industrial del Midwest— adoptó el arancel como escudo social y como herramienta de negociación externa. En paralelo, el ecosistema intelectual de la derecha económica mutó: perviven voces liberales clásicas contrarias a los aranceles, pero ganan espacio quienes defienden una política industrial conservadora que acepta al Estado como palanca para sostener empleo industrial, reconstruir capacidades productivas y «aprovechar la posición dominante» en la relación con rivales estratégicos. El éxito de la economía del país deja de medirse solo por precios bajos al consumidor y se reorienta hacia capacidad industrial, empleo y menor dependencia exterior.

1.4 Cómo opera el mecanismo arancelario

Durante décadas, los aranceles se entendían como un instrumento fiscal o, en el mejor de los casos, como una palanca de política industrial con alcance limitado. Hoy, en cambio, han adquirido una dimensión cualitativamente distinta: constituyen un lenguaje regulatorio que traduce en reglas la pugna por el poder económico.

La lógica es simple pero poderosa: el arancel ya no mide solo cuánto se paga en la frontera, sino qué condiciones deben cum-

⁶ The International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), Title II of Pub. L. 95-223, 91 Stat. 1626, enacted December 28, 1977, is a United States federal law authorizing the president to regulate international commerce after declaring a national emergency in response to any unusual and extraordinary threat to the United States which has its source in whole or substantial part outside the United States.[1] The act was signed by President Jimmy Carter on December 28, 1977

plirse para franquearla. En este sentido, funciona como un filtro que ordena incentivos, selecciona proveedores y fija jerarquías de acceso. La clave no está tanto en el porcentaje aplicado como en el entramado de contingentes, reglas de origen, verificaciones técnicas y cláusulas ambientales o laborales que lo acompañan.

La ejecución es lo que convierte al arancel en un método y no en un mero impuesto. Estados Unidos lo ha demostrado con las secciones 232 y 301: listas revisables, exenciones discrecionales y amenazas de escalada. La Unión Europea, en cambio, lo administra a través de contingentes arancelarios, ajustes en frontera por carbono o instrumentos anticoerción. En ambos casos, el patrón se repite: el arancel abre o cierra la puerta, pero es el ecosistema regulatorio el que determina quién puede entrar y en qué condiciones.

Los efectos van más allá de precios y cantidades. El método arancelario redefine la competitividad: ya no basta con producir barato y eficiente, es necesario demostrarlo mediante trazabilidad digital, certificaciones de sostenibilidad o cumplimiento laboral. Las empresas grandes, con equipos legales y logísticos, convierten este peaje en ventaja competitiva; las pequeñas, en cambio, corren el riesgo de quedar excluidas.

En síntesis, el arancel ha pasado de ser un muro fiscal para convertirse en una gramática geoeconómica. Es un sistema que disciplina, filtra y reconfigura cadenas de valor globales. Su fuerza no radica en el número que aparece en el arancelario aduanero, sino en la capacidad de generar incentivos, de condicionar inversión y de construir —o bloquear— alianzas estratégicas.

2 La guerra de aranceles de Trump (2018-2025)

La llamada «guerra de aranceles» no ha sido una secuencia de subidas y bajadas improvisadas, sino la puesta en escena de un nuevo modo de ejercer poder económico. Entre 2018 y 2025, Washington convirtió los aranceles en el espacio político sobre el que se negocia todo lo demás. No se trataba solo de gravar importaciones: se rediseñó el acceso al mercado estadounidense como un «régimen administrado», con alivios condicionados a cambios verificables por la contraparte. Esa es la clave para leer el periodo sin repetir lo ya explicado en otros apartados anteriores: más que recordar las medidas o detallar reacciones país por país, es esencial entender qué lógica instaló la Casa Blanca y qué efectos estructurales deja.



Figura 1. Trump presenta su tabla arancelaria

2.1 De episodio a paradigma: tres momentos históricos

Acto I (2018-2019): la Casa Blanca, primera parte de la era Trump, abre el frente arancelario con China al amparo de la Sección 301 y, casi en paralelo, invoca la «seguridad nacional» para gravar metales (Sección 232). El mensaje que cala en los socios y también en los rivales es menos jurídico que político: los aranceles son parte de la negociación global. La «tregua» parcial (compras dirigidas y promesas de reforma) a la que se llegó con Pekín anticipó una constante del ciclo: compromisos públicos, cumplimiento desigual y disponibilidad para reactivar la presión si conviene.

Acto II (2020-2023): una nueva administración, Biden en el poder, sin abandonar la línea dura, empieza a gestionar la tensión: más exclusiones de productos, más contingentes arancelarios (TRQ) con Europa en el sector de los metales, más coordinación con controles tecnológicos en sectores críticos (IRA⁷). El arancel ya no es un muro, es un torniquete: se abre o se cierra en función de cupos, estándares y verificación.

⁷ *Inflation Reduction Act* aprobada en Estados Unidos en agosto de 2022 bajo la administración Biden la IRA combina política climática, industrial y tecnológica, convirtiéndose en la pieza central de la estrategia de seguridad económica de EE. UU.: no solo busca descarbonizar, sino también atraer inversión, proteger empleos y ganar la carrera tecnológica frente a China y la UE.

Acto III (2024-2025): la nueva y actual segunda era Trump; la rivalidad con China se traslada al terreno «verde» (vehículos eléctricos, baterías, solar, minerales críticos) y, con el regreso de Trump, se consagra la idea de un arancel base como ancla sobre la que apilar recargos selectivos (Bown e Irwin, 2019-2020). La novedad de 2025 no es la agresividad, sino la normalización del formato: los aranceles como política de Estado que luego se «gestiona» con listas, cupos y excepciones.

2.2 La arquitectura de presión: de la cifra al diseño

Para entender por qué esta política castiga a todos, hay que elevarse por encima del porcentaje nominal y examinar cómo se está aplicando. La Casa Blanca fija en un inicio un precio de no-acuerdo alto (el arancel vigente o amenazado) y ofrece salidas condicionadas: alivio dentro de cupo (TRQ)⁸, exclusiones de producto/sector cuando el daño doméstico es excesivo, reglas de origen más estrictas para relocalizar valor y, donde interesa, reconocimiento técnico mutuo para abaratar la doble certificación. Ese menú permite premiar conductas —trazabilidad, estándares, cooperación regulatoria— sin renunciar a la palanca coercitiva. El resultado es un comercio internacional intervenido. El acceso al mercado estadounidense ha dejado de ser automático (MFN puro) para convertirse en una serie de decisiones administrativas periódicas: ¿quién entra en el cupo?, ¿qué exclusiones siguen vigentes?, ¿qué piezas se consideran críticas? La diplomacia de datos —capacidad instalada, origen, huella— pesa ahora tanto como la diplomacia clásica.

2.3 Un análisis de los frentes abiertos

2.3.1 China: del arancel al desacople focalizado⁹

El frente con Pekín dejó claro que el objetivo no era solo el saldo comercial. La combinación de aranceles y controles a la exportación rediseñó la rivalidad como un pulso por la tecnología, los estándares y las cadenas de suministro. A falta de desglo-

⁸ Un contingente arancelario (TRQ) permite aplicar un arancel más bajo a las importaciones de un producto determinado dentro de una cantidad específica y exige un arancel más alto a las importaciones que excedan esa cantidad.

⁹ Véase: Antràs, 2020: 12.

balización, hubo rebloqueo: más compras a terceros en ASEAN y México, más inversión china en el exterior para mantener el acceso vía plataformas amigas y más vigilancia estadounidense para cortar el transbordo de mercancías en un intento de circunvenir la norma. Lo estructural que queda es una bifurcación funcional: dos constelaciones de normas y verificación que obligan a empresas y gobiernos a elegir (y demostrar que fue beneficiosa) su elección.

2.3.2 Europa: del choque al acceso condicionado

Con la UE, el trayecto fue del choque inicial en el sector del metal a una paz administrada: cupos trimestrales, listas «blindadas» sin recargo para sectores sensibles y —cuando conviene— rebajas condicionadas (como en automoción si hay modificación legislativa europea). No es una vuelta al libre comercio clásico; es convivir con un arancel base y la (ya comentada) Sección 232 reforzada, mientras se abaratan los costes de cumplimiento con acuerdos técnicos. La relación funciona si hay previsibilidad: si no la hay, se vuelve al arancel completo y a las posibles represalias.

2.3.3 América del Norte (Canadá, México) y el resto del mundo

En el marco del T-MEC¹⁰, la presión arancelaria se combinó con nueva normativa sobre reglas de origen y limitación de salarios con el objetivo de anclar producción en los EE. UU. En India y otros emergentes, el efecto fue más indirecto: oportunidad de sustitución (China-plus-one) si podían ofrecer un cumplimiento fiable, además de precio competitivo. El hilo común es que el arancel actúa como llave de paso para negociar cambios concretos, no solo como amenaza.

2.3.4 Qué cambió (para no volver)

Se ha instalado un método. La principal herencia del periodo no es tanto los porcentajes concretos aplicados como el método: arancel como punto de partida, alivio como contraprestación verificable y posibilidad de represalias si se incumple. Ese método

¹⁰ T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá) es el tratado de libre comercio que sustituyó al TLCAN y entró en vigor el 1 de julio de 2020. Este acuerdo busca modernizar y mejorar el intercambio comercial entre los tres países, implementando normas más precisas en áreas como la industria automotriz, la agricultura, la propiedad intelectual, el comercio digital, el trabajo y el medio ambiente.

se alimenta de tres capacidades que Estados Unidos controla: la administración de cupos y exclusiones, la coordinación con controles tecnológicos y sanciones, y la medición (origen, contenido, emisiones) para legitimar sus decisiones.

Se ha modificado radicalmente la frontera del poder comercial. El eje ya no es «bajar aranceles», sino definir las reglas. Quien fija los estándares y las certificaciones de cumplimiento decide el terreno de juego. Por eso, la lucha por estándares en vehículos eléctricos, baterías o ciberseguridad importa más que un punto arriba o abajo en el arancel.

Se ha incrementado la incertidumbre. Los continuos anuncios, tramos cambiantes y rectificaciones generan un arancel invisible: el riesgo regulatorio que frena inversiones de forma irreversible y obliga a gastar en *compliance*¹¹. Las empresas con músculo—capaces de integrar trazabilidad, departamento legal potente y volumen de compras—ganan margen; las pymes y el resto pagan el peaje—.

En síntesis, la etapa 2018-2025 no debe leerse como una anomalía, sino como la codificación de un nuevo lenguaje de poder comercial. Un nuevo «hard power» no militar. El arancel deja de ser un número para convertirse en procedimiento: establece una referencia, define la salida, comprueba el cumplimiento y reserva el derecho de volver a actuar. Ese procedimiento —más que cualquier cifra particular— es lo que seguirá ordenando la política económica y, concretamente, arancelaria estadounidense y, por ende, las decisiones estratégicas de quienes comercian con los EE. UU.

3 Los aranceles como herramienta de presión política

Bajo Trump, el arancel dejó de ser un simple impuesto a la importación para convertirse en un *instrumento de coerción geoeconómica*. Su uso combinó tres vectores: a) la seguridad nacional como fundamento legal y narrativo (Sección 232, IEEPA y, frente a China, Sección 301); b) la política interna, traducida en beneficios visibles para sectores y regiones industriales, y c) la negociación

¹¹ Función empresarial que asegura el cumplimiento de un conjunto de leyes, regulaciones y estándares éticos aplicables a una organización para evitar riesgos, prevenir fraudes y corrupción, y proteger su reputación. Implementa procedimientos, controles y procesos internos para identificar, prevenir y gestionar riesgos operativos y legales, lo que mejora la integridad corporativa y la toma de decisiones.

en clave de trueque, donde los aranceles se elevan o relajan para obtener concesiones específicas.

Desde 2025, la táctica se ha ampliado a más sectores y socios y se han encontrado también límites judiciales. El arancel se entiende hoy como un *lenguaje de poder*, con sujeto (la Casa Blanca), predicados (seguridad, reciprocidad, empleo) y puntuación (plazos, cupos, excepciones). Hacia fuera, presiona a rivales para arrancar concesiones; hacia dentro, envía señales de protección a sectores clave.

La historia reciente puede narrarse en tres escenas. La primera extiende el concepto de seguridad desde la defensa dura hasta la resiliencia de cadenas de suministro. Bajo la Sección 301, se despliega contra prácticas «desleales» de China y, en ocasiones, se intenta incluso con emergencias económicas, aunque los tribunales pongan límites. La segunda escena es la *dimensión doméstica*: los aranceles benefician a pocos sectores concentrados, mientras dispersan costes en millones de consumidores. Esa asimetría política explica su atractivo. La tercera es la *mesa de negociación*: los aranceles fijan el precio del no-acuerdo y permiten intercambios —cupos, reglas de origen más estrictas, compras dirigidas o incluso cooperación en temas no comerciales— siempre bajo un relato securitizador.

La mecánica de coerción combina señales creíbles (arancel en vigor o anunciado), escaladas graduales, presión sobre sectores transnacionales, divisiones internas mediante exclusiones selectivas y la vinculación de temas. A menudo, se integra con otras palancas —controles de exportación, sanciones financieras— que refuerzan su impacto.

Los resultados varían: funcionan cuando se traducen en cambios normativos o en arreglos gestionados (TRQ con verificación)¹², pero fracasan cuando se limitan a promesas de compras masivas sin mecanismos de control. El elemento jurídico es clave: invocar seguridad nacional o prácticas desleales resiste mejor que usar emergencias económicas generales. Los socios, a su vez, han aprendido a responder con represalias quirúrgicas, diversificación de proveedores y litigios en foros internacionales.

En síntesis, el arancel del siglo *xxi* ha pasado del proteccionismo clásico a un *proteccionismo administrativo*: no levanta muros absolutos, sino filtros y reglas de acceso verificadas con datos.

¹² Ver Referencia 11.

Su fuerza no está en la tasa, sino en el diseño del mecanismo que la acompaña: qué se exige, cómo se verifica y qué se concede a cambio. El debate ya no es libre comercio sí o no, sino quién controla la gramática de acceso al mercado.

4 Reacciones internacionales y geopolítica de los aranceles

4.1 China: contragolpe, resiliencia y normalización del desacople selectivo¹³

La guerra arancelaria entre Estados Unidos y China no estalló de improviso, sino que fue el resultado de un malestar incubado durante años en Washington. En 2018, la Casa Blanca activó la Sección 301 de la Ley de Comercio para sancionar lo que consideraba prácticas sistemáticas de apropiación indebida de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnología por parte de Pekín. Lo que siguió fue una cascada de medidas: aranceles del 7,5 % al 25 % sobre más de 350 000 millones de dólares en productos chinos. Pekín respondió con gravámenes equivalentes, aunque sobre un volumen menor de importaciones. Como señalan Bown e Irwin, aquello supuso «la primera gran ruptura en la política comercial estadounidense desde 1930» (Bown e Irwin, 2019).



Figura 2. AP/ Susan Walsh

¹³ Se recomienda leer previamente el siguiente documento IEEE: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_batalla_por_la_supremacia_tecnologica_2025_dieea23

El intento de tregua llegó en 2020 con el llamado acuerdo de «Fase Uno», China se comprometió a adquirir bienes estadounidenses por un valor adicional de 200 000 millones de dólares, pero, en la práctica, cumplió apenas un 58 % de lo pactado. Como apuntan Evenett y Baldwin, el acuerdo fue «más un alto el fuego que un tratado de paz» (Evenett y Baldwin, 2020: 1017-1035).

La llegada de la administración Biden no supuso un retorno al libre comercio. En 2024, la revisión de la Sección 301 amplió aún más la presión: los vehículos eléctricos chinos fueron gravados al 100 %, junto con nuevos aranceles sobre baterías y paneles solares. La lógica había cambiado de raíz. Como advierte Naughton, la relación comercial ya no se explica por ventajas comparativas, sino por la «centralidad de la seguridad nacional en la definición de la política económica» (Naughton, 2021).

China, por su parte, desplegó una estrategia de retorsión inteligente. Además de aranceles, recurrió a medidas regulatorias, listas negras de empresas extranjeras y, sobre todo, a su carta más poderosa: los minerales críticos. Germanio, galio o grafito quedaron sujetos a controles de exportación. Como recuerda Storz, «el poder de las materias primas estratégicas está emergiendo como un instrumento de presión equivalente al de los misiles o las divisas» (Storz, 2023: 557-573).

Los costes económicos fueron tangibles. Estudios empíricos muestran que los consumidores estadounidenses absorbieron la mayor parte del impacto, pagando precios más altos en productos de consumo y bienes intermedios (Amiti *et al.*, 2019b: 1793-1849). Sin embargo, no se produjo un colapso del comercio, sino un desvío de flujos: Vietnam, México y la Unión Europea ganaron cuota de mercado y México llegó incluso a superar a China como primer socio comercial de Estados Unidos. Una victoria aparente, pues buena parte de esas exportaciones son bienes chinos reetiquetados.

La guerra pronto trascendió lo arancelario. Washington restringió el acceso de China a semiconductores avanzados, mientras Pekín amenazaba con cortar el suministro de tierras raras. Como sintetiza Baldwin, «hemos pasado de la era de la globalización a la era de la rivalidad geoeconómica» (Baldwin, 2020).

En este contexto, la respuesta china ha sido doble: contestar cuando conviene —con aranceles espejo, investigaciones antidumping y medidas sobre subsidios— y, sobre todo, absorber el choque reconfigurando su estrategia de desarrollo para reducir

vulnerabilidades. Este segundo movimiento, menos visible pero más profundo, se articula en tres ejes:

- a) Sustitución de importaciones y «doble circulación». Pekín ha acelerado su agenda de autonomía tecnológica mediante incentivos fiscales, financiación preferente, compras públicas y desarrollo de estándares propios en semiconductores de gama media, equipamiento industrial, baterías y energías renovables. El objetivo no es aislarse, sino intercambiar dependencias: renunciar a parte del acceso al mercado estadounidense a cambio de dominar eslabones críticos y ampliar su presencia en ASEAN, África, MENA y América Latina. El discurso de la «doble circulación» —estimular simultáneamente la demanda interna y las cadenas externas no occidentales— es el marco conceptual de este giro.
- b) Geopolítica del desvío y de la triangulación legal. A corto plazo, parte del comercio afectado migra hacia plataformas puente como Vietnam, Malasia, Tailandia o México, donde empresas chinas invierten para ensamblar y reetiquetar con mayor valor añadido local. El riesgo de «transbordo» —reexpedir con mínima transformación— ha forzado a EE. UU. a reforzar la verificación de origen (reglas *meltd & poured* en metales¹⁴; trazabilidad en solar y baterías) y a estrechar la cooperación aduanera con terceros países. China, por su parte, legaliza esta triangulación a través de inversión exterior que le permite cumplir formalmente las reglas y mantener acceso, incluso con márgenes más estrechos.
- c) Palancas de contrapeso fuera del arancel. Allí donde los aranceles pueden causar más daño, Pekín explora herramientas alternativas: restricciones a exportaciones de materiales y precursores, inspecciones regulatorias más estrictas a filiales extranjeras, exigencias de ciberseguridad e incentivos financieros para retener industrias con *know-how* sensible. Paralelamente, impulsa estándares alternativos en campos como el vehículo conectado, 5G/6G o el «Internet de las cosas» (IoT) industrial, y busca institucionalizarlos a través de foros regionales y acuerdos bilaterales, de modo que construye poder estructural sin confrontación frontal.

¹⁴ Un criterio específico de origen en el comercio de metales, muy utilizado en EE. UU. y en acuerdos comerciales. Para que un acero (u otro metal) pueda considerarse originario de un país, no basta con que se haya laminado, cortado o transformado allí. Debe haber sido fundido (*meltd*) y vertido en lingotes o formas iniciales (*poured*) en ese territorio.

4.2 Implicaciones geopolíticas

El pulso arancelario acelera una bifurcación funcional: no es la «desglobalización», sino el rebloqueo en torno a dos grandes constelaciones de estándares y verificación. La interdependencia permanece (muchas firmas occidentales siguen en China), pero de otra manera: más licencias, más trazabilidad, más *compliance*. En ese marco, China prioriza seguir produciendo mucho y más barato, el control de ciertos productos (minerales críticos, precursores químicos) y estándares propios, y acepta menores márgenes en los mercados con barreras. Una aproximación pragmática.

GUERRA COMERCIAL ENTRE EE UU Y CHINA

Volumen de compraventa de productos total y sometidos a aranceles, en miles de millones de dólares

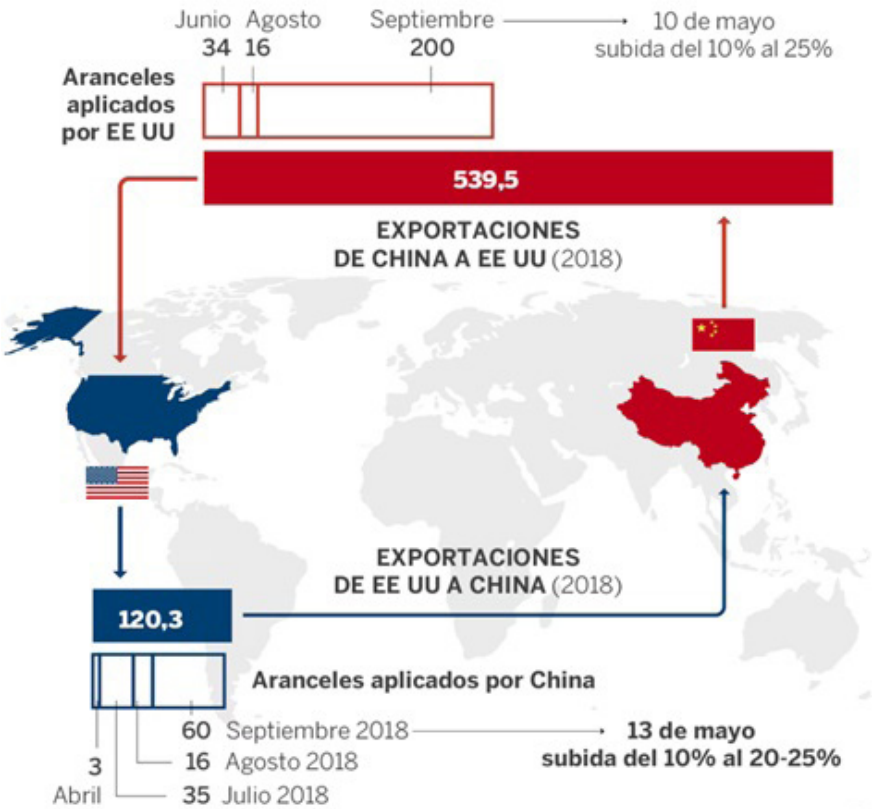


Figura 3. Comercio y aranceles entre EE. UU. y China

Pero la capacidad de absorber sanciones y aranceles no es infinita: una presión simultánea en tecnología, finanzas y logística puede estrangular sectores; el apalancamiento vía terceros países topa con límites si EE. UU. y la UE endurecieran la verificación, y la política doméstica china no siempre premia concesiones visibles en temas sensibles (p. ej., datos, precursores químicos), lo que dificulta salidas «limpias» a corto plazo. Aun así, la inercia industrial y la escala siguen siendo ventajas decisivas.

4.3 Unión Europea: de litigar a gestionar con «autonomía estratégica abierta»

Europa pasó de impugnar los aranceles estadounidenses ante la OMC a administrarlos con pragmatismo, utilizando instrumentos que hoy definen su política comercial. El principio rector es la autonomía estratégica abierta: proteger capacidades críticas y garantizar resiliencia sin renunciar a la apertura (European Commission, 2021).

El primer paso fue transformar el choque en un arreglo bilateral. Tras el 25 % y 10 % aplicado al acero y aluminio bajo la Sección 232, Bruselas aceptó un sistema de contingentes arancelarios (TRQ): acceso libre dentro de cupos históricos y arancel pleno fuera de ellos. En 2025, cuando Washington elevó al 50 % los aranceles a metales y extendió su perímetro a cobre, piezas e incluso automóviles, la UE negoció una «paz condicionada»: aranceles planos del 15 % para la mayoría de los bienes, TRQ reforzados en metales, una alianza transatlántica contra la sobre-capacidad china, listas de productos MFN «blindadas» —aeronáutica, genéricos farmacéuticos, corcho— y más reconocimiento técnico mutuo en sectores sensibles. El mensaje era claro: menos litigios, más reglas compartidas y verificables.

La proyección de poder vía normas se convirtió en la segunda palanca. El ajuste en frontera por carbono (CBAM)¹⁵ obligó a internalizar el precio del CO₂ en importaciones intensivas; el Net-Zero Industry Act¹⁶ y el Critical Raw Materials Act¹⁷ apuntalaron

¹⁵ El CBAM aborda el riesgo de fuga de carbono que se produce cuando, por razón de costes derivados de políticas climáticas, las empresas de determinados sectores o subsectores industriales trasladan su producción a otros países, o cuando las importaciones procedentes de estos países sustituyen a productos equivalentes que son menos intensivos en términos de emisiones de gases de efecto invernadero.

¹⁶ Véase: Net-Zero Industry Act - European Commission

¹⁷ Véase: European Critical Raw Materials Act - European Commission

cadena estratégica y redujeron dependencias —de China en renovables y tierras raras, de Rusia en combustibles fósiles—. La tríada transformó la política climática en política industrial, y levantó una defensa ligera frente a terceros: cumplir el estándar abre la puerta, ignorarlo implica pagar (Mehling *et al.*, 2019).

En paralelo, Bruselas desarrolló una caja de herramientas geoeconómica propia. El Anti-Coercion Instrument¹⁸ le permite responder a presiones económicas de Estados, mientras el control de inversiones y el *screening* tecnológico añaden seguridad en sectores sensibles. No son mecanismos tan llamativos como los estadounidenses, pero ganan capacidad y efectividad a medida que se aplican (Leino-Sandberg y Niemann, 2023).

La cuarta dimensión es la estrategia con terceros países. Con Iberoamérica y África, la UE ofrece acceso regulatorio condicionado al cumplimiento de estándares europeos, junto con paquetes de inversión a través de la Global Gateway, en competencia con la Iniciativa de la Franja y la Ruta china. En paralelo, reabre acuerdos modernizados con Mercosur, Chile y México, que incorporan capítulos ambientales y compromisos sobre minerales críticos (Ayuso y Gratius, 2023).

En conjunto, la Unión se desplaza hacia un multilateralismo operativo más que judicial: arreglos ejecutivos como los TRQ, exportación de estándares vía CBAM, una defensa comercial calibrada y cooperación técnica creciente. El objetivo no es replicar la política de «arancel base» de Estados Unidos, sino reducir vulnerabilidades y abaratar el cumplimiento siempre que sea posible, manteniendo la relación transatlántica sin renunciar a su autonomía (Tocci, 2021).

4.4 India, Iberoamérica y otros emergentes: plataformas de sustitución y la carrera por el cumplimiento

Este grupo diverso comparte una oportunidad estratégica: convertirse en plataformas de sustitución bajo la lógica del China-plus-one¹⁹. El reto no es solo el coste laboral, sino la capacidad de cumplimiento regulatorio, la logística y la estabilidad institucional¹.

¹⁸ Véase: Anti-coercion instrument: the EU's new weapon to protect trade | Topics | European Parliament

¹⁹ La estrategia de gestión de cadenas de suministro que consiste en mantener presencia productiva en China, pero, al mismo tiempo, diversificar parte de la producción o el aprovisionamiento hacia al menos un país adicional.

India ha utilizado aranceles internos altos e incentivos ligados a la producción (PLI) para apoyar sectores como la electrónica y el farmacéutico. El giro global la ha posicionado como alternativa a China, especialmente, para EE. UU. y la UE. Su desafío es demostrar fiabilidad en la trazabilidad, las reglas de origen y superar aduanas digitales. Si lo logra, pasará de ensamblador a proveedor estructural².

ASEAN (Vietnam, Malasia, Tailandia) ya atrae inversión desviada de China, pero su futuro dependerá de certificar origen y evitar transbordos. Los primeros en invertir en trazabilidad interoperable serán los ganadores³.

México y Canadá aprovechan el T-MEC como autopista hacia EE. UU., aunque con peajes: reglas de origen estrictas, cláusulas laborales y controles aduaneros. México debe mejorar en valor añadido; Canadá, capitalizar sus nichos en minerales críticos y aeroespacial.

La Iberoamérica andina y del sur ofrece litio y cobre, con potencial de avanzar en refinado y producción propia si asegura marcos regulatorios y transferencia tecnológica. El CBAM europeo obligará a anticipar huellas de carbono⁴.

Oriente Medio y África buscan contratos de largo plazo en metales verdes, hidrógeno y petroquímica avanzada. El AfCFTA²⁰ podría convertir recursos en implantación industrial si mejora la gobernanza y la apertura de corredores logísticos⁵.

Japón, Corea y Reino Unido adoptan estrategias de «derisking»²¹ junto con Washington, manteniendo vínculos con China. Japón y Corea controlan tecnologías intermedias, pero sufren presión de precios; el Reino Unido explora acuerdos bilaterales y especialización en servicios, con un alcance aún incierto.

5 Impactos económicos y estratégicos a medio plazo

La política arancelaria convertida en arma geo-económica no solo altera precios y cantidades: redefine los incentivos de empresas y gobiernos. Su impacto se proyecta en tres planos: la economía

²⁰ African Continental Free Trade Area (*Área Continental Africana de Libre Comercio*).

²¹ La estrategia económica y geopolítica que consiste en reducir la exposición a un país, sector o proveedor considerado arriesgado, sin llegar necesariamente a cortar la relación. A diferencia del *decoupling* (desacoplamiento), que implica romper vínculos, el *derisking* busca gestionar dependencias de forma selectiva.

real —precios, inversión, empleo—; la arquitectura de las cadenas de valor —trazabilidad, reglas de origen, estándares—, y la configuración del poder —quién dicta y verifica las normas—.

En precios, los aranceles en insumos críticos actúan como cuña: encarecen el bien importado, elevan los sustitutos locales y presionan a los usuarios intermedios. La demanda suele ser poco elástica en el corto plazo, lo que eleva la transmisión a precios. Con el tiempo, las empresas rediseñan proveedores y componentes, pero a costa de nuevas certificaciones y sistemas de cumplimiento que reducen riesgos regulatorios, aunque no aumenten productividad. El saldo agregado es negativo, aunque pueda maquillarse con recaudación o rentas temporales de sectores protegidos.

La inversión depende menos de la magnitud del arancel que de su credibilidad. Donde la protección se percibe estable y administrada con reglas claras, aparecen proyectos de ampliación o trazabilidad. En entornos inciertos —exclusiones discrecionales, amenazas escalonadas—, el capital se retrae o migra hacia jurisdicciones «amigas». De ahí el auge del *friendshoring* y del *nearshoring*: no desglobalización, sino rebloqueo del comercio en torno a administraciones de confianza.

El cumplimiento se convierte en factor de competitividad. Pasaportes de materiales, auditorías, reglas de origen y acuerdos de reconocimiento favorecen a los grandes con equipos legales fuertes y castigan a las pymes. Competir ya no es solo producir barato y bien, sino demostrarlo de forma documental en tiempo real.

En el plano macro, los aranceles añaden fricción inflacionaria selectiva. No disparan el índice general, pero encarecen bienes duraderos y equipos. Coincidiendo con subsidios industriales, elevan costes y retrasan proyectos. En márgenes empresariales, las firmas con entidad suficiente absorben o trasladan el coste; las menos capaces en estocaje ven comprimida su rentabilidad. En el empleo, se crean puestos en sectores protegidos y se pierden en los dependientes de productos encarecidos.

La dimensión tecnológica amplifica estas tendencias. El arancel convive con controles de exportación y sanciones que fragmentan ecosistemas en semiconductores, baterías o renovables. El poder se concentra en quien impone estándares y verifica su cumplimiento. Sin estrategia de normalización, el arancel se convierte en castigo que incentiva la evasión fiscal; con ella, en cinturón que obliga a alinearse.

La ejecución es decisiva: diferenciales muy elevados fomentan los transbordos y el reetiquetado; los afectados responden con reglas de contenido, cooperación aduanera y digitalización. Invertir en aduanas inteligentes y trazabilidad otorga ventaja no por proteccionismo, sino por reputación regulatoria.

Regionalmente, EE. UU. capitaliza su condición de mercado ancla, aunque a costa de precios más altos y subsidios adicionales. Europa gestiona una «paz condicionada»: aranceles base, contingentes y nuevos instrumentos como ajuste en frontera por carbono. China compensa con diversificación hacia Asia, Oriente Medio, África y América Latina, impulsando estándares alternativos. India se afirma como plataforma de sustitución si logra estabilidad administrativa. América Latina gana espacio en materias primas verdes y manufacturas ligeras, aunque arriesga quedar en ensamblajes sin exigir transferencia tecnológica.

El marco institucional se ha desplazado: el bloqueo del Órgano de Apelación de la OMC no ha vaciado el sistema, pero ha trasladado su centro hacia listas, cupos y paneles técnicos. Quien controle datos de capacidad, subsidios u origen y los comparta con credibilidad moldeará la gobernanza.

De cara al futuro, los riesgos son claros: litigios judiciales, *shocks* energéticos, cuellos de botella logísticos o ciclos electorales que alteren el apetito por concesiones o represalias. Para gobiernos, la racionalidad es convertir la coerción en reglas previsibles, condicionar protección a productividad y reforzar la diplomacia de estándares. Para empresas, diversificar proveedores, blindar contratos y adaptar reglas de origen.

En definitiva, los aranceles han vuelto para quedarse, pero su impacto real no reside en el porcentaje aplicado, sino en la calidad de la gramática regulatoria que los acompaña. Esa gramática —hecha de datos, verificación y administración— es hoy la frontera donde se define la competitividad y, con ella, la geopolítica del comercio.

Conclusiones

Entre 2018 y 2025, los aranceles pasaron de ser un instrumento fiscal o proteccionista para convertirse en una palanca *geoeconómica central*, integrada en un conjunto más amplio junto con narrativas de seguridad, controles tecnológicos, sanciones y acuerdos técnicos. Con ello, el comercio internacional

dejó de regirse por el multilateralismo automático y pasó a un modelo *administrado y político*, basado en cláusulas, métricas y verificaciones.

El arancel es eficaz no por su magnitud, sino por la *calidad del trueque*: funciona cuando existen condiciones de salida claras, alivio verificable y mecanismos de retorno automático. Allí donde genera reglas de origen más estrictas o contingentes arancelarios operativos produce resultados tangibles; en cambio, promesas de compras masivas ofrecen efectos limitados.

En el plano jurídico, la *Sección 232* (seguridad nacional) se ha consolidado como la base más sólida; la *Sección 301* sigue enfocada en China, mientras que el uso de la IEEPA se enfrenta a complicados recursos judiciales. Esto concentra la coerción en sectores «securitizados» como metales, automoción o tecnologías críticas.

Económicamente, los costes de los aranceles se dispersan entre consumidores, mientras que los beneficios se concentran en sectores estratégicos con rentabilidad política. Esta asimetría sostiene el instrumento, aunque genera *rentas regulatorias* (exclusiones, cupos) y requiere políticas compensatorias para los sectores perjudicados.

En términos de cadenas de valor, no se observa desglobalización, sino un *rebloqueo* en torno a estrategias de *friendshoring*²² y *nearshoring*²³. La competitividad depende cada vez más de la capacidad de *cumplimiento y trazabilidad*, lo que favorece a grandes integradores frente a pymes. La dimensión tecnológica refuerza esta lógica, con la *normalización de los estándares* creados como verdadero eje de poder.

En la práctica, Europa ha pasado de litigar a *gestionar técnicamente* la presión (TRQ, listas blindadas, CBAM, acuerdos técnicos), mientras que China diversifica mercados y crea estándares propios; India emerge como plataforma de sustitución y América Latina enfrenta la disyuntiva entre crear *valor añadido o centrarse en ser la plataforma de ensamblaje de otros*.

²² La práctica de trasladar o redirigir cadenas de suministro a países considerados aliados políticos o socios estratégicos, con los que se comparten valores o intereses geopolíticos, para reducir riesgos de dependencia de rivales.

²³ La estrategia empresarial y política que consiste en trasladar parte de la producción o de las cadenas de suministro a países cercanos geográficamente al mercado de consumo final.

La gobernanza del sistema se ha desplazado de la OMC hacia *arreglos ejecutivos y verificación técnica*: cupos, listas, paneles y certificaciones de materiales. El poder se concentra en quienes controlan datos, estándares y capacidad de verificación.

En definitiva, el debate ya no es cuánto suben los aranceles, sino *quién controla la gramática regulatoria que los acompaña*. Esa gobernanza —basada en datos, verificación y administración— constituye hoy la nueva frontera de la geopolítica del comercio.

Bibliografía

- Amiti, M., Redding, S. J. y Weinstein, D. E. (2019a). The impact of the 2018 tariffs on prices and welfare (NBER Working Paper No. 25672). *National Bureau of Economic Research*.
- Amiti, M., Redding, S. J. y Weinstein, D. E. (2019b). The impact of the 2018 trade war on U.S. prices and welfare. *Quarterly Journal of Economics*. 134(4), pp. 1793-1849.
- Antràs, P. (2020). De-Globalization? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age. *Annual Review of Economics*. P. 12.
- Ayuso, A. y Gratiús, S. (2023). EU-Latin America trade relations: Between strategic autonomy and global competition. *Revista CIDOB*.
- Bagwell, K. y Staiger, R. W. (2010). What do trade agreements really do? *Journal of Economic Literature*. 48(3).
- Baldwin, R. (2020). *The Great Convergence: Information technology and the new globalization*. Harvard University Press.
- Bown, C. P. (2021). How the United States marched the semiconductor supply chain. *PIIE Working Paper*.
- Bown, C. P. e Irwin, D. A. (2019). Trump's assault on the global trading system: And why decoupling from China will change everything. *Foreign Affairs*. 98(5).
- Bown, C. P. e Irwin, D. A. (2019-2022). The Trump trade war: Timeline and data. Peterson Institute for International Economics (PIIE).
- Cavallo, A., Gopinath, G., Neiman, B. y Tang, J. P. (2021). Tariff pass-through at the border and at the store: Evidence from U.S. trade policy. *Quarterly Journal of Economics*. 136(4).
- Claussen, K. (2020). Trade's security exceptionalism. *Stanford Law Review*. 72(5).
- Drezner, D. W. (2021). The uses and abuses of weaponized interdependence. *International Security*. 46(4).

- European Commission. (2021). *Trade Policy Review: An open, sustainable and assertive trade policy*.
- Evenett, S. J. y Baldwin, R. (2020). Revitalising multilateralism: Pragmatic ideas for the new WTO Director-General. *Journal of Policy Modeling*. 42(5), pp. 1017-1035.
- Fajgelbaum, P. D., Goldberg, P. K., Kennedy, P. J. y Khandelwal, A. K. (2020). The return to protectionism. *Quarterly Journal of Economics*. 135(1).
- Farrell, H. y Newman, A. (2019). Weaponized interdependence. *International Security*. 44(1), pp. 42-79.
- Hillman, J. (2018). *The Trump administration's national security tariffs and GATT Article XXI*. (Law & policy essays).
- Irwin, D. A. (2017). *Clashing over commerce: A history of U.S. trade policy*. University of Chicago Press.
- Leino-Sandberg, P. y Niemann, A. (2023). The EU's Anti-Coercion Instrument: Towards a new era of geoeconomic governance. *European Foreign Affairs Review*.
- Mehling, M., van Asselt, H., Das, K., Droege, S. y Verkuijl, C. (2019). Designing border carbon adjustments for enhanced climate action. *American Journal of International Law*.
- Meyer, T. y Sitaraman, G. (2020). Trade and the separation of powers. *California Law Review*. 108(6).
- Miroudot, S. (2020-2022). Reshoring, nearshoring and GVCs. OECD Trade.
- Naughton, B. (2021). *The China challenge: Shaping the choices of a rising power*. Brookings Institution Press.
- Pauwelyn, J. (2019). The meaning of «national security» in GATT. Article XXI. *American Journal of International Law Unbound / Journal of International Economic Law*.
- Prusa, T. J. (2011). Tariff rate quotas and safeguards. *The World Economy*. 34(10).
- Storz, C. (2023). Strategic resources and economic statecraft: The case of critical minerals. *Asian Business & Management*. 22(4), pp. 557-573.
- Tocci, N. (2021). European strategic autonomy: What it is, why we need it, how to achieve it. *European Foreign Affairs Review*.

Capítulo segundo

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

Ignacio Fuente Cobo

Resumen ejecutivo

La guerra en Ucrania está transformando el carácter de la guerra moderna, de manera que sus efectos en los niveles estratégico, operacional y táctico afectarán profundamente a los conflictos futuros. En el momento de concluir estas líneas, en septiembre de 2025, la guerra permanece estancada política y militarmente, marcada por la falta de avance en el proceso de paz, la transformación de la morfología del frente debido al uso de nuevas tecnologías, la dificultad de ejercer acciones ofensivas decisivas y la dificultad de conciliar las posturas de unos contendientes que parecen haber llegado a la conclusión de que pueden obtener mejores resultados en los campos de batalla que en la mesa de negociación.

Próximo a entrar en su quinto año, la situación militar inconclusa y las posturas irreconciliables hacen que no exista una verdadera voluntad para el diálogo que permita poner fin a una guerra en Ucrania que corre el peligro de convertirse; contradiciendo a Clausewitz, en un fin en sí misma, más que en un medio para alcanzar un objetivo político. En estos momentos, no se sabe cómo terminará el conflicto en Ucrania y si Moscú logrará al

final sus objetivos, pero se contempla con preocupación como, desde el fin al mismo de la Guerra Fría, nunca ha vivido Europa, momentos tan peligrosos.

El comportamiento de una potencia revisionista como Rusia, que entiende que el único nivel adecuado de seguridad consiste en ser dominante en los espacios geográficos que le rodean, hace que Europa crea en la posibilidad de que la guerra se extienda y termine desbordando las fronteras de Ucrania. La perspectiva negativa de la evolución del conflicto refuerza la tendencia al pesimismo sobre su desenlace e incrementa el temor a verse involucrados en la guerra, de unas sociedades europeas acostumbradas a vivir, desde hace generaciones, en un entorno de paz. Cabe esperar que, al final, todos los actores participantes, involucrados en el conflicto terminaran por adoptar una posición pragmática y asuman que siempre es mejor prevenir que curar y negociar que combatir. Hay que confiar en que, en una Europa que parece abocada a la guerra, la cordura prevalezca sobre la temeridad.

Palabras clave

Guerra, Ucrania, Estancamiento, Desgaste, Drones.

The war in Ukraine (October 2024 - September 2025). Wear, resistance and stagnation on the threshold of its fourth winter

Abstract

The war in Ukraine is transforming the nature of modern warfare and its effects at the strategic, operational, and tactical levels will profoundly affect future conflicts. At the time of writing, in September 2025, the war remains at a political and military stalemate, marked by the lack of progress in the peace process, the transformation of the front's morphology. That is due to the use of new technologies, the difficulty of carrying out decisive offensive actions, and the difficulty of reconciling the positions of two actors, who seem to have concluded that they can achieve better results on the battlefield than at the negotiating table.

Nearly entering its fifth year, the inconclusive military situation and irreconcilable positions mean there is no real will for a real dialogue that might put an end to the war in Ukraine. It risks becoming, contradicting Clausewitz, an end in itself rather than a means to a political objective. We do not know how the conflict in Ukraine will end or whether Moscow will ultimately achieve its objectives, but we are concerned that, since the end of the Cold War, Europe has never experienced such dangerous times.

The behavior of a revisionist power like Russia, which believes that the only adequate level of security consists in dominating the geographical surrounding areas, makes it credible that the war could spread and eventually spill over beyond Ukraine's borders. The negative outlook for the conflict's evolution reinforces the tendency toward pessimism and increases the fear of becoming involved in war among European societies accustomed to living, for generations, in an environment of peace. We want to think that, in the end, all the actors involved in the conflict will eventually adopt a pragmatic approach, assuming that prevention is always better than cure and negotiation than fight. Let us hope that, in a Europe that seems headed for war, sanity will prevail over recklessness.

Key words

War, Ukraine, Stalemate, Attrition, Drones.

Introducción

A finales de 2024, la guerra en Ucrania se encontraba finalizando su tercer año desde que comenzase la invasión rusa en febrero del 2022, sin que se atisbase ningún indicio de que se pudiera concluir pronto. Las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa se habían mantenido durante todo el año siempre a la ofensiva, pero con objetivos limitados y un enfoque prudente para limitar sus pérdidas al máximo. Los rusos parecían haberse adaptado a las exigencias de la guerra moderna y, con la caída de Avdiivka en febrero, consiguieron su quinta victoria en apenas dos años (después de Mariupol, Sievierodonetsk, Lyssytchansk y Bajmut).

La secuencia ofensiva iniciada con la conquista de Avdiivka en febrero de 2024 no había alcanzado su punto culminante, sino que continuaba sin detención, si bien los avances de sus tropas en la región del Donbás eran marginales, debido a la creciente guerra de drones que había pasado a convertirse en el elemento diferenciador de los campos de batalla.

A pesar de su lento progreso, Rusia mostraba, en esos momentos, una situación militar favorable. Utilizando una táctica tipo «salami», con avances mínimos pero acumulativos de sus tropas, los rusos habían sido capaces de mantener su potencial ofensivo, e incluso incrementarlo a medida que avanzaba la guerra, a pesar de las enormes pérdidas sufridas. El jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de Rusia, general Valeri Guerásimov, confiaba en mantener la iniciativa, a medida que sus tropas llevaban a cabo ofensivas a lo largo de todo el frente, a pesar de la considerable ayuda militar occidental recibida por Ucrania por parte de más de treinta países, de modo que las contribuciones más significativas fueron las realizadas por Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia y Dinamarca (EFE, 2024).

Esta confianza se basaba en el hecho de que el Ejército ruso se había fortalecido en número de efectivos y armamento, de manera que, si en marzo de 2022 tenía en la zona de operaciones 130 000 soldados y mil ochocientos carros de combate, a principios de 2025 este número había aumentado hasta los 650 000 soldados y 3400 carros de combate¹. Además, el suministro de munición de artillería, municiones merodeadoras y misiles balísticos de Irán y Corea del Norte le estaban permitiendo reforzar

¹ Datos proporcionados al autor durante su visita a Ucrania en febrero de 2025.

su capacidad de combate, a pesar de las pérdidas humanas y materiales, lo que acentuaba su ventaja militar.

Los éxitos militares rusos en la batalla de Bajmut en 2023 y en la toma de Avdiivka en marzo de 2024, obtenidos con un coste en vidas humanas enorme, colocaron al presidente ruso, Vladimir Putin Moscú, en una posición ventajosa ante cualquier tipo de negociaciones de paz, lo que suponía que Rusia solo se mostraba dispuesta a aceptar unos términos para el alto el fuego que estuvieran próximos a la capitulación. La estrategia militar de desgaste, que consistía en maximizar el número de bajas enemigas, aun asumiendo un número propio incluso mayor, era algo que Rusia, con su mayor población y recursos económicos y militares, podía permitirse, pero Ucrania no.

En el mismo sentido, Moscú había adaptado durante los años precedentes su economía al esfuerzo de guerra por lo que podría limitar los sacrificios que exigía a su población. Con un gasto militar total que representaba un tercio de su presupuesto nacional, un crecimiento del PIB del 4,1 % en el 2024 y la inflación contenida en menos del 10 %, Rusia parecía ser capaz de atender las necesidades de su población y abastecer simultáneamente de personal y material a sus fuerzas armadas. En estas condiciones, Moscú entendía que podía apoyarse en su mayor potencial humano y material para desangrar a Ucrania hasta la rendición. El presidente ruso no parecía tener ninguna urgencia para negociar, al menos, mientras se pudiera mantener el ritmo de las operaciones y sobrevivir al embargo y al apoyo occidental a Kiev.

Esta postura de «comodidad estratégica» se puso de manifiesto en las negociaciones de paz de Estambul, en mayo de 2025, cuando el negociador ruso Vladimir Medinski se dirigió de una manera tan pragmática como cínica, a sus interlocutores ucranianos diciéndoles: «No queremos la guerra, pero estamos listos a luchar durante uno, dos, tres años, el tiempo que sea necesario. Ya combatimos contra Suecia veintiún años entre 1700 y 1721, bajo Pedro I el Grande. ¿Cuánto tiempo están ustedes dispuestos a luchar?» (Dupont, 2025).

1 Ucrania en una situación difícil pero no trágica

Pero no todo era favorable a Moscú. El optimismo ruso sobre un rápido avance, especialmente en el sector central del amplio frente que se extendía por más de mil doscientos kilómetros desde

la frontera de Bielorrusia hasta el mar negro, resultaba exagerado. Ucrania resistía tenazmente la presión militar y, si bien sus Fuerzas Armadas tenían serias dificultades de movilización y, por consiguiente, pocas reservas, había sido capaz de minimizar el avance ruso con la ayuda militar occidental y un aumento exponencial de armas avanzadas como los drones. Ucrania, pese a la dificultad, seguía apostando por la resistencia total y buscaba oportunidades para cambiar el equilibrio mediante incursiones sorpresivas que le permitieran maximizar el apoyo internacional

La más importante de estas incursiones ucranianas fue la que tuvo lugar en el óblast ruso de Kursk a comienzos de agosto de 2024. La captura de territorio de una región rusa introdujo una nueva dinámica en el conflicto dado que, por primera vez, la guerra se trasladaba a territorio internacionalmente reconocido como ruso. Aunque las autoridades ucranianas alegaron que la operación en Kursk se lanzó, sobre todo, para impedir una incursión rusa en el óblast de Sumy, la razón era más política que militar y estaría más bien en la necesidad de dar cartas a Kiev para negociar con Moscú durante unas futuras conversaciones diplomáticas.

Sin embargo, sacarle provecho a la situación en Kursk resultó mucho más complicado para Ucrania de lo que, inicialmente, había pensado. Pese a los esfuerzos por evitarlo, a finales de 2024, Rusia había podido recuperar casi la mitad del territorio tomado por los ucranianos y todo hacía pensar que el resto del territorio de Kursk terminaría por caer en manos rusas en breve plazo. Además, para la realización de esta operación el ejército ucraniano tuvo que retirar un considerable número de tropas de Donetsk, donde las fuerzas rusas estaban avanzando, lo que condujo a un deterioro de la situación en este sector en las semanas y meses posteriores al comienzo de la operación ucraniana en Kursk (Martínez, 2025).

De esta manera, a finales de 2024, el territorio ucraniano ocupado por Rusia era, aproximadamente, el 18,14 % de la superficie total del país, lo que equivalía a unos 109,000 km². Ello suponía que, a pesar de la dureza de los combates que habían tenido lugar en ese año, Rusia había conquistado 3200 km² de territorio ucraniano, un aumento insignificante de tan solo el 0,54 % respecto al inicio de 2024, con un ritmo de avance que se había ido ralentizando hasta casi detenerse en diciembre. Este control se concentraba, principalmente, en las regiones orientales de Ucrania, como Donetsk y Lugansk, así como partes de Jer-

són y Zaporíyia (Le Grand Continent, 2025a). A este ritmo, Rusia necesitaría más de dos años (alrededor de veintiséis meses) para ocupar completamente el resto del territorio que todavía controlaba Ucrania en esta región (Le Grand Continent, 2025b).

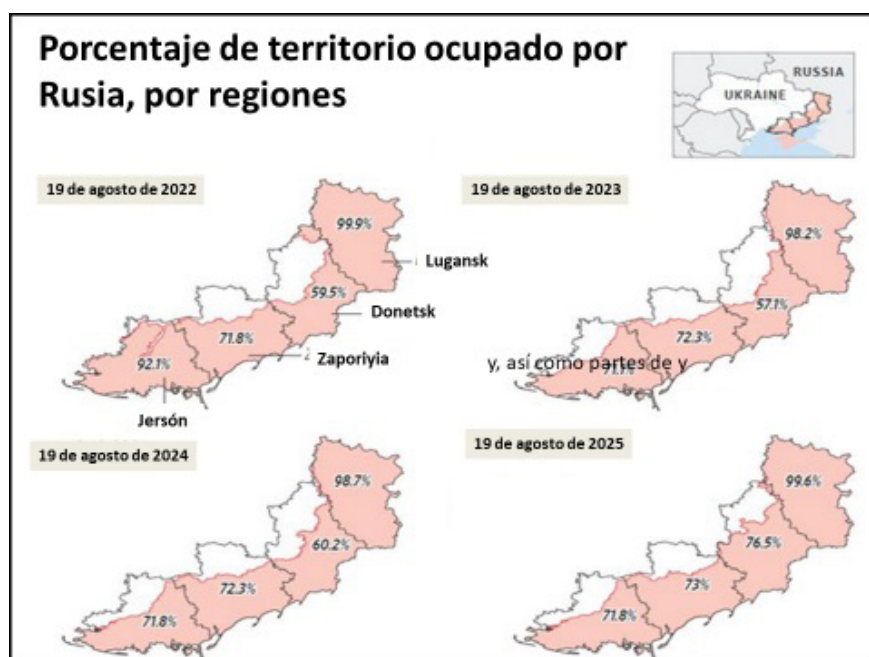


Figura 1. Fuente: elaboración propia a partir de Le Grand Continent. (2025, 9 de enero)

Pero el mayor problema de Ucrania estaba en las dificultades para el reclutamiento, la retención y la rotación de sus tropas, así como en la deficiente coordinación entre los Estados Mayores y el ejército de operaciones. Si quería recuperar el territorio en manos rusas, Ucrania necesitaba más soldados, mejor entrenamiento de sus tropas y una expectativa más realista de sus posibilidades operativas por parte de su Estado Mayor. Las estimaciones más creíbles indicaban que Kiev necesitaba reclutar a 160 000 soldados para dotar a sus, aproximadamente, ciento diez brigadas, encuadradas en dieciocho Cuerpos de Ejército, de manera que pudieran alcanzar una tasa de cobertura de personal del 85 % (Independent, 2025).

Aunque los Estados Unidos habían tratado de convencer a Zelensky de reducir la edad de reclutamiento de veinticinco a dieciocho años, el presidente ucraniano se resistió a esta medida con la esperanza de preservar a las futuras generaciones, en un

país sometido a una trágica sangría demográfica. Pero más allá de consideraciones políticas, la realidad era más complicada. Las condiciones en el frente se habían vuelto tremendamente difíciles, con los soldados luchando durante años sin rotación, teniendo que soportar un lento pero constante avance de las fuerzas rusas y soportando enormes pérdidas, lo que actuaba como un desincentivo significativo para inscribirse.

El hastío de la guerra y la desesperación de la población ante la falta de resultados positivos en los frentes de batalla había convertido a los reclutadores militares en personajes muy impopulares. Los videos en las redes sociales, que mostraban a hombres gritando mientras eran arrastrados por las calles por oficiales que habían asaltado restaurantes y bares en busca de los que no se habían inscrito, solo condujeron a empeorar la situación. Incluso el anterior comandante en jefe militar de Ucrania, el popular general Valery Zaluzhnyi, había denunciado de forma pública en diciembre de 2023, lo que motivó su dimisión en circunstancias sospechosas (El Mundo, 2024).

2 La nueva presidencia norteamericana. ¿Un cambio en las reglas de juego?

A comienzos de año, las esperanzas de las cancillerías europeas de poner fin a la guerra estaban puestas en el nuevo presidente norteamericano, el republicano Donald Trump, que acababa de ganar las elecciones de noviembre con una aplastante victoria y que había prometido repetidamente en 2023 y 2024 un nuevo esfuerzo diplomático que pondría fin a la guerra en Ucrania en «cuestión de 24 horas» (BBC Mundo, 2025).

La llegada de la nueva administración del presidente Trump supuso el motivo por el que los Estados Unidos se enfrentaran a varios desafíos principales en relación con Ucrania, los cuales, según Michael Kofman de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, podían resumirse en los siguientes. «En primer lugar, van a heredar una guerra con una trayectoria muy negativa, sin contar con un tiempo prolongado para estabilizar la situación». «En segundo lugar, lo van a heredar sin una clara teoría de éxito» (Kofman y Evans, 2024).

Sin una visión clara sobre cómo podrían los Estados Unidos forzar el fin de la guerra, la actitud del presidente norteamericano Trump hacia Rusia y su posición ante la guerra de Ucrania ha sido

siempre controvertida. Aunque siempre se ha mostrado crítico sobre la misma y ha llegado a afirmar que, si él hubiera sido presidente, esta guerra nunca se habría producido; Trump ha mostrado una visión ambivalente sobre el presidente ruso. Durante la campaña presidencial, elogió repetidamente a Putin al que al que llegó a calificar de «genio» cuando se disponía a invadir Ucrania en 2022 y ello por posicionarse militarmente en una situación en la que Rusia podía apoderarse de grandes extensiones de territorio aplicando una línea dura (Travis y Sexton, 2025).

La ambigüedad norteamericana sobre la continuidad de la guerra y el apoyo que los Estados Unidos debían prestar a Ucrania favorecían las posiciones rusas sobre cuál debía ser el resultado final de la misma. Estas habían sido expuestas en un discurso pronunciado el 14 de junio de 2024 (Seddon y Schwartz, 2025) por el presidente ruso Vladimir Putin, cuando manifestó su disposición a considerar un alto el fuego, pero solo si se cumplían una serie de duras condiciones para Ucrania; estas eran básicamente: en primer lugar, el reconocimiento de la soberanía rusa sobre Crimea y las regiones de Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíya — además de Crimea—, lo que incluía la retirada total de las tropas ucranianas de estos territorios anexionados por Rusia después de 2022. Moscú exigía que Ucrania aceptase las «nuevas realidades territoriales», es decir, la anexión de estas regiones por Rusia.

En segundo lugar, Moscú exigía la neutralidad permanente de Ucrania, con renuncia explícita a integrarse en la OTAN, que debía venir acompañada de garantías de que Ucrania nunca se uniría a la alianza político-militar occidental. En tercer lugar, el fin de la ayuda militar extranjera y una importante reducción del ejército ucraniano. Adicionalmente, Rusia rechazaba cualquier despliegue militar europeo en territorio ucraniano, ni siquiera bajo la etiqueta de «fuerzas de paz». Por último, el levantamiento de las sanciones económicas impuestas desde 2022, muchas de ellas provenientes de Europa, antes de considerar cualquier posibilidad de alcanzar una paz duradera.

En cuanto a las provincias de Járkov y Odesa, objeto igualmente de las aspiraciones rusas, el presidente Putin sugirió que su estatus debería decidirse en un futuro por referéndum y confiar en que su población rusófona mayoritaria se decantaría por la incorporación a Rusia. En cualquier caso, el núcleo inmediato de las condiciones para un alto el fuego se centraba en la aceptación por parte de Ucrania de la incorporación a Rusia de los territorios ya ocupados y anexionados (Le Grand Continent, 2024a).

Tanto Ucrania como sus aliados europeos consideraron, desde el primer momento, inaceptables las exigencias rusas para un eventual alto el fuego, ya que la transferencia formal de soberanía supondría la aceptación de la victoria *de facto* rusa, a la par que una violación grave del derecho internacional y de la integridad territorial ucraniana. Kiev y la mayoría de gobiernos occidentales entendían que tales propuestas rusas equivalen a un ultimátum —no negociaciones reales— y perpetuaban la lógica de la fuerza sobre la ley internacional. Como indicase el consejero de la oficina presidencial ucraniana Mijailo Podoliak en su cuenta de la red social X, la oferta del líder del Kremlin no era una «propuesta de paz», sino «el paquete estándar (de exigencias) del agresor que ya hemos escuchado muchas veces» (Huffington Post España, 2024).

Pero los norteamericanos tenían una visión diferente. La postura de la administración Trump sobre la necesidad de negociar una «pronta resolución» a la guerra en Ucrania pasaba por la «incorporación del Donbás a Rusia» y el «reconocimiento internacional de Crimea como territorio ruso» (Castaño, 2025), muy en la línea de los planteamientos defendidos por Putin, quien no dudó en apoyar la campaña electoral del republicano utilizando todos los recursos a su alcance. Más que afinidad personal, o ideológica, la actitud del líder ruso obedecía al simple pragmatismo, ya que Putin veía en Trump una política estadounidense más favorable para los intereses rusos (Le Grand Contient, 2024b).

3 Zelenski, un presidente incómodo para la administración Trump

Trump se había mostrado siempre muy crítico con las ayudas concedidas por la administración de Biden a Ucrania, y calificó de forma irónica al presidente de Ucrania Volodimir Zelenski como «un gran hombre de negocios», al cual «le hemos dado cientos de miles de millones de dólares; cada vez que viene a Washington se lleva dinero» (Newtral.es, 2025). Esta actitud crítica de la nueva administración con el liderazgo ucraniano se tradujo en la suspensión temporal de toda la ayuda militar a Ucrania hasta que el Gobierno de Kiev «demuestre un compromiso de buena fe con la paz». El bloqueo afectaba a los equipos militares estadounidenses fuera de Ucrania, incluidas las armas que estaban siendo trasladadas en aviones y barcos, o que esperan en zonas de tránsito en Polonia, lo que, para Ucrania, equivalía al colapso

de una arteria fundamental para mantener a su ejército con vida (BBC News, 2025b).

Pero el punto culminante del desencuentro entre Trump y el presidente ucraniano Zelenski tuvo lugar durante la tensa conversación entre ambos mandatarios en la Casa Blanca en febrero de 2025, en presidente norteamericano reprochó al ucraniano de «estar ahora mismo jugando con la vida de millones de personas. Estás jugando con la Tercera Guerra Mundial. Lo que estás haciendo es una falta de respeto a este país, el país que te ha apoyado mucho más de lo que muchos dijeron que debía hacerlo». En esta ocasión, Trump recordó al ucraniano que «Si no tuvierais nuestras armas, esta guerra habría terminado en dos semanas» (Davies, 2025).

Después de este duro encuentro, parecía que las relaciones entre ambas partes estaban rotas. Sin embargo, la posición de la administración norteamericana fue cambiando a medida que se ponía de manifiesto su incapacidad para parar la guerra. En una publicación en su red social, *Truth Social*, Trump dijo que Putin tiene «amor» por el pueblo ruso y aseguró tener una «buena relación» con él para, a continuación, lanzar una seria advertencia «¡Detenga esta ridícula Guerra! Sólo va a empeorar. Si no llegamos a un “acuerdo”, y pronto, no tengo otra opción que poner altos niveles de impuestos, aranceles y sanciones sobre cualquier cosa que sea vendida por Rusia a Estados Unidos y varios otros países participantes» (BBC News, 2025a).

Esta amenaza estaba dirigida fundamentalmente hacia la opinión pública y las cancillerías de sus aliados occidentales para convencerles de que los Estados Unidos estaban haciendo algo. Pero se trataba de declaraciones retóricas con pocas posibilidades de convertirse en medidas efectivas. En realidad, no estaba claro qué más restricciones podía imponer Trump a Rusia, ya de por sí el país más sancionado del mundo con muy pocas entidades o sectores clave que no estuvieran sujetos a restricciones norteamericanas y europeas. Además, existían serias dudas sobre la eficacia del régimen sancionador y la necesidad de endurecerlo o complementarlo con otras medidas. Rusia había conseguido sostener su economía apoyándose en la venta de petróleo y gas en mercados internacionales, al tiempo que los bancos rusos y las empresas de la industria militar se habían adaptado bastante bien a las sanciones existentes y habían desarrollado soluciones ingeniosas para eludir las mismas (Semple, 2025).

Así lo entendían las autoridades rusas y fue el embajador adjunto de Rusia ante la ONU, Dimitri Polyanskiy, quien respondió al presidente norteamericano estadounidense diciendo que el Kremlin necesitaría saber qué acuerdo desearía Trump para detener la guerra antes de que Moscú lo pudiera aceptar. Para Rusia,

«no es simplemente la cuestión de poner fin a la guerra. Está ante todo la cuestión de abordar las causas profundas de la crisis ucraniana. Tenemos que ver qué significa el <acuerdo> en el razonamiento del presidente Trump. Él no es responsable de lo que Estados Unidos ha estado haciendo en Ucrania desde 2014, convirtiéndola en un país antirruso y armándola para la guerra con nosotros, pero ahora está en su poder detener esta política perversa» (Reuters, 2025).

Con ello, el embajador hacía referencia a la ayuda económica de miles de millones de dólares en recursos económicos y militares que Estados Unidos había venido entregando al gobierno de Volodymyr Zelensky.

La falta de resultados prácticos de las medidas de presión verbal norteamericanas llevó a la Casa Blanca a anunciar lo que parecía ser un giro estratégico ante la guerra en Ucrania. El 14 de julio de 2025, Trump endurecía su postura con la amenaza nuevas sanciones económicas y un paquete de armas avanzadas para Kiev, si Moscú no se atenía a negociar en un plazo de cincuenta días. Este paquete de ayuda militar por un valor de diez mil millones de dólares incluía misiles Patriot, sistemas de defensa aérea y artillería. La entrega se haría a través de la venta a países miembros de la OTAN, quienes, a su vez, transferirían el material bélico a Kiev.

El paquete podría incluir, además, la autorización para que Ucrania utilizase los dieciocho misiles ATACMS de trescientos kilómetros de alcance que poseía, contra objetivos en el interior de Rusia. También se consideró la posibilidad de enviar misiles de crucero Tomahawk con capacidad de alcanzar Moscú y San Petersburgo lo que, de producirse, zanjaría definitivamente el debate político y militar sobre el suministro de armamento avanzado a Ucrania de los años anteriores. Hasta entonces, cada vez que se ampliaba el alcance permitido para estos misiles, las fuerzas rusas trasladaban sus aviones y equipos más allá del radio de acción ucraniano, lo que limitaba la efectividad de los ataques. Con la posible autorización para emplear los ATACMS a su máximo alcance, esta estrategia de evasión por parte de Rusia se vería limitada al per-

mitir a Ucrania realizar ataques más profundos en territorio ruso (Defense News, 2024).

Ello evidenciaba la creciente frustración norteamericana con el presidente ruso, producto de la enfermedad del presidente estadounidense quien pensaba, en un principio, sería sencillo convencer a Putin para poner fin a la guerra. La conclusión a la que se llegó era que la única manera de lograr la paz consistía en aumentar de forma significativa el costo para Rusia de continuar el conflicto. Como afirmara Ignatius desde las páginas del *Washington Post*, «Trump está jugando duro con Putin. Está enfadado» (Ignatius, 2025).

Pero más allá de las cuestiones emocionales, este cambio de posición norteamericana obedecía a una clara lógica estratégica basada en el principio de «escalar para des-escalar», que consistía en aumentar la presión militar y económica sobre Rusia para forzar una negociación. De acuerdo con la misma, La decisión de Trump de intensificar la presión sobre Rusia buscaba dar respuesta a tres cuestiones principales: en primer lugar, obligar a Putin a tomarle seriamente dejando de disimular su disposición para negociar la paz, mientras ignoraba los llamados de Washington a un alto el fuego. En segundo lugar, Trump había llegado a la convicción de la utilidad de la fuerza como elemento disuasorio tras la experiencia de Irán, donde se demostró la eficacia del poder militar estadounidense con el uso de bombarderos B-2 y misiles Tomahawk contra su territorio. Finalmente, el convencimiento de que Putin solo accedería a negociar si se enfrentaba a una amenaza creíble de tener que enfrentarse a una mayor fuerza militar (Infobae, 2025).

Esta nueva estrategia de la administración Trump de alto riesgo tuvo un éxito inicial en agosto de 2025, al conseguir llevar a Rusia a la mesa de negociaciones en Alaska, pero también puso de relieve la posibilidad de que derivarse en una escalada mayor en el conflicto. Prueba de los riesgos en los que incurría la administración norteamericana, es el hecho de que Dmitri Medvédev, el belicoso vicepresidente del Consejo de Seguridad Nacional y expresidente de Rusia advirtiese sobre la escalada hacia una guerra nuclear con Estados Unidos en respuesta al ultimátum del presidente Trump, de «poner fin a la guerra en 50 días» o enfrentar severas sanciones. La calificación de Medvédev de esta amenaza como un «paso hacia la guerra» parecía hacer referencia, dentro de un peligroso «juego dialéctico de ultimátums», al sistema semiautomático de represalia nuclear ruso «Dead Hand»

que garantiza a Rusia poder lanzar un ataque nuclear de represalia si los submarinos y otros centros estratégicos —incluso su cúpula política y militar—, hubiera sido aniquilada (Lowther y McGiffin, 2024).

Los riesgos de escalada de esta estrategia basada en la gestión incremental de la tensión se pusieron de manifiesto cuando Trump ordenó el 1 de agosto de 2025, el despliegue de dos submarinos nucleares en áreas cercanas a Rusia, como medida preventiva ante lo que consideró «declaraciones imprudentes e incendiarias» de Medvédev (El País, 2025). En definitiva, la tensión entre Rusia y los Estados Unidos se materializaba mediante réplicas cruzadas, donde Estados Unidos desplegaba una fuerza nuclear estratégica y Rusia advertía de la gravedad de la situación nuclear, lo que elevaba el riesgo de guerra nuclear si la confrontación continuaba escalando. Cuando en una reunión en el Despacho Oval, se le preguntó a Trump hasta dónde estaría dispuesto a llegar si Putin decidía intensificar el enfrentamiento, su respuesta fue «No me hagas una pregunta como esa, “¿hasta dónde?” Solo quiero que la guerra se resuelva» (Infobae, 2025).

4 ¿Es posible la paz? Una decisión política

Clausewitz decía que la política es la inteligencia rectora y la guerra solo es su instrumento. Cualquier solución al conflicto ucraniano siempre estará en el nivel político, de manera que cuando mayor intensidad tenga la guerra, también la tendrán las negociaciones para su conclusión. El 15 de agosto de 2025 se produjo la reunión entre Vladimir Putin y Donald Trump en la Base Conjunta Elmendorf-Richardson en Alaska, una antigua instalación de vigilancia militar estadounidense de la Guerra Fría. Fue el primer encuentro cara a cara entre ambos dirigentes desde el regreso de Trump a la presidencia de EE. UU.

El objetivo principal de la reunión era discutir la guerra en Ucrania y buscar avances hacia la paz. Pero ambos dirigentes divergían en la forma en cómo conseguirlo. Mientras Trump aspiraba a lograr un alto el fuego, Putin buscaba romper el aislamiento diplomático de Rusia y acercar posiciones comerciales entre Moscú y Washington. La reunión, descrita como «cordial pero distante» (Segura, 2025), reflejó la desconfianza estructural entre Moscú y Washington, terminó en un completo fracaso. No se logró ningún acuerdo concreto ni avances significativos ni se anunció ningún alto el fuego en Ucrania.

Pero para Putin fue una clara victoria política y diplomática, ya que no solo logró una legitimidad que había perdido, sino que, además, controló la agenda, marcó los tiempos y límites de la discusión y resistió a las presiones de un presidente norteamericano, a quien la prensa llegó a calificar de «frustrado», «menos dominante» y «desconcertado» por su comportamiento durante la reunión (Bilazi, 2025). Evitando ceder en temas sensibles como Ucrania (Latorre, 2025). Rusia volvía a aparecer de nuevo en el escenario internacional como una gran potencia, exactamente lo que pretendía.

En definitiva, la cumbre fue simbólica y mediática y concluyó sin un acuerdo sustancial sobre Ucrania, más allá de una declaración de buena voluntad para continuar las conversaciones en el futuro. No es de extrañar que fuentes ucranianas afirmasen que Rusia habría aprovechado la Cumbre de Alaska del 15 de agosto para, entre otras cosas, «jugar con los tiempos» antes de una potencial ofensiva rusa para el otoño de 2025, que les permitiera apoderarse antes del 31 de diciembre de 2025, del resto de la provincia de Donetsk que no controlaban (Slattery *et al.*, 2025).

El lunes posterior a la cumbre de Alaska, tuvo lugar en la Casa Blanca un encuentro urgente y poco habitual entre Donald Trump, Volodimir Zelenski y los líderes europeos —Keir Starmer (Reino Unido), Emmanuel Macron (Francia), Friedrich Merz (Alemania), Giorgia Meloni (Italia), y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, además del secretario general de la OTAN, Mark Rutte—.

Aunque en público, muchos líderes europeos elogiaban a Trump para incentivar su implicación, todos ellos buscaban que ningún acuerdo de paz pusiera en peligro el futuro europeo ni la seguridad ucraniana (Gómez, 2025). Acompañando a Zelenski en la reunión con Trump, buscaban mostrar un frente unido de apoyo a Ucrania con el que influir directamente en las negociaciones sobre el futuro del conflicto y el logro de unas garantías de seguridad similares al artículo 5 de la OTAN, además de intentar contener posibles concesiones territoriales exigidas por Moscú (RTVE, 2025). El temor de los europeos era que el proceso de paz se limitara a un acuerdo entre Estados Unidos y Rusia, sin tener en cuenta las demandas y seguridad de Ucrania ni los intereses europeos. Por ello, resultaba esencial visibilizar que Ucrania no negociaba de manera aislada y que la estabilidad europea dependía de las garantías otorgadas a Kiev.

Más allá de las apariencias, la gira fue un balón de oxígeno para Kiev, en un momento particularmente difícil de las operaciones militares, en que, en medio de una sangría de bajas ucranianas y un escenario marcado por la fatiga bélica con el invierno a la vuelta de la esquina, la capacidad de resistencia de Ucrania podía verse gravemente comprometida (Scarpellini, 2025). Se abordaron cuestiones delicadas como las demandas territoriales de Rusia (Donbás) y la no adhesión de Ucrania a la OTAN, que constituía el objetivo fundamental de las reclamaciones rusas.

Pero antes de abordar este espinoso asunto, había que resolver otros aspectos como eran las garantías de seguridad para Ucrania, el avance para una posible reunión trilateral con Putin y las condiciones para un eventual alto el fuego o acuerdo de paz. Trump expresó su intención de organizar próximamente un encuentro entre Putin y Zelenski para tratar estos temas, seguido de una posible cumbre trilateral, en la que también estuviera presente Zelenski. El presidente ucraniano mostró su disposición a participar en estos diálogos, mientras que los líderes europeos enfatizaron la necesidad de garantizar la seguridad y estabilidad para Ucrania y la región (Colas, 2025).

Para Kiev, la visita de Washington supuso un alivio en medio de un panorama cada vez más desfavorable militarmente y desesperanzador políticamente, en que Putin había dejado claro que no pensaba ceder en sus objetivos estratégicos, incluso si el conflicto se prolongaba durante años (Knight, 2025). Pero, aunque la reunión generó ciertas expectativas en la búsqueda de una solución negociada que parecía pasar por «territorios por paz con garantías», todavía quedaban numerosos interrogantes por resolver.

5 La «Coalición de voluntarios». ¿Una solución para Ucrania?

Las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia no eran la única respuesta política y diplomática a la guerra ante unas eventuales negociaciones de paz entre Ucrania y Rusia. Para evitar que Ucrania se quedara sola, el 17 de febrero de 2025 se creó por iniciativa del presidente francés Emmanuel Macron la llamada «Coalición de Voluntarios para Ucrania», tras una primera reunión. Poco después, el 2 de marzo de 2025, se celebró una segunda reunión en Londres organizada por el primer ministro británico Keir Starmer, donde se anunció de manera pública la formación de esta coalición. La Coalición de Voluntarios para Ucrania quedó finalmente configurada como una alianza internacional flexible y

operativa formada por unos 35 países, principalmente europeos, aunque también incluía naciones como Canadá, Australia, Japón y Turquía.

Se buscaba impedir que Ucrania quedase excluida de un eventual proceso de paz, o alto el fuego con Rusia, lo que impulsó a varios países europeos a unirse para brindar garantías concretas de seguridad a Ucrania, de manera independiente de la OTAN y la Unión Europea (Huffington Post España, 2025). Su objetivo era, por tanto, político a la vez que militar, ya que suponía el compromiso explícito de unos veintiséis países de proporcionar apoyo más allá de la ayuda militar habitual, lo que incluía despliegue de tropas y asistencia en tierra, mar y aire para asegurar la paz y prevenir futuras agresiones rusas.

Este despliegue no implicaría una confrontación directa con Rusia, sino que debía actuar como una fuerza disuasoria para garantizar la seguridad duradera de Ucrania y fortalecer su ejército con más efectivos, formación y armamento. La iniciativa busca también responder a la percepción de cierta distanciaci3n de Estados Unidos con Europa en el conflicto, actuando como un mecanismo independiente de la OTAN y otros organismos para asumir un papel activo en la defensa de Ucrania.

Una vez consolidada, el 18 de agosto de 2025, los treinta miembros de la «coalici3n de voluntarios», en su mayor parte europeos, bajo la supervisi3n del secretario general jefe de la OTAN, abordaron por videoconferencia la cuesti3n de las garantías de seguridad para Ucrania en el marco de un eventual acuerdo de paz con Rusia. Se trataba de ver de qué manera se podía extender una protecci3n «de tipo artículo 5» de la OTAN (la cláusula cuasi automática de asistencia mutua entre países aliados) a Ucrania. Esta cláusula podría incluso ser más precisa que el artículo 5, que no constituye una obligaci3n Intervenci3n militar.

Una protecci3n inspirada en la OTAN, pero sin la OTAN, permitiría de alguna manera, salvar las reticencias de Rusia que siempre se ha opuesto a una participaci3n de la Alianza en el conflicto de Ucrania. En realidad, esta propuesta de sucedáneo «de la OTAN, pero sin la OTAN», presentaba una enorme ambigüedad, ya que una presencia de tropas europeas miembros de la Alianza en ucrania a través de una cláusula similar al artículo 5 y contando con una protecci3n, aunque fuera indirecta, de los Estados Unidos se parecía demasiado a la alianza atlántica. Al final cabo, «una OTAN sin la OTAN, es la OTAN» (Ricard y Vallet, 2025). En el caso

de Rusia, parece improbable, como estima Jamie Shea, exsecretario general adjunto de la OTAN, que «Putin acepte garantías de seguridad similares al artículo 5, ya que eso equivaldría a una pertenencia a la OTAN o, al menos, conduciría inevitablemente a ello» (Rzheutska y Vlasenko, 2025).

En cualquier caso, la gran duda para los europeos estaba, sobre todo, en identificar hasta qué punto los Estados Unidos estarían dispuestos a implicarse en caso de que las fuerzas europeas o ucranianas fueran atacadas por los rusos. Una respuesta positiva, podría vencer la reticencia de muchos Estados europeos, o participar, en una coalición de países voluntarios, sabiendo que, en caso de que las cosas se pusieron difíciles, tenían las espaldas cubiertas por los norteamericanos.

Desde entonces, los europeos han intentado darle la forma más adecuada a un compromiso con los norteamericanos que debería materializarse en el despliegue concertado de una «fuerza de protección» (*Reassurance Force*) militar creíble, que los estados mayores estimaban en un mínimo de quince mil a veinte mil efectivos. Esta fuerza se constituiría en base a los compromisos individuales de los países que forman la «Coalición de Voluntarios», la cual se desplegaría lejos del frente —para evitar la confrontación directa con los rusos— y lo haría el momento en que las hostilidades terminasen (Le Monde, 2025).

Dado que parece improbable que los norteamericanos estén dispuestos a involucrarse excesivamente en Ucrania, el despliegue final de fuerzas en Ucrania, en caso de un alto al fuego, podría ser parecido al siguiente: las tropas ucranianas defenderían detrás de una zona desmilitarizada que patrullaría tropas neutrales de mantenimiento de la paz (quien las componen está todavía por ver, pero será difícil que sean europeas si nos atenemos a las declaraciones rusas). Los países europeos, por su parte, desplegarían «decenas de miles» de soldados que actuarían como una «fuerza disuasoria» y operarían más profundamente en Ucrania como una «tercera línea de defensa» y los medios estadounidenses actuarían todavía más en la retaguardia.

Lo que parece seguro es que, en ningún caso, los Estados Unidos enviarán tropas a suelo ucraniano, aunque sí estarían dispuestos a aportar «facilitadores estratégicos», como inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR); mando y control (C2). También podría proporcionar medios de defensa aérea, para apoyar un futuro despliegue sobre el terreno liderado por Europa, en la

Ucrania de posguerra, como parte de las garantías de seguridad (Olmsted, Harward *et al.*, 2025). En el fondo, con sus preocupaciones estratégicas entradas cada vez más en China, el mayor interés norteamericano pasaría por vender equipos militares a los europeos, para que luego estos los transfieran a Ucrania (Le Monde, 2025).

El nudo gordiano de la cuestión ucraniana para alcanzar un alto el fuego, o acuerdo de paz estaría en las garantías de seguridad, donde las misiones rusa, norteamericana y europea difieren de forma notable. La mayor ventaja de estas discrepancias es, quizá, que obligan a todas las fuerzas en presencia a revelar sus verdaderas intenciones. En este sentido, Moscú probablemente rechazaría una propuesta de garantía de seguridad para Ucrania como la que los funcionarios estadounidenses y europeos están discutiendo basada en la presencia de tropas de los países de la OTAN en Ucrania, como parte de tales garantías (Mappes *et al.*, 2025). La propia portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA) ruso, Maria Zakharova, afirmaba el 18 de agosto que Rusia rechazaba «cualquier escenario que contemple la aparición en Ucrania de un contingente militar con la participación de países de la OTAN» (Sobieski *et al.*, 2025).

También, Serguéi Lavrov, el todopoderoso ministro ruso de Asuntos Exteriores, ha advertido que sus «intereses de seguridad» deben ser tomados en cuenta en el marco de las negociaciones (Le Grand Continent, 2025c) y que, de no ser así, Rusia logrará por la fuerza sus objetivos bélicos que consisten en la eliminación de las amenazas a su seguridad «que salen del territorio ucraniano», la protección de los derechos de las «personas de habla rusa y que creen pertenecer a la cultura rusa y la historia rusa», y la neutralidad ucraniana (Mappes *et al.*, 2025).

Lo que viene a reconocer Lavrov es que Rusia sigue entendiendo que las supuestas «causas raíz» de la guerra son la expansión hacia el este de la OTAN y la discriminación de Ucrania contra los hablantes de rusos (Gibson *et al.*, 2025). Se trata de una narrativa basada en la concepción ideológica y geográfica de una Ucrania que formaría parte del mundo ruso («Russkiy Mir»). Fue la expansión de la OTAN hacia el este la «causa profunda» que rompió esta continuidad histórica y dio origen a la guerra. Mientras esta causa profunda no se resuelva, los objetivos de Rusia no cambiarán (Olmsted, Gibson *et al.*, 2025) y la guerra continuará. En definitiva, el objetivo final del Kremlin en Ucrania sería controlar políticamente toda Ucrania, más que limitarse a apode-

rarse de determinados territorios ucranianos como el óblast de Donetsk (Harward *et al.*, 2025).

Convencido de que podía ganar la guerra por desgaste, prolongando el conflicto mientras espera que el apoyo occidental se debilite, Putin rechazó, durante la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai del 4 de julio de 2025, toda participación rusa en negociaciones significativas para un acuerdo de alto el fuego, y exigió en su lugar que Ucrania aceptase una «desmilitarización irreversible» como condición previa para cualquier cese del fuego. Ello implica la rendición de Ucrania antes de avanzar en cualquier acuerdo (Daily Sabah, 2025).

6 En el umbral del cuarto invierno. Desgaste, resistencia y estancamiento

En el momento de cerrar estas líneas, la situación de la guerra en Ucrania se encuentra política y militarmente estancada. Desde el punto de vista militar, durante el año 2025, sobre todo, a partir de agosto, la morfología de la línea del frente ha cambiado mucho. Eso se debe, en primer lugar, a la acción de los drones, que ha modificado profundamente la manera de concebir el reconocimiento, la vigilancia, la defensa e, incluso, el abastecimiento de las tropas lo que dificulta la libertad de acción imprescindible para realizar acciones ofensivas decisivas. Y, en segundo lugar, por los problemas de recursos humanos de los ucranianos, que hace que muchas posiciones no sean defendidas físicamente, sino que son cubiertas por drones. Por tanto, pueden ser ocupadas sin que los ucranianos se perciban con tiempo suficiente para reaccionar o, simplemente, ser superadas para establecer posiciones detrás de lo que se considera la línea del frente.

Ello hace que la sorpresa aún sea posible, incluso en un campo de batalla parcialmente transparente donde el adversario puede observar concentraciones de fuerzas, pero no puede discernir de manera fiable la intención detrás de esas concentraciones (Kagan *et al.*, 2024). La sorpresa es consecuencia de la explotación de las ventajas temporales que proporciona las innovaciones tecnológicas incorporadas en los momentos clave de las sucesivas batallas y que son coordinadas con las operaciones terrestres. El resultado ha sido la aparición de ciertas partes del frente particularmente móviles, en especial, en su sector central, con posiciones que no están permanentemente defendidas, lo que da lugar a la creación de una amplia zona gris, en la que es difícil discernir

quién tiene el control territorial y, todavía más difícil predecir, en qué dirección evolucionarán las operaciones.

En general, y vista la dificultad para tomar ciudades importantes, la estrategia rusa parece orientarse, más que al asalto directo de las ciudades, a debilitar las defensas ucranianas, desgastar a sus fuerzas y expandir la línea del frente mediante operaciones de envolvimiento en las que se busca cortar las líneas de suministro para generar colapsos en zonas ucranianas sometidas a una presión continua. El centro de gravedad del esfuerzo militar ruso, más que el territorio, sería el ejército ucraniano, de acuerdo con la lógica de la guerra de desgaste en que ha devenido Ucrania.

Por su parte, la estrategia ucraniana se centraría, fundamentalmente, en aprovechar las oportunidades que surgen de contar con un ciclo de innovación tecnológica y doctrinal superior al ruso para lograr la sorpresa. También puede beneficiarse del hecho de que las fuerzas rusas han estado atacando a casi toda la línea del frente durante meses, en lugar de construir amplias fortificaciones en profundidad. Apoyada en sus defensas, Ucrania estaría llevando maniobras ofensivas limitadas, dados los recursos con los que cuenta sus Fuerzas Armadas, planificando y ejecutando acciones de contraataque de pequeña dimensión ante los avances rusos, con la finalidad de recuperar el terreno perdido y estabilizar la línea del frente, lo más a vanguardia posible. Habrá que comprobar en los próximos meses cuál de estas estrategias terminará por imponerse y producir resultados determinantes, si, por el contrario, solo servirán para llevar los contendientes al agotamiento.

Para Ucrania, el desafío militar es máximo y el gran interrogante es si sus defensas escalonadas y sus reservas podrán contener la ofensiva rusa de otoño, sin perder el cinturón urbano de ciudades fortificadas que se extienden desde Pokrovsk hasta Slovyansk. El factor crítico no es la concentración de tropas rusas, sino la capacidad ucraniana de frenar el avance. Si las defensas se mantienen, al menos, hasta la llegada de la «raspútitsa» —y Ucrania ha dado buena prueba de saber hacerlo en el pasado—, se socavaría la narrativa de victoria inevitable rusa, se estabilizaría el frente y se recuperaría la confianza de los donantes occidentales y de la propia población de lograr un resultado más favorable que la simple capitulación que demanda Putin. Ucrania podría seguir manteniendo el esfuerzo de guerra,

Si, por el contrario, la ruptura ocurre y las fuerzas rusas logran superar el cinturón de ciudades defensivas ucranianas, Rusia

habría logrado su primera brecha operativa desde 2022, forzando a Kiev a usar reservas prematuramente y a los aliados a acelerar la entrega de ayuda. La zona occidental de Donetsk, todavía bajo control ucraniano, quedaría expuesta a los avances rusos, con lo que la situación militar de Ucrania se volvería muy complicada.

La iniciativa militar, en el momento de concluir estas líneas, está en manos rusas que están llevando a cabo la mayor concentración de tropas en un solo eje desde 2022, dirigida, principalmente, contra Pokrovsk. Entre 100 000 y 112 000 soldados estarían posicionándose para un empuje decisivo contra las defensas orientales de Ucrania, que el mando ruso espera haber tomado para finales de 2025. Será, por tanto, el resultado de la ofensiva rusa de otoño lo que marcará el ritmo de la próxima fase del conflicto y redefinirá, a la luz de los resultados, la exposición al riesgo que están dispuestos a asumir todos actores implicados en la guerra. Al final, puede que tenga razón el que fuera Alto Representante de la Unión Europea para la Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, cuando afirmara en abril de 2022 que «la guerra de Ucrania tendrá que decidirse en el campo de batalla» (El País, 2022).

Después de casi tres años y medio de devastador conflicto, cientos de miles de muertos y heridos, bombardeos incesantes y sin esperanza a corto plazo de ver a las tropas rusas empujadas fuera del suelo nacional, los ejércitos siguen combatiendo sin que se vislumbren un final a corto plazo a la guerra. Mientras el ejército ucraniano sigue reforzando sus posiciones militares para prolongar la defensa y, mientras los europeos continúan con las sanciones para presionar a Rusia, la moral de la población ucraniana está siendo fuertemente afectada por el esfuerzo de guerra. Según una encuesta publicada el 7 de agosto por la encuestadora estadounidense Gallup, el apoyo a la victoria de la guerra se está derrumbando entre la población ucraniana (llega solo al 24 %, en comparación con el 73 % en 2022), mientras que el deseo de que las negociaciones pongan fin a la guerra lo antes posible está creciendo con fuerza (69 % desde el 22 % en 2022) (Gagnepain, 2025).

Por su parte, Rusia sigue comprometida con la solución militar al conflicto y sin intenciones claras de ceder en unas eventuales negociaciones de paz, también están mostrando un importante desgaste económico y social como consecuencia del impacto de las sanciones. Aunque mantiene el impulso ofensivo, con numerosos frentes abiertos, no ha logrado hasta la fecha avances

significativos. Si la ofensiva del otoño fracasa y el Ejército ucraniano consigue mantenerse en sus posiciones, Moscú, seguramente, se mostrará más dispuesto a unas conversaciones de paz, en las que ofrezcan condiciones más favorables a Ucrania. En caso contrario, si la situación sobre el terreno es favorable, Moscú no tendrá voluntad real de paz, más allá de la capitulación de Ucrania.

Mientras la situación militar se mantenga inconclusa y las posturas sigan siendo irreconciliables, hay poco espacio para unas conversaciones políticas que permitan poner fin a la guerra en Ucrania (septiembre 2025). En los momentos de concluir estas líneas, ambas partes piensan que pueden obtener mejores resultados en los campos de batalla que en las mesas de negociaciones y no existe voluntad para un verdadero diálogo constructivo. Próximo a entrar en su quinto año, la guerra de Ucrania corre el peligro de convertirse, contradiciendo a Clausewitz, en un fin en sí misma, más que en un medio para alcanzar un objetivo político. Ambos contendientes parecen haber llegado a la conclusión de que, haciendo de la guerra un fin, tienen mayor probabilidad de ganar, que moderando su naturaleza dejando actuar a los instrumentos de la política.

Por desgracia, todavía no se sabe cómo terminará la guerra de Ucrania y si Moscú logrará sus objetivos, pero sí se contempla con preocupación cómo, desde el fin al mismo de la Guerra Fría, nunca ha vivido Europa, momentos tan peligrosos. El comportamiento de una potencia revisionista como Rusia que entiende que el único nivel adecuado de seguridad consiste en ser dominante en los espacios geográficos que le rodean, explica su poca inclinación a entablar un proceso político que conduzca a la paz, al menos, mientras crea que puede alcanzar sus objetivos por la fuerza. La perspectiva negativa de la evolución del conflicto refuerza la tendencia natural al pesimismo y el temor a la guerra de unas sociedades europeas acostumbradas a vivir durante varias generaciones en un entorno de paz. Esto, seguramente, es debido a que la naturaleza humana está preparada biológicamente para sobrevivir a toda costa imaginando lo peor, con el objeto de evitarlo. Cabe esperar que, al final, todos los actores involucrados en el conflicto asuman que siempre es mejor prevenir que curar y negociar que combatir, lo que permite mantener viva la esperanza de que, en una Europa que parece abocada a la guerra, la cordura pueda prevalecer frente a la temeridad.

Bibliografía

- BBC Mundo. (2025). La respuesta de Rusia a la amenaza de Trump de imponerle sanciones y aranceles si no acaba la guerra en Ucrania [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2025].
- BBC News. (2025a). Trump warns Russia of sanctions and tariffs if Ukraine war continues [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/cjw4q7v7ez1o>
- BBC News. (2025b). Ukraine war: Russian strikes double since Trump's return, BBC Verify finds [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2025].
- Bilazi, M. G. (2025). Putin gana y Trump pierde los papeles [en línea]. *The Diplomat in Spain*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://thediplotainspain.com/2025/08/19/putin-gana-y-trump-pierde-los-papeles/>
- Castaño, S. (2025). De criticar la ayuda militar a afirmar que acabará con la guerra «en un día»: la postura de Trump respecto a Ucrania [en línea]. *Newtral*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.newtral.es/postura-trump-ucrania/20250118/>
- Colas, X. (2025). Zelenski pospone la cesión de territorios y Europa implica a Trump en las garantías de seguridad [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2025/08/18/68a36ea5e-9cf4a176a8b457f.html>
- Daily Sabah. (2025). China hosts SCO Summit 2025 as global crises escalate [en línea]. *Daily Sabah*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/world/asia-pacific/china-hosts-sco-summit-2025-as-global-crises-escalate>
- Davies, C. (2025). Así ha sido la conversación entre Trump y Zelenski en el Despacho Oval [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2025/02/28/67c1fc27e9cf4a6b528b4575.html>
- Defense News. (2024). US allows Ukraine to fire deeper into Russia ahead of Kursk battle [en línea]. *Defense News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.defensenews.com/pentagon/2024/11/18/us-allows-ukraine-to-fire-deeper-into-russia-ahead-of-kursk-battle/>
- Dupont, P. (2025). La rhétorique russe insiste sur une résistance prolongée face au conflit ukrainien [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 2025].

- EFE. (2024). Rusia asegura que tiene la iniciativa y avanza en todo el frente ucraniano [en línea]. *EFE*. [Consulta: 2025]. <https://efe.com/mundo/2024-12-18/guerra-ucrania-avances-rusia-frente/el>
- El Mundo. (2024). Oficiales de reclutamiento irrumpen en la vida nocturna de Kiev buscando hombres no registrados para el servicio militar [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/10/13/670c00a3e85ece10108b45a8.html>
- El País. (2022). Borrell: «La guerra tendrá que decidirse en el campo de batalla» [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025].
- El País. (2025). Trump envía dos submarinos nucleares a zonas cercanas a Rusia como respuesta a amenazas de Medvédev [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2025-08-01/trump-envia-dos-submarinos-nucleares-a-zonas-cercanas-a-rusia.html>
- Gagnepain, T. (2025). Guerre en Ukraine: plus de deux tiers des Ukrainiens désormais favorables à des négociations de paix [en línea]. *Le Figaro*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/international/guerre-en-ukraine-plus-de-deux-tiers-des-ukrainiens-desormais-favorables-a-des-negociations-de-paix-20250815>
- Gibson, O., Novikov, D., Sobieski, J., Young, J., Olmsted, J., Hird, K. y Kagan, F. W. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 21, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://understanding-war.org/backgroundunder/russian-offensive-campaign-assessment-august-21-2025>
- Gómez, M. V. (2025). Los líderes de la UE y la OTAN acompañarán a Zelenski a Washington para verse con Trump [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2025-08-17/los-lideres-de-la-ue-y-la-otan-acompanaran-a-zelenski-a-washington-para-verse-con-trump.html>
- Harvard, C., Olmsted, J., Harvey, A., Young, J., Hird, K. y Stepanenko, K. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 19, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://understanding-war.org/backgroundunder/russian-offensive-campaign-assessment-august-19-2025>
- Huffington Post España. (2024). Putin ofrece un plan de paz a Ucrania si cede ante estas dos exigencias [en línea].

- Huffington Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.huffingtonpost.es/global/putin-ofrece-plan-paz-ucrania-cede-dos-exigencias.html>
- Huffington Post España. (2025). La embrionaria misión de la Coalición de Voluntarios en Ucrania: quién, cómo, con qué y para qué [en línea]. *Huffington Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.huffingtonpost.es/global/la-embri-onaria-mision-coalicion-voluntarios-ucrania-como-que-que.html>
- Ignatius, D. (2025). Trump's pressure on Putin reaches a boiling point [en línea]. *The Washington Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com>
- Independent. (2025). As Trump returns to the White House, and Putin's forces advance – what next for Ukraine in 2025? [en línea]. *Independent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-war-russia-2025-putin-trump-b2667274.html>
- Infobae. (2025). Qué significa el giro estratégico de Trump ante la guerra en Ucrania [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2025/07/15/que-significa-el-giro-estrategico-de-trump-ante-la-guerra-en-ucrania/>
- Kagan, F. W., Kagan, K., Clark, M., Hird, K., Bugayova, N., Stepanenko, K., Bailey, R. y Barros, G. (2024). Ukraine and the Problem of Restoring Maneuver in Contemporary War [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/background-ukraine-and-problem-restoring-maneuver-contemporary-war>
- Knight, A. (2025). Putin's plan to outlast Ukraine and the U.S. [en línea]. *The Wall Street Journal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.wsj.com/opinion/putins-plan-to-outlast-ukraine-and-the-u-s-russia-europe-war-e0dcb3c8>
- Kofman, M. y Evans, R. (2024). Waiting for a theory of victory in Ukraine [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2024/12/waiting-for-a-theory-of-victory-in-ukraine/>
- Latorre, J. D. (2025). Putin gana y Trump pierde los papeles [en línea]. *The Diplomat in Spain*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://thediplotainspain.com/2025/08/19/putin-gana-y-trump-pierde-los-papeles/>

- Le Grand Continent. (2024a). Putin define las condiciones para un alto el fuego en Ucrania: retirada de cuatro regiones, abandono de su candidatura a la OTAN [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2024/06/14/retirada-de-cuatro-regiones-abandono-de-su-candidatura-a-la-otan-condiciones-de-putin-para-un-alto-el-fuego/>
- Le Grand Continent. (2024b). Retrait de quatre régions, renoncement à sa candidature à l'OTAN : les conditions de Poutine pour un cessez-le-feu [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025].
- Le Grand Continent. (2025a). Rusia conquistó 3.200 km² de territorio ucraniano en 2024, pero el ritmo de su avance se ralentizó en diciembre [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/01/09/rusia-conquisto-3-200-km%C2%B2-de-territorio-ucraniano-en-2024-pero-el-ritmo-de-su-avance-se-ralentizo-en-diciembre/>
- Le Grand Continent. (2025b). El ejército ruso conquistó 556 km² de territorio ucraniano en junio, un 25 % más que en mayo [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/07/03/el-ejercito-ruso-conquisto-556-km%C2%B2-de-territorio-ucraniano-en-junio-un-25-mas-que-en-mayo/>
- Le Grand Continent. (2025c). Lavrov explicita la position de Moscou : «la Russie elle-même devrait fournir des garanties de sécurité à l'Ukraine» [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/fr/2025/08/20/lavrov-explicite-la-position-de-moscou-la-russie-elle-meme-devrait-fournir-des-garanties-de-securite-a-lukraine/>.
- Le Monde. (2025). Keir Starmer va proposer à Donald Trump une «force de réassurance» européenne pour l'Ukraine [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/international/article/2025/02/21/keir-starmer-va-proposer-a-donald-trump-une-force-d-apaisement-europeenne-pour-l-ukraine_6556951_3210.html
- Lowther, A. y McGiffin, C. (2024). America needs a dead hand more than ever [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2024/03/america-needs-a-dead-hand-more-than-ever/>

- Mappes, G., Harward, C., Gibson, O., Sobieski, J., Hird, K. y Trotter, N. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 24, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://isw.pub/UkrWar082425>
- Martínez, M. (2025). La cuarta etapa de la guerra de Ucrania [en línea]. Descifrando la Guerra. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.descifrandolaguerra.es/cuarta-etapa-guerra-de-ucrania/>
- Newtral.es. (2025). De criticar la ayuda militar a afirmar que acabará con la guerra «en un día»: la postura de Trump respecto a Ucrania [en línea]. *Newtral*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.newtral.es/postura-trump-ucrania/20250118/>
- Olmsted, J., Gibson, O., Sobieski, J., Mappes, G, y Kagan, F. W. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 23, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-23-2025>.
- Olmsted, J., Harward, C., Harvey, A., Young, J., Kagan, F. W. y Trotter, N. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 26, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-26-2025>
- Reuters. (2025). Russia says Trump could end 'malicious' U.S. policy on Ukraine. *Reuters*.
- Ricard, P. y Vallet, C. (2025). Guerre en Ukraine : l'Europe à l'heure des choix [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 2025]. <https://www.lemonde.fr>
- RTVE. (2025). Zelenski vuelve a la Casa Blanca acompañado de sus socios europeos [en línea]. RTVE. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20250818/zelenski-casa-blanca-socios-europeos-trump-guerra-ucrania/16699652.shtml>
- Rzheutskaya, L. Y Vlasenko, V. (2025). Security agreements with Ukraine: a bridge to NATO? [en línea]. *Deutsche Welle* (DW). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/acuerdos-de-seguridad-con-ucrania-un-puente-hacia-la-otan/a-69621979>
- Scarpellini, P. (2025). Los peligros de un mundo rendido a los pies de un muy voluble Donald Trump [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025].

- Seddon, M. y Schwartz, F. (2025). Vladimir Putin impone duras condiciones para el alto el fuego en Ucrania [en línea]. *Financial Times* (trad. Expansión). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.expansion.com/economia/financial-times/2025/03/14/67d3f775468aeb755d8b456d.html>
- Segura, C. (2025). Los agasajos de Trump no ablandan a Putin [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2025-08-16/los-agasajos-de-trump-no-ablandan-a-putin.html>
- Semple, K. (2025). How effective are the sanctions against Russia? [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2025/01/03/espanol/mundo/rusia-putin-trump-sanciones.html>
- Slattery, G., Landay, J. y Rinke, A. (2025). The 'land swap' that wasn't: Inside Trump's frantic dash for Ukraine peace [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/land-swap-that-wasnt-inside-trumps-frantic-dash-ukraine-peace-2025-08-28/>
- Sobieski, J., Olmsted, J., Mappes, G., Young, J., Trotter, N. y Barros, G. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 18, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. Disponible en: <https://isw.pub/UkrWar081825>
- Travis, C. y Sexton, B. (Entrevistadores). (2025). Entrevista con Donald Trump en Mar-a-Lago [Entrevista en audio]. *Clay and Buck*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

Capítulo tercero

La caída del Eje de la Resistencia. La pérdida de la influencia iraní en el Oriente Próximo

José Ignacio Castro Torres

Resumen

Durante casi cuarenta años, Irán ha establecido una estructura de alianzas para extender su poder e influencia en Oriente Próximo. Sin embargo, en menos de dos años, esta estructura ha resultado gravemente dañada, principalmente por la situación en la Franja de Gaza, la desestructuración de Hezbollah en el Líbano y la caída del régimen sirio de al Assad. El hecho de que el Eje de la Resistencia haya sido abatido no quiere decir que este haya sido destruido. Los antiguos grupos dirigentes puede que se conviertan en grupos insurgentes, mientras Irán intenta recuperar el control sobre ellos. Entretanto, los iraníes deberán buscar negociaciones en el ámbito internacional para sustentar su régimen.

Palabras clave

Eje de la Resistencia, Irán, Oriente Próximo, Proxis.

The fall of the Axis of Resistance. The loss of Iranian influence in the Middle East

Abstract

For nearly 40 years, Iran has cultivated alliances to expand its power and influence in the Middle East. However, in less than two years, this structure has been severely damaged, primarily due to the Gaza Strip situation, Hezbollah dismantling in Lebanon, and al-Assad regime fall in Syria. The Axis of Resistance defeat does not mean it has been dismantled. Former ruling groups may become insurgent groups, while Iran attempts to regain control over them. In the meantime, the Iranians will have to negotiate at the international level to sustain their regime.

Key words

Resistance Axis, Iran, Middle East, Proxies.

Introducción. El concepto del Eje de la Resistencia

Zbigniew Brzezinski definió a Irán como un pivote geopolítico con capacidad de convertirse en un elemento geopolíticamente activo. El politólogo estadounidense no se equivocaba y la historia demuestra que la entidad política que ha habitado el territorio iraní siempre ha tenido un importante papel internacional a lo largo del tiempo.

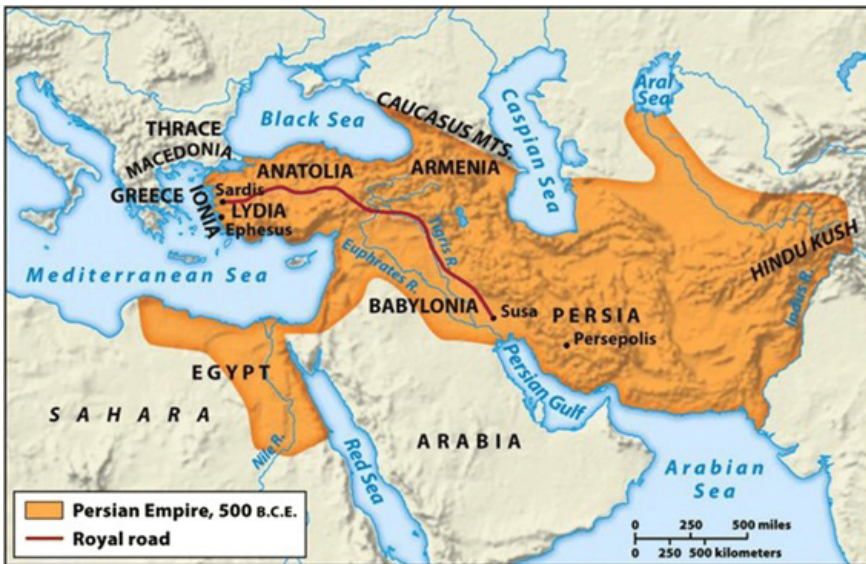


Figura 1. Mapa del imperio persa en el 500 a. C. (Fleck y Hassen, 2018: 373)

Obviando la ascendencia iraní en Asia Central y el subcontinente indio y centrándonos en el caso del Oriente Próximo, las diferentes oleadas históricas del imperio persa han dejado una serie de poblaciones afines a lo largo de la región. Sin embargo, dentro del propio Irán, existen pulsiones disgregadoras, al no encontrarse completamente unificado sobre la base de una población homogénea. Por ello, a la mayoría persa se unen otras grandes minorías entre las que caben destacar los azeríes, kurdos, baluchis o árabes, entre otros muchos.

El actual Irán ha intentado recuperar la conexión con sus poblaciones afines en Oriente Próximo que antiguamente constituían el «dominio de Irán» o *Iranshar*, pero con un proyecto de «imperio de la mente», que por encima de los conceptos de raza y territorio busca la unión mediante la cultura y la religión (Axworthy, 2016: 3).

En este sentido, hay que tener en cuenta el factor aglutinador que el Irán de los ayatolás ha ejercido sobre las poblaciones chiíes de la región, no todas ellas seguidoras del rito duodecimano iraní, pero que han sido paulatinamente atraídas hacia su esfera de influencia religiosa, además de cultural, económica, política y de seguridad. En una explicación más pragmática, Irán ha aprovechado, de forma sistemática, la debilidad de los Estados de la región, ha explotado sus vulnerabilidades y ha rellenado los vacíos de poder con milicias y organizaciones afines.

Las asociaciones iraníes no son solo regionales. Consciente de su posición, ha mantenido una alianza de conveniencia con la otrora expoliadora Rusia, quien está interesada en buscar un socio que le permita salir hacia el sur a las aguas libres del Índico (Aleksei, 2023: 222). Los rusos también buscaban un aliado para el mantenimiento de sus bases en Siria, a fin de continuar presentes en el Mediterráneo (Ulusoy, 2021: 192-194).

Por su parte, China está interesada en establecer un puente este-oeste que le asegure las comunicaciones. A pesar de las buenas relaciones entre chinos e iraníes, hace tiempo que los primeros percibieron la debilidad del Eje de la Resistencia, por lo que buscaron relacionarse con todos los actores de la región para conservar la conectividad (康欣; 雷婧莹/ Kang y Lei, 2024: 124 y 154).

Situándonos en un marco temporal, tras los atentados de 2001 en EE. UU., el presidente George W. Bush demonizó a diversos países, incluyendo Irán, y los catalogó como el «Eje del Mal» por su posible relación con el terrorismo o la posesión de armas de destrucción masiva. Frente a este concepto, el periódico libio Al-Zahf Al-Akhdar acuñó, por primera vez, el concepto de «Eje de la Resistencia» en oposición a la catalogación estadounidense (Soage, 2020: 95).

No obstante, la primera descripción para Irán y sus aliados la haría en 2004 el rey Abdallah II de Jordania, quien calificaría a estos como el «Eje Chiita o el Arco Creciente Chiita». Posteriormente, los iraníes adaptaron el término de «Eje de la Resistencia» para describir a todos los regímenes afines en la región. El término *mehvar-e moqavvamat* sería empleado en 2006 en Damasco por el expresidente iraní Mahmud Ahmadinejad, quien proclamó un vínculo entre Irán, Siria, Hezbollah, Hamás, la Yihad Islámica Palestina y otras organizaciones (Polat, 2016: 480). Esto demostraba que el Eje de la Resistencia no era algo monolítico, sino que representaba toda una alianza política en contra de los intereses de los considerados como opresores.

Irán era consciente de que Siria era la piedra angular de su eje, reconociéndolo así Ali Akbar Velayati, asesor de asuntos internacionales del líder Jamenei. La pérdida de la influencia en Siria supondría una desestabilización tan importante que se podría producir un efecto dominó que cortase la cadena hacia Palestina y afectase, primeramente, a Irak y luego al propio Irán¹. Los iraníes veían con temor patológico cualquier asociación en contra de su alianza, pues podría poner en peligro su visión para el Oriente Próximo, a la par que le podría excluir de su participación en una nueva configuración de la región².

Pronto se confirmarían los temores de Irán al constituirse el llamado «grupo de amigos del pueblo sirio» que, con EE. UU., Israel, Turquía y muchos Estados europeos y árabes, formaron una asociación de más de noventa países³. Aunque la iniciativa fue decayendo, no sería así el concepto, que se mantendría con el tiempo.

Teniendo presente las rivalidades globales y regionales, estaba clara la aparición de dos bloques antagónicos en favor y en contra del Eje de la Resistencia. Por ello, a lo largo del presente documento se estudiará la constitución y el estado actual del concepto de la extensión iraní hacia el Mediterráneo, que atraviesa uno de sus peores momentos.

1 Antecedentes del conflicto

El régimen de la república islámica sufrió en sus primeros años las sanciones occidentales y la ofensiva iraquí por Saddam Hussein. El conflicto Irán-Irak trajo consigo el ascenso de la Guardia de la Revolución Islámica o Pasdaran y la creación de milicias chiíes en Irak, lo que sentaría las bases para la extensión del poder iraní en el Oriente Próximo.

¹ «لباقم رد شواقم هری جنزی ییالط مؤلح هیروس»/Agencia de Noticias Mizan. «Siria es el eslabón de oro en la cadena de resistencia contra Israel. [Consulta: 8 de febrero de 2015]. Disponible en: <https://www.mizanonline.ir/fa/news/127672/تساالیئارسا-اب-لباقم-رد-شواقم-هری-جنزی-ییالط-مؤلح-هیروس>

² Para una visión en mayor detalle de las pretensiones iraníes de establecer una red de conectividad hacia el oeste, se recomienda la lectura del documento: La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf

³ UN Department for General Assembly and Conference Management. «Group of Friends of the Syrian People. Disponible en: <https://unterm.un.org/unterm2/en/view/eca50d06-0bdb-4f87-a660-406f9139a91f>

La influencia iraní ya era notoria en el Líbano, donde los chiíes profesaban la misma rama del culto religioso. En 1982, se sellaría esta unión cuando una comisión de AMAL, compuesta por Abbas al-Musawi, Sheikh Naim Qassem y el joven Hassan Nasrallah, viajó a Teherán (Majidyar, 2014: 3). Ello llevó a que la fundación en 1985 de Hezbollah fuese impulsada desde Irán (Lucic, 2009: 81).

Paradójicamente, la intervención estadounidense en Afganistán (2001) e Irak (2003) dejó a Irán libre de los talibanes y del régimen de Saddam. En estas condiciones, los iraníes comenzaron a expandir sus redes y a enlazar territorios bajo su control. La influencia iraní en Irak pronto se haría notar a través del respaldo al primer ministro Nuri al Maliki, quien gobernaría el país desde 2006 hasta 2014 (Sari, 2021: 434). Esta influencia ha continuado en la vida parlamentaria a través del partido Dawa.

Irán también había posado sus ojos en Yemen, situado en uno de los extremos del estrecho de Bab el Mandeb, por donde discurre una de las rutas marítimas más importantes del planeta. Los chiitas yemeníes son, en origen, zaiditas quintimanos, otra rama distinta de esta confesión religiosa, pero en una de sus tribus el régimen de los ayatolás encontró la posibilidad de ejercer su influencia. Para ello, capturaron a Hussein Badreddin al-Houthi quien, después de una estancia en el seminario iraní de Qom, fundó el movimiento Houthi y se identificó con los postulados libaneses de Hassan Nashrallah (MEMRI, 2009). A pesar de que los moderados zaiditas lo consideraron una traición y de la muerte de Hussein en 2004, los vínculos con Irán fueron continuados por su hermano Abdulmalik (Ortiz de Zárate, 2024).

Las denominadas Primaveras Árabes del año 2011 prendieron por toda la región, lo que afectó a muchos regímenes y, en gran medida, a la Siria de Basser al Asad. Aunque sirios e iraníes tenían intereses comunes, la independencia siria se basaba en una mayor secularización y en que la minoría dirigente era alawita, si bien también chiita, perteneciente a otra rama confesional. La mala gestión de la crisis obligó a Assad a ponerse en manos de los iraníes, quienes a partir de entonces utilizarían a Siria como una plataforma desde la que operar en la región (Kaderli e Işyar, 2025: 59)⁴.

⁴ El General iraní Qassem Soleimani había aconsejado a Assad que emplease la policía para sofocar la rebelión. Desoyendo los consejos, Assad empleó el ejército. Lo que hizo que las protestas se convirtiesen en una insurrección. Para ver en mayor detalle la

La consolidación de la presencia iraní en el Levante se produciría tras el repliegue estadounidense de Irak en 2011. La conducta sectaria de Maliki contra los sunníes prendió en la sublevación de estos, muchos de los cuales engrosaron las filas de Al Qaeda. Como escisión de esta organización, apareció el Daesh o Estado Islámico cuyo líder, Abu Bakr al Bagdadi, proclamó en 2014 el califato islámico en Irak y Siria. Aunque los norteamericanos regresaron para derrocar al Daesh, la intervención del general Qassem Soleimani en apoyo de ambos regímenes estatales consolidó la influencia iraní en toda Mesopotamia y Levante (Jahanbani, 2020).

Las sanciones de la ONU contra varios líderes houthis y el expresidente yemení Saleh dejó a este último en una situación de debilidad, pues poseía intereses económicos en el exterior. En 2017, los houthis asesinaron a Saleh, de modo que obtuvieron una posición de privilegio entre el resto de las tribus zaiditas, lo que benefició los intereses iraníes (Zimmt, 2018: 2).

El posterior control del parlamento libanés por parte de Hezbollah a partir de 2018 reforzó aún más la posición de Irán en la región, con un fuerte ascendiente en Irak, Siria y Líbano, a través de los que estableció un corredor para llegar al Mediterráneo y hostigar a Israel (Dolatabadi, Beigi y Choul, 2020: 123). Entretanto, también poseía el control del estrecho de Ormuz, por encontrarse próximo a su territorio y el de Bab el Mandeb, vigilado por sus aliados houthis del Yemen.

Mientras, los árabes veían que la situación se estaba decantando cada vez más del lado iraní por la progresiva derrota del Daesh en Mesopotamia, donde, en muchos casos, era sustituido por algún grupo afín a Irán. La zona se estaba convirtiendo para ellos en algo más peligroso que un siempre corredor entre Beirut y Teherán porque podría constituirse en el *Wilayat Imam Ali* o provincia del imán Alí (Jones, 2019: 5).

Aunque el concepto del Eje de la Resistencia existía de antemano, en 2018, se daban las condiciones para ponerlo en marcha. Es más que posible que existiese algún tipo de plan a largo plazo para implementarlo y que su artífice fuese el general Soleimani. De esta forma, se estableció un puente de comunicaciones terrestre que uniría a las comunidades chiíes hacia el oeste. Al

extensión iraní en Siria y todo el Oriente próximo se recomienda la lectura del artículo: «El liderazgo desde el otro lado de la colina». Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf

tiempo, proporcionaba una ruta de comunicaciones más segura y barata que el transporte aéreo, para el envío de armamento a sus *proxies* de la región y para hostigar Israel desde el Líbano (Chulov, 2016).

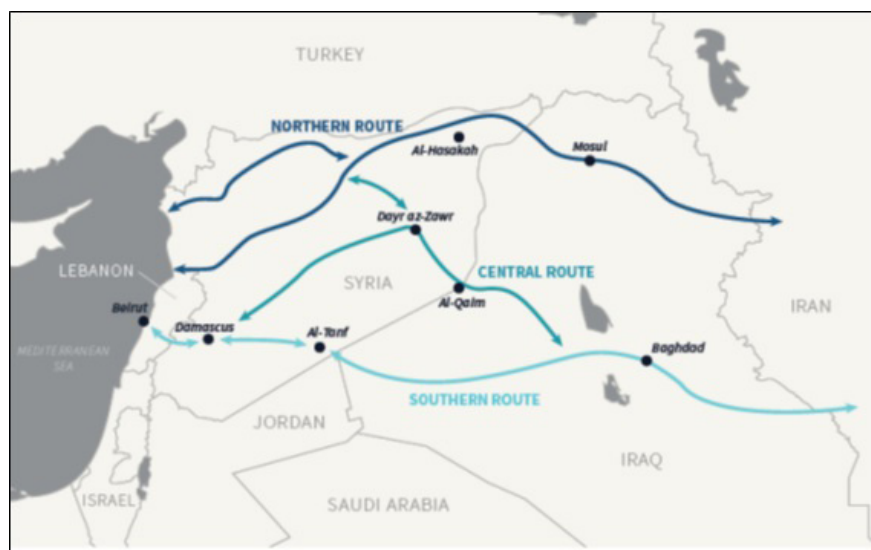


Figura 2. Puente terrestre establecido hacia el oeste por Irán. (Jones, 2019: 5)

Entretanto, Israel pretendía mantener la amenaza lo más alejada posible de su territorio, por lo que decidieron intervenir tras la reunión de 2020 del líder de Hezbolá en el Golán, Hajj Hashem, y el general sirio, Ali Amad Assad (Truzman, 2020).

A pesar de las acciones israelíes, el puente hacía su territorio se continuaba consolidando y, dentro de este, el grupo terrorista suní Hamás empezaba a fraguar un plan que acabaría en tragedia. En el año 2022, Yahya Sinwar, líder de esta organización en la Franja de Gaza, escribió una carta a Ismail Haniyah, presidente de la estructura política de la organización, que se encontraba en Qatar. En dicho documento, se presentaban varias posibles opciones para la erradicación de Israel y todas ellas pretendían, en mayor o menor medida, degradar al «Estado ocupante» con la ayuda de sus socios del Eje de la Resistencia (Benson, 2025).

Aunque no se puede demostrar que Irán conociese los preparativos del ataque a Israel, se realizaron varias reuniones en Beirut entre las que cabe destacar la de abril de 2023 en la que el líder de Hezbollah, Hassan Nasrallah, recibió a los líderes de Hamás, Haniyeh y Saleh Arouri (Truzman, 2023). En el mes de septiem-

bre, Nasrallah volvió a reunirse con los dirigentes de Hamás y de la Yihad Islámica Palestina Saleh Arouri y Ziyad al-Nakhalah (Frantzman, 2023).

2 Situación actual del conflicto

2.1 El desmantelamiento de Hamás

Los ataques terroristas de 2023 contra los territorios israelíes próximos a la Franja de Gaza fueron un auténtico revulsivo para los israelíes, cuyo primer ministro, Behamin Netanyahu, declaró estar combatiendo en siete frentes al relacionar a Gaza, Cisjordania, Líbano, Siria, Irak, Yemen y, por supuesto, Irán (I24News, 2025).

La movilización de Israel no se hizo esperar y, dentro de su propio territorio, comenzó una serie de operaciones para eliminar la capacidad operativa de Hamás y sus grupos afines, por lo que eliminó sistemáticamente a sus líderes sobre el terreno, destacando en 2024 la muerte de Yahya Sinwar, Mohamed Deif y Marwan Issa (NDTV World, 2024). Igualmente, el líder del buró político de Hamás, Ismail Haniyeh, fue asesinado en Teherán, donde se encontraba presente para asistir a la toma de posesión del nuevo presidente iraní, Masoud Pezeshkian (Bergman *et al.*, 2024).

En mayo de 2025, Israel volvería a eliminar al nuevo líder sobre el terreno, Mohamed Sinwar, hermano de Yahya. Con su muerte, no solo se había eliminado el quinteto que había planeado el ataque terrorista, sino que se había creado un vacío de poder en la organización en un momento crítico, que podría conducir a la desaparición de Hamás por falta de liderazgo y apoyo (Abualouf, 2025). A primeros de septiembre, Israel realizó en Doha un bombardeo contra miembros de la cúpula de Hamás y de su equipo negociador. El hecho de que el ataque se produjese en la capital catari constituyó un cambio de percepciones en el mundo árabe (Al Jazeera Centre for Studies, 2025).

2.2 La degradación de Hezbollah

Hezbollah constituía el bastión chiita que desde el sur del Líbano hostigaba a Israel. Su posición en la vida pública libanesa le daba un papel que, en muchas ocasiones, era superior a la del propio Estado. En 2006, había demostrado a Israel que mediante capacidades convencionales no era posible su eliminación, por lo que,

posteriormente, los israelíes se dedicaron a una campaña selectiva de eliminación de sus líderes más importantes y de sus sistemas de armas, de modo que desencabezó gran parte de la cúpula de la organización, así como de la Fuerza Radwan, unidad encargada de infiltrarse dentro del territorio israelí (Wechsler, 2024).

La estructura de la organización fue gravemente dañada en una operación llevada a cabo por los servicios secretos israelíes. Estos eran conscientes de que la red de mando y control de Hezbollah se apoyaba en radioteléfonos y buscapersonas, para evitar ser detectados o interferidos. Por ello los israelíes consiguieron modificar los dispositivos para que pudieran estallar ante una señal prefijada, que se produjo a mediados de septiembre de 2024 (VV. AA., 2024). El golpe de gracia contra la organización sería la eliminación de su líder, Hassan Nashrallah, junto a su cuartel general (Young, 2024).

Ante la falta de liderazgo en Hezbollah, ha tenido que hacerse cargo de ella el anciano Naim Qassem (referido con anterioridad como antiguo líder de AMAL), quien, durante el verano de 2025, realizó llamamientos desesperados para que sus acólitos no abandonasen las armas ante la presión del Gobierno libanés, la propuesta de paz del enviado estadounidense, Tom Barrack, y los ataques de Israel (Al Jazeera, 2025). La delicada posición de Hezbollah no solo alejó la amenaza del norte para Israel, sino que le proporcionó la posibilidad para lanzar operaciones en la profundidad del Eje de la Resistencia.

2.3 Siria: la caída del eslabón central de la cadena

El régimen de Assad se mantenía en pie gracias al apoyo proporcionado por Irán desde que Soleimani y Nasrallah convenciesen al líder Jamenei para que mantuviese al Gobierno alawita tras las primaveras árabes. El argumento de ambos se mantenía en que la caída del régimen sirio supondría también la caída del Eje de la Resistencia (Grajewski, 2024).

Durante más de trece años, Irán invirtió ingentes cantidades en el sostenimiento del régimen sirio, así como en su seguridad, de manera que creó milicias a través de la Fuerza Quods, envió hazaras afganos a engrosar las filas de las brigadas Fatemiyoun y apoyó determinadas unidades del ejército regular (Semenov, 2017).

Assad controlaba unas dos terceras partes del territorio, mientras que, en el norte, los kurdos de las Fuerzas Democráticas de Siria (SDF)

mantenían el noreste de la Rojava; el grupo Hayat Tahir al-Sham (HTS) ocupaba la región de Iblib y el proturco Ejército Nacional de Siria (SNA) se encontraba en las áreas en las que Turquía había desplegado en anteriores operaciones militares⁵. A finales de noviembre de 2024, con el apoyo del SNA y otras facciones islamistas, HTS comenzó una rápida ofensiva que culminó en la huida de Assad a Rusia y el establecimiento de un Gobierno provisional de HTS presidido por su líder, Abu Mohammed al-Golani, quien dulcificó su nombre a Ahmed al-Sharaa (Gebeily y Azhari, 2024).

Mientras su régimen se derrumbaba, Assad veía como sus valedores rusos e iraníes se replegaban, respectivamente, a sus bases de Tartus y Lakatia y en dirección a Irak. Para los rusos, embebidos en Ucrania y preocupados por la reacción de Turquía, Assad se había vuelto demasiado intolerante para buscar una salida negociada al conflicto en Idlib. Entretanto, los movimientos de los iraníes estaban cada vez más restringidos en Siria, al tiempo que Assad les había impedido utilizar los altos del Golán para hostigar a Israel. Es posible que los sirios hubiesen filtrado información sobre la situación de altos mandos iraníes que se encontraban en su territorio, que llevó al ataque de la embajada iraní en Damasco en abril de 2024 (Grajewski, 2024).

2.4 Los eslabones de Irak y Yemen

Todavía Irán mantiene una importante presencia en Irak, donde su influencia en la vida pública es notoria a través de la actividad política, las milicias afines y las relaciones económicas. Al cierre de estas líneas, no se tienen los datos de las elecciones de final del año 2025, pero la pugna se encuentra entre la tendencia más independiente del primer ministro Sudani y la más proiraní del ex primer ministro Maliki. No obstante, es después de las elecciones cuando se producirán las largas negociaciones entre grupos políticos, incluidos los contrapesos sunita y kurdo, que decantarán a los iraquíes de uno u otro lado (Rudolf, 2025).

Los houthies del Yemen constituyen geográficamente un eslabón suelto de la actual pequeña cadena del Eje de la Resistencia.

⁵ Para la lectura más en detalle de los acontecimientos que rodearon la caída del régimen de Assad se recomienda la lectura del documento: «La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria». Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320762/la_tercera_particion_del_oriente_proximo_y_la_cuestion_siria_2025_dieeee03.pdf/07f0fbbf-ca0e-6722-2d4a-a105510ddce2?t=1736514718145

La caída de sus aliados en el tablero de Mesopotamia y Levante los lleva a plantearse la propia continuidad de su régimen⁶. Los intercambios de misiles y drones hicieron que Israel lanzase un ataque contra la cúpula houthi a finales de agosto de 2025, en la que resultó muerto su primer ministro, Ahmed Ghalib al-Rahwi, junto con varios miembros del Gobierno (Al-Goidi, 2025). Si el deterioro de las capacidades iraníes impide la continuidad del sostenimiento a los houthies, estos deberán buscar algún otro punto de apoyo. Ante este futuro incierto, una posible opción podría pasar por la relación directa con potencias globales, como podrían ser Rusia o China, ávidas de bases en la región (Ali, 2025).

3 Papel de los actores externos de la región

El Eje de la Resistencia se había constituido como una alianza no cohesionada que había dado pasos no coordinados, lo que provocó una reacción demasiado contundente para soportar la presión ejercida. De acuerdo con la teoría de equilibrio de alianzas (Walt, 1990; 5), se había creado otra alianza para contrarrestar el Eje de la Resistencia, independientemente de la ideología o de la ayuda exterior recibida. Por ello, se comprende que los países sunitas de la zona hayan colaborado con Israel y EE. UU. para neutralizar el poder de Irán y sus aliados.

Israel parece haber sido el más beneficiado, por haber reducido de forma drástica la amenaza de los siete frentes a los que se enfrentaba tras los atentados de septiembre de 2023. La cadena de eslabones que conducían a su territorio desde Irán ha perdido su continuidad, por lo que la amenaza del arco creciente chiita ha quedado tan degradada que, actualmente, no supone un problema existencial.

Los estadounidenses, independientemente de la administración que ocupe la Casa Blanca, también han sido ampliamente beneficiados. El presidente Trump no está interesado en dedicar demasiados recursos ni implicarse sobre el terreno en un teatro de operaciones secundario en su visión global. Con la ruptura del Eje de la Resistencia, este problema quedaría solventado, pudiéndose focalizar en su verdadera preocupación, constituida

⁶ Para una lectura más pormenorizada se recomienda el artículo: « La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol». Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee/la_guerra_de_los_doce_dias_2025_dieeee51

por China, quien debería tomar buena nota de las capacidades estadounidenses (盧政鋒/Cheng-fung Lu, 2025; Sobolik, 2025).

Los países sunitas de la región también parecen ser beneficiados, pues Arabia Saudí y sus socios emiratíes ven la oportunidad de hacer buenos negocios con Israel y, en la medida de lo posible, pueden recuperar la senda de los Acuerdos de Abraham, que llevaron a que Bahrein y Emiratos reconociesen a Israel. Es posible que el apoyo en armamento y tecnología de Israel y EE. UU. proporcionen a estos Estados la posibilidad de quitarse de encima la pesadilla del hostigamiento por parte de los huthíes del Yemen (Engelsberg Ideas, 2025). No obstante, los ataques de Doha contra la cúpula de Hamás podrían haber causado un efecto no deseado en el mundo árabe.

Turquía y su socio catari también ven grandes posibilidades en la ruptura del puente Este-Oeste que constituía el Eje de la Resistencia. Turquía refuerza su influencia hacia el sur, a la par que se convierte en el *hub* logístico de los hidrocarburos que, desde las cuencas del Golfo y Asia Central, se dirigen hacia Europa. Qatar ve la posibilidad de exportar su gas en dirección a Turquía por gasoducto, vía Siria, ahorrándose grandes costes (Daily Sabah, 2025; Khatatneh, 2025; Matoi, 2025).

Rusia aparece como un posible perjudicado. Sin embargo, la deriva que había tomado Assad tampoco le convenía. Por ello, se encuentra en un momento de reconfiguración de su presencia, en la que las relaciones con el nuevo Gobierno de Siria no son del todo malas. Aun así, los rusos se han replegado de las bases que poseían en territorio sirio, y han mantenido únicamente una incierta presencia en Tartus y Latakia (Times of Israel, 2025; Gius-tozzi, 2025). Además, a los rusos siempre les ha interesado que Irán dependa de ellos y no al revés. Si la carencia de apoyos para los houthies continúa, es posible que Rusia recupere la antigua presencia que la URSS poseía en el sur de la Península Arábiga.

China es un actor verdaderamente pragmático. Ávido de los hidrocarburos de la región, lo que le interesa es que nunca se detenga el tránsito comercial de estos productos que atraviesan el estrecho de Ormuz. La mera amenaza del corte del estrecho supone un gran temor para los chinos, que tienen muy buenos negocios con saudíes y emiratíes. Además, cualquier aventura nuclear iraní podría arrastrar a los países de la región a una escalada armamentística. Nada más lejos de las intenciones chinas, cuyo interés es seguir comprando petróleo a precios competitivos (Calabrese, 2025).

Conclusiones y perspectiva

El Eje de la Resistencia tardó en consolidarse más de cuarenta años, pero, en menos de dos, ha sufrido tales reveses y contratiempos que se encuentra gravemente dañado. Una de sus posibles vulnerabilidades críticas puede estar en su propia concepción, pues el establecimiento de una alianza con fines expansivos es sumamente inestable, debido a los intereses dispares de los miembros que la componen.

En este sentido, es fácil ver cómo existía un núcleo duro en torno a Irán, constituido por Hezbollah y los huthies del Yemen. Ahora que la cadena está rota, a estos actores les queda la ardua tarea de la lucha por el poder local. Hezbollah se encuentra en un importante estado de degradación y su peso específico dentro de la vida política libanesa ha disminuido a la par que su poder fáctico. Por su parte, los houthies son una tribu zaidita más dentro de Yemen y una muestra de debilidad frente a otras tribus podría llevarlos a una despiadada lucha por el poder interno.

El resto de los actores pertenecían a alianzas de conveniencia. Hamás y sus grupos afines son de origen sunita y próximos a los Hermanos Musulmanes, por lo que el vínculo que les une al régimen de los ayatolás es el odio a Israel. Assad era un socio de conveniencia que pretendía recuperar la autonomía previa a las primaveras árabes. Irak es un conglomerado de poderes en los que los iraníes tienen adeptos, pero no poseen un control absoluto.

Sin embargo, es más que posible que los esfuerzos de Irán y sus socios continúen, aunque con menos intensidad, siguiendo el concepto «Down but Not Out» (Ali-Khan y Cambanis, 2025). Puede que en aquellos espacios donde hayan perdido la capacidad de imponerse pasen a constituir grupos que recurran a la insurgencia para mantener su presencia desde la clandestinidad. No obstante, desde la muerte de Soleimani, los altos mandos de los pasdaran, que tenían experiencia en la gestión de los grupos tribales del Oriente Próximo, han sido igualmente eliminados, por lo que puede que el control de estos grupos sea aún más difícil no solo por la falta de sostenimiento, sino por la ausencia de mando y control efectivo sobre sus actividades.

Otro aspecto de importancia son las dinámicas internas iraníes. Aunque todo apunta a que sus autoridades buscarán algún tipo de negociación para apuntalar el régimen, la aproximación de las diversas facciones de poder puede ser muy distinta. El funda-

mentalismo de los pasdaran podría resistirse a grandes cambios, mientras que los reformistas tendrían una mayor apertura de miras. En todo caso, Irán tendrá que buscar que EE. UU. e Israel no le infrinjan mayores daños físicos y económicos, al tiempo que deberá apuntalar las relaciones con Rusia y asegurar el sostenimiento de China. En el ámbito regional, necesita un mayor entendimiento con las monarquías del Golfo y con Turquía, para asegurar la estabilidad de los precios de los hidrocarburos y facilitar su transporte.

ANEXO

Tabla de cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1982	Una comisión libanesa de AMAL viaja a Teherán, comenzando el vínculo de la futura Hezbollah con Irán
1993	Mohamed Houthi vuelve de Irán adoctrinado en el duodecimanismo
2001	El presidente estadounidense George W. Bush designa a Irán, Irak y Corea del Norte como el Eje del mal
2003	La coalición liderada por EE. UU. derroca al régimen de Saddam Hussein, lo que permite la extensión de las milicias chiíes
2011	Las «primaveras árabes» en Siria obligan a Assad a ponerse en manos de Irán
2014	El Daesh ocupa zonas de Irak y Siria. Se crea un «puente terrestre» que une a Irán con Irak, Siria y Líbano
2020	Muerte de Qassem Soleimani
2023	Ataque terrorista de Hamás contra la población civil israelí cercana a la Franja de Gaza. Intervención de Hezbollah desde el Líbano y de los Houthis desde Yemen. Netanyahu lanza su campaña de guerra en siete frentes contra todo el Eje de la Resistencia
2024. Abril	Ataque israelí contra la embajada iraní en Damasco. Mueren los altos mandos del IRGC en el Levante
2024. Julio	Muerte de Isamil Haniyah en Teherán
2024. Septiembre	Muerte de Hasan Nashrallah en Beirut
2024. Diciembre	HTS derroca al régimen de Assad en Siria
2025. Junio	Israel ejecuta la operación «Rising Lion» contra la infraestructura, red de mando y control y programa nuclear de Irán
2025. Junio	EE. UU. realiza la operación «Midnight Hammer» contra las instalaciones nucleares iraníes

Bibliografía

- Abualouf, R. (2025). Hamas faces leadership vacuum at critical time with demise of Gaza 'War Council [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/c7v7p9p0rn7o>
- Aleksei, Z. (2023). The International North-South Transport Corridor: the prospects and challenges for connectivity between Russia and India. *Вестник МГИМО Университета*. 16(2), pp. 216-234.
- Al-Goidi, F. (2025). Israel's Targeting of Houthi Ministers Opens A New Phase of Conflict [en línea]. Akfar. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://mecouncil.org/blog_posts/israel-breaks-the-rules-of-engagement-targeting-the-houthi-government-opens-a-new-phase-of-conflict/
- Ali, I. (2025). A shift in the axis of resistance. The Houthis future as Iran bleeds [en línea]. *South24*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://south24.net/news/newse.php?nid=4750>
- Al Jazeera Centre for Studies. (2025). Israel on the rampage: The strategic implications of the attack on Doha [en línea]. Al Jazeera Centre for Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://studies.aljazeera.net/en/policy-briefs/israel-rampage-strategic-implications-attack-doha>
- Al Jazeera. (2025). Hezbollah says it will not give up weapons despite US proposal [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2025/7/18/hezbollah-chief-rejects-us-proposals-on-group-giving-up-weapons>
- Ali-Khan, V. y Cambanis, T. (2025). Down but Not Out: Reassessing the Axis of Resistance». *Century International*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://tcf.org/content/report/down-but-not-out-reassessing-the-axis-of-resistance/>
- Axworthy, M. (2016). *A history of Iran: Empire of the mind*. Basic Books.
- Bagheri Dolatabadi, A., Beigi, M. y Choul, Ā. (2020). Understanding the Power of Hezbollah: the Secret to its Victories, and its Permanence in the Lebanese Political Arena. *Journal of Contemporary Research on Islamic Revolution*, 2020, vol. 2, no 4, p. 111-131.
- Benson, P. (2025). Captured Hamas Documents Reveal Iran and Hezbollah Support for War Against Israel [en línea]. *TPS*.

- [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://tps.co.il/articles/captured-hamas-documents-reveal-iran-and-hezbollah-support-for-war-against-israel/>
- Bergman, R., Mazzetti, M. y Fassihi, F. (2024). Bomb Smuggled Into Tehran Guesthouse Months Ago Killed Hamas Leader [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2024/08/01/world/middleeast/how-hamas-leader-haniyeh-killed-iran-bomb.html>
- Calabrese, J. (2025). Ambiguity No More? Iran Strikes and China's Test in the New Nuclear Age [en línea]. Gulf International Forum. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://gulffif.org/ambiguity-no-more-iran-strikes-and-chinas-test-in-the-new-nuclear-age/>
- Castro Torres, J. I. (2019). Qassem Soleimani: el líder al otro lado de la colina. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 33/2019. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf
- Castro Torres, J. I. (2025a). La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 51/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieeee/la_guerra_de_los_doce_dias_2025_dieeea51
- Castro Torres, J. I. (2025b). La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 03/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320762/la_tercera_particion_del_orienteproximo_y_la_cuestion_siria_2025_dieeea03.pdf/07f0fbbf-ca0e-6722-2d4a-a105510ddce2?t=1736514718145
- Chulov, M. (2016). Amid Syrian chaos, Iran's game plan emerges: a path to the Mediterranean [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/08/iran-iraq-syria-isis-land-corridor>
- Daily Sabah. (2025). Development Road seen as catalyst for new Türkiye-Iraq energy deal [en línea]. *Daily Sabah*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/business/energy/development-road-seen-as-catalyst-for-new-turkiye-iraq-energy-deal>

- Engelsberg Ideas. (2025). In conversation with Elisabeth Kendall on what the Houthis really want [en línea]. Engelsberg Ideas. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://engelsbergideas.com/essays/in-conversation-with-elisabeth-kendall-on-what-the-houthis-really-want/>
- Fleck, R. K. y Hanssen, F. A. (2018). Path dependence and transitions from tyranny to democracy: Evidence from ancient Greece. *Constitutional Political Economy*. 29(4), pp. 371-388.
- Frantzman, S. J. (2023). Nasrallah meets Hamas, PIJ to unite terror front against Israel [en línea]. *The Jerusalem Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.jpost.com/middle-east/article-757303>
- Gebeily, M. y Azhari, T. (2024). Syrian rebels topple Assad who flees to Russia in Mideast shakeup [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/syria-rebels-celebrate-captured-homs-set-sights-damascus-2024-12-07/>
- Giustozzi, A. (2025). Russia and the Collapse of the Assad Regime [en línea]. The Russia Program. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://therussiaprogram.org/russia_and_syria
- Grajewski, N. (2024). Why Did Iran Allow Bashar al-Assad's Downfall? [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/middle-east/diwan/2024/12/why-did-iran-allow-assads-downfall?lang=en>
- I24News. (2025). Netanyahu vows to defend Israel against 'seven-front war of terror' [en línea]. *I24News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.i24news.tv/en/news/israel-at-war/artc-netanyahu-vows-to-defend-israel-against-seven-front-war-of-terror>
- Jahanbani, N. (2020). Beyond Soleimani: Implications for Iran's Proxy Network in Iraq and Syria. *CTC Perspectives*.
- Jones, S. G. (2019). War by Proxy. *Iran's Growing Footprint in the Middle East*.
- Kaderli, D. T. y İşyar, Ö. G. (2025). Iran's Defensive Policy in Assad's Syria: Proxy War. *TESAM Akademi Dergisi*. 12(1), pp. 43-65.
- Khatatneh, A. (2025). Jordan mulls increasing gas supplies to Syria, in cooperation with Egypt, Qatar [en línea]. *The Jordan Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://jordantimes.com/news/local/jordan-mulls-increasing-gas-supplies-to-syria-in-cooperation-with-egypt-qatar>

- Lucic, A. (2009). Hezbollah: An Iranian Project? *National security and the future*. 10(1), pp. 77-88.
- Majidyar, A. K. (2014). *Is Deepening Shi'ite-Sunni Tension Plunging Lebanon Into a New Civil War?* American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Matoi, E. (2025). Syria's As-Suwayda: A Nexus of Regional Conflict and Global Trade Ambitions [en línea]. Middle East Political and Economic Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://mepei.com/syrias-as-suwayda-a-nexus-of-regional-conflict-and-global-trade-ambitions/>
- MEMRI. (2009). Yemeni Shi'ite Cleric and Houthi Disciple 'Issam Al-'Imad: Our Leader Houthi is Close to Khamenei; We Are Influenced Religiously and Ideologically By Iran [en línea]. MEMRI. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.memri.org/reports/yemeni-shiite-cleric-and-houthi-disciple-issam-al-imad-our-leader-houthi-close-khamenei-we>
- NDTV World. (2024). All About Key Hamas Leaders, Commanders After Yahya Sinwar's Reported Death [en línea]. NDTV World. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ndtv.com/world-news/israel-hamas-conflict-key-hamas-leaders-and-commanders-after-yahya-sinwars-reported-death-6813559>
- Ortiz de Zárate Arce, R. (2024). Abdul Malik al-Houthi [en línea]. CIDOB. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cidob.org/lider-politico/abdul-malik-al-houthi>
- Polat, D. Ş. (2016). İran'ın Suriye politikası. En: H. Çomak, H., Sancaktar, C. y Yıldırım, Z. (eds.). *Uluslararası Politikada Suriye Krizi*. İstanbul, Beta Yay, pp. 477-489.
- Rudolf, I. y Ollivant, D. A. (2025). The Ides of November: Navigating the Shifting Sands of Iraq's 2025 Electoral Landscape [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2025/05/the-ides-of-november-navigating-the-shifting-sands-of-iraqs-2025-electoral-landscape/>
- Sari, İ. (2021). Iran's New Iraq Policy After Saddam: From Sociological Dynamics to Political Realities. *İran Çalışmaları Dergisi*. 5(2), pp. 427-454.
- Semenov, K. (2017). The Syrian Armed Forces Seven Years into the Conflict: From a Regular Army to Volunteer Corps [en línea]. RIAC (Российский совет по международным делам). [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/the-syrian-armed->

- forces-seven-years-into-the-conflict-from-a-regular-army-to-volunteer-corps-/
- Soage, A. B. (2020). The conservative-resistance camp: The axis of resistance. En: Amour, P. (ed.). *The Regional Order in the Gulf Region and the Middle East: Regional Rivalries and Security Alliances*. Cham, Springer International Publishing, pp. 95-129.
- Sobolik, M. (2025). Next Steps in US-China Great Power Competition with the House Republican Policy Committee [en línea]. Hudson Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.hudson.org/events/next-steps-us-china-great-power-competition-house-republican-policy-committee>
- Times of Isarel. (2025). Syrian FM meets Putin and Lavrov, in first Russia visit since fall of Assad regime [en línea]. *Times of Isarel*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.time-sofisrael.com/syrian-fm-meets-putin-and-lavrov-in-first-russia-visit-since-fall-of-assad-regime/>
- Truzman, J. (2020). Israel warns Hezbollah over its recent activity in Syria [en línea]. *Long War Journal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.longwarjournal.org/archives/2020/04/israel-warns-hezbollah-over-its-recent-activity-in-syria.php>
- Truzman, J. (2023). Hezbollah's online media outfit released a statement saying Hassan Nasrallah met w/ a delegation of senior members of Hamas, including Ismail Haniyeh and Saleh Arouri [en línea]. X. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://x.com/JoeTruzman/status/1645069995490316294>
- Ulusoy, N. (2021). The Presence of Russia in Syria according to the Barakah Circle Theory: The Tartus Naval Base. *Journal of Islamic Jerusalem Studies*. 21(2), pp. 187-198.
- VV. AA. (2024). Israel's spy agency, Mossad, spent years orchestrating Hezbollah walkie-talkie, pager plots [en línea]. *CBS News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/israeli-mossad-pager-walkie-talkie-hezbollah-plot-60-minutes/>
- Walt, S. M. (1990). *The origins of alliance*. Cornell University Press.
- Wechsler, W. F. (2024). Hezbollah is diminished, decapitated, and in disarray—but still dangerous [en línea]. The Atlantic Council. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/hezbollah-is-diminished-decapitated-and-in-disarray-but-still-dangerous/>

- Young, M. (2024). Israel Has Assassinated the Secretary General of Hezbollah, Hassan Nasrallah [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/middle-east/diwan/2024/09/israel-has-assassinated-the-secretary-general-of-hezbollah-hassan-nasrallah?lang=en>
- Zimmt, R. (2018). Spotlight on Iran. *Meir Amit Intelligence and Terrorism Information*.
- 盧政鋒/Cheng-fung Lu. (2025). Trump's Destruction of Iran's Underground Nuclear Facilities and Implications for the U.S.-China Strategic Competition [en línea]. The prospect Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.pf.org.tw/en/pfen/33-11454.html>
- 康欣; 雷靖莹 [Kang Xin y Lei Jingying]. (2024). 失控的代理人? 伊朗 «抵抗轴心» 发展新趋势 及其影响 [¿Agentes fuera de control? Nuevas tendencias en el desarrollo del «eje de resistencia» de Irán y su impacto]. 阿拉伯世界研究[*Estudios del Mundo Árabe*. 6, pp. 123-154].

Capítulo cuarto

Sudán: ¿condena perpetua de guerra?

Blanca Palacián de Inza

Resumen

Sudán, un país marcado por décadas de conflictos, vive hoy una nueva guerra civil devastadora. Lo que comenzó como una lucha por el poder entre dos líderes militares ha desencadenado una crisis humanitaria ignorada por gran parte del mundo. Mientras potencias extranjeras avivan el fuego por intereses estratégicos, millones de civiles sufren. Este texto analiza las raíces, la evolución y las consecuencias de un conflicto complejo, con implicaciones regionales e internacionales.

Palabras clave

Sudán, Sudán del Sur, Guerra civil internacionalizada, Multipolaridad, Darfur.

Sudan: lifetime war sentence?

Abstract

Sudan, a country shaped by decades of conflict, is now facing a new and devastating civil war. What began as a power struggle between two military leaders has spiraled into a humanitarian crisis largely ignored by the world. While foreign powers fuel the conflict for strategic interests, millions of civilians are left to suffer. This text explores the roots, evolution, and consequences of a complex war with deep regional and international implications.

Key words

Sudan, South Sudan, Internationalized civil war, Multipolarity, Darfur.

Introducción

En 2010, solo había un Sudán. Un año más tarde, tras más de dos décadas de sangrienta guerra, una parte del país se independizó como Sudán del Sur. En 2025, se puede hablar de tres sudanes puesto que, en el fragor de la guerra de Sudán, los paramilitares de las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés), han establecido un Gobierno paralelo al Consejo Soberano en Darfur¹ y Kordofán sur.

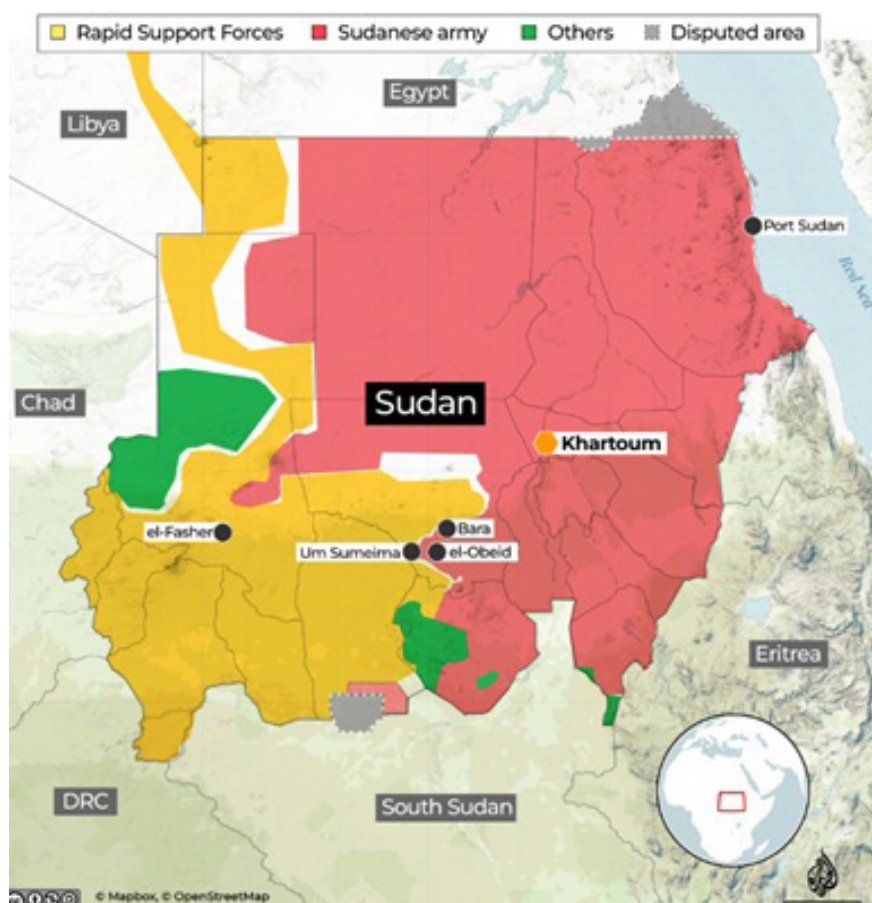


Figura 1. Situación de la guerra en Sudán en septiembre de 2025.

Fuente: Al Jazeera

¹ Salvo la ciudad de El Fasher, a fecha de redacción de este trabajo.

El Sudán anterior a la escisión, que tuvo lugar el 9 de julio de 2011, era un país con una superficie equivalente al doble de la península ibérica, y fu el país más grande del continente africano. Su diversidad étnica y religiosa prácticamente partía el país por la mitad: con un norte árabe e islámico y un sur en su mayor parte cristiano y animista. Su situación recuerda, por su parecido a este respecto, a la de Nigeria, con la nada desdeñable salvedad de que las posibilidades de que este se divida son prácticamente inexistentes, puesto que cuenta con un Gobierno central más fuerte y no hay movimiento separatista de relevancia.

Por su parte, Sudán, al igual que Sudán del Sur, no tiene gobierno sólido, de modo que el conflicto está atado al papel de dos líderes enfrentados. Tampoco tiene ninguno de ellos una economía saneada puesto que, si bien la de Sudán era más favorable que la de su vecino del sur, tras más de tres años de guerra civil, se encuentra en estado de colapso. Y esto afecta enormemente a Sudán del Sur, puesto que necesita de las infraestructuras de su vecino para exportar un petróleo del que depende en un 90 % (Energynews, 2024).

Ya en 2004, mucho antes de la división del país más grande de África, la periodista Deborah Scroggins explicaba que siempre había pensado que para entender la guerra de Sudán de 2003 se necesitaba un mapa con diferentes capas (Scroggins, 2004). La capa con el conflicto político, la de la división religiosa, la de las etnias, la de los clanes y tribus, las lenguas, las diferencias económicas y los recursos, las divisiones coloniales, y así hasta que quedase claro a simple vista que no se trata de una guerra sino muchas.

En la actual guerra que desangra Sudán, esta complejidad expresada con la imagen del mapa con multitud de capas superpuestas sigue perfectamente vigente. No es con dicha separación como se articula este capítulo, que obedece a la estructura con la que se organiza esta colección del Panorama Geopolítico de los Conflictos, pero como no puede ser de otra manera, se tiene en cuenta y se contemplan los elementos a los que se refiere.

En este trabajo, se analiza la situación de Sudán, con las menciones obligadas a su vecino del sur puesto que la influencia en él es inmensa. Se considera el conflicto armado de Sudán en su forma y su fondo. Asimismo, se contempla por un lado la desatención de parte de la comunidad internacional hacia esta guerra, pero también la actitud contraria de otra parte.

1 Antecedentes del conflicto

Sudán se independizó del condominio anglo-egipcio en 1956, pero, a partir de esa fecha, no encontró paz ni libertad. En los casi setenta años de independencia, ha padecido una larga lista de conflictos armados entre los que tan solo ha habido diez años de paz. Ha sufrido veinte intentos de golpe de Estado (siete de ellos exitosos) y ha sido el país africano con más sucesos de este tipo; ha vivido tres guerras civiles y, al menos, un genocidio. El país se ha partido en dos con la independencia de Sudán del Sur y, actualmente, se encuentra, a su vez, también dividido en el fragor de la guerra. Con tantos conflictos armados, es natural encontrar una altísima cifra de acuerdos de paz, hasta 46 se han firmado, aunque se pueden considerar fallidos a tenor de la casi incesante presencia de la guerra.

Ejemplo paradigmático de esto resulta la Primera Guerra Civil, que sacudió el país desde antes de su independencia, de 1955 a 1972. Con su final tampoco se logró la paz, sino una continuación con la Segunda Guerra Civil entre 1983 y 2005. Este segundo conflicto armado tuvo como consecuencia la independencia de Sudán del Sur en 2011. El nuevo país tampoco ha sido bendecido con la paz.

Mientras que los ojos del mundo están en Gaza y, cada vez menos, en Ucrania, Sudán se desangra en otra guerra civil, la tercera, que cumplió su tercer año el pasado mes de abril y para la que la paz no se ve cercana. Se reaviva el fantasma de la tendencia sudanesa de librar guerras civiles de dos décadas de duración. Además, el peligro de que la mecha de la guerra prenda en el vecino del sur e incluso en la región es alto, como se analizará en este trabajo.

En el mes de abril de 2019, un golpe de Estado militar terminó con el largo mandato de al Bashir. Dio comienzo entonces una dictadura militar que se ponía el horizonte temporal de celebrar unas elecciones libres en 2024. El país se encontraba, supuestamente, al inicio de la actual guerra civil, en un periodo de transición hasta la cita electoral.

A este golpe le sucedió un acuerdo entre el Consejo Militar de Transición y las Fuerzas de la Libertad y el Cambio (FFC, por sus siglas en inglés: Forces for Freedom and Change) para formar Gobierno. Abdalla Hamdok fue nombrado primer ministro con ánimo temporal, puesto que el objetivo era convocar elecciones

democráticas a finales de 2022. Estas elecciones nunca llegaron a tener lugar porque, en 2021, el Ejército derrocó a Hamdok y estableció un Consejo Soberano. Este golpe fue orquestado por el general Abdel Fattah al Burhan, a cargo de las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF, por sus siglas en inglés: Sudan Armed Forces) junto con Mohamed Hamdan Dagalo llamado «Hemedti», al mando de las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés: Rapid Support Forces). Aliados entonces, enemigos en el conflicto actual que desangra el país.

Las RSF son una derivación de la milicia Janjaweed o al menos muchos de sus miembros se integraron en las RSF. Los llamados Janjaweed son un grupo mercenario compuesto por miembros de tribus nómadas árabes que se enfrentó a grupos de población sedentarios por la tierra y los recursos en Darfur. Durante el conflicto en aquella región que tuvo lugar de 2003 a 2020, los Janjaweed se convirtieron en una milicia fuerte bajo el mando de al Bashir. Esta milicia es acusada de haber sido entonces, y de nuevo ser ahora, responsable de muchas de las muertes en Darfur.

En el mes de abril de 2023, las diferencias de criterio en lo relativo a cómo integrar a las RSF en la cadena de mando de las SAF escaló en una guerra civil. El trasfondo es la lucha por el poder entre los dos líderes y la manera en la que sus fuerzas se habían de integrar influía enormemente en qué facción iba a controlar el país. Su profunda desconfianza y ambición condujeron al país rápidamente a un enfrentamiento armado abierto en forma de guerra civil.

Aunque la chispa que encendió el conflicto fue la lucha de poder, en el trasfondo se pueden encontrar las capas que refería Deborah Scroggins y que se mencionaban a comienzo de este capítulo: las comunidades política y económicamente marginadas, la división religiosa, las guerras anteriores cerradas en falso y el resto de diferencias en un país con una polarización extrema.

2 Situación actual del conflicto

Antes del inicio de la guerra, gran parte del país se encontraba asolado por la pobreza y las constantes hambrunas. Tres años de guerra después, las cosas han empeorado drásticamente. En la actualidad, el Programa Mundial de Alimentos calcula que un

total de 24,6 millones de personas (aproximadamente la mitad de la población) sufren una grave inseguridad alimentaria². Casi 650 000 personas se enfrentan a niveles catastróficos de hambre. Se trata de la cifra más alta del mundo.

Naciones Unidas (Speakman Cordall, 2025) calculaba a mediados de septiembre que, aproximadamente, cuarenta mil personas han muerto en los enfrentamientos desde el inicio de la guerra. Cerca de trece millones han abandonado el país.

Si Sudán gozase de la paz, con toda seguridad no sería uno de los países más pobres del mundo. Las reservas de petróleo que alberga le convierten en el 54.^o mayor exportador mundial de este combustible fósil³. La guerra ha frenado en seco las exportaciones de crudo, no solo de Sudán sino también de Sudán del Sur. El vecino del sur depende de Sudán para sus exportaciones de crudo, que se transportan al mar Rojo pasando por Jartum. También otros productos de cuyas exportaciones dependía la economía sudanesa, como el algodón, la goma arábiga o el azúcar, han sufrido los reveses de la guerra.

Tras tres años desde el inicio de la guerra, esta continúa siendo ignorada por la opinión internacional a pesar del alto riesgo de genocidio, los miles de muertos, y de que se trate de la mayor crisis humanitaria del mundo. La violencia no para de escalar con ataques indiscriminados contra civiles, el uso de violencia sexual como arma de guerra y la hambruna que afecta a millones de personas. Las regiones de Darfur y Kordofán son epicentros del conflicto.

Si se tiene que definir el tipo de conflicto armado que asola Sudán, se trata de una guerra civil internacionalizada, como viene siendo habitual en este siglo. Las guerras civiles internacionalizadas constituyen una categorización reciente. Esta hace referencia a un conflicto que implica violencia organizada por dos o más bandos dentro de un Estado soberano, en el que elementos extranjeros desempeñan un papel en la instigación, prolongación o exacerbación de la lucha (Jenne y Popovic, 2017). En este caso, hay países que tienen tantos intereses en esta guerra que, por ese motivo, ninguno de los dos bandos se agota y no llega ni la derrota ni la victoria.

² Datos disponibles en la web: Sudán | World Food Programme.

³ Datos tomados de The Observatory of Economic Complexity. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/sdn>



Figura 2. Mujer desplazada refugiada en la ciudad de Tawila, en Darfur del norte. Fuente: Reuters

Al pensar en dos bandos y hablar de guerra civil, cabe caer en el error de pensar en una población enfrentada y dividida por dos opciones políticas. La realidad, por el contrario, es una población atrapada impotente, al margen, de modo que se observa una violencia entre dos líderes políticos y sus soldados. Esta violencia a veces se dirige deliberada y directamente contra esta población, como es el caso de Darfur. Sobre esta región, según Human Rights Watch, el Gobierno de Estados Unidos declaró el pasado mes de enero (Human Rights Watch, 2025), que las RSF habían cometido genocidio⁴. Se estaría hablando del segundo genocidio en Darfur en tan solo dos décadas y, una vez más, de otro capítulo un tanto ignorado por la comunidad internacional (Palacián de Inza, 2024).

Además de esto, agencias de Naciones Unidas certifican que están teniendo lugar en el país crímenes de guerra y todo tipo de atrocidades contra la población, lo que incluye la violación, las ejecuciones, la utilización del hambre como arma de guerra y la persecución de grupos minoritarios. La infancia no queda libre de estas barbaridades y sufre, además, su utilización como combatientes y la violencia sexual (Naciones Unidas, 2024).

⁴ «Genocidio»: exterminio o eliminación sistemática de un grupo humano por motivo de raza, etnia, religión, política o nacionalidad. Genocidio | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE.

Sudán es ejemplo o arquetipo de los nuevos conflictos regionales donde las dinámicas locales e internacionales se cruzan cada vez más y las crisis humanitarias exacerban y son agravadas a su vez, por rivalidades y tensiones geopolíticas (Shea, 2024).

Los países externos se involucran en una guerra civil de manera directa o indirecta, que es la más habitual. El envío de armas, efectivos incluso o la obtención de inteligencia, por ejemplo, son algunas formas de apoyo. Los indicios parecen ser claramente evidencias. Un ejemplo de ello lo constituye el informe de Amnistía Internacional titulado *New Weapons Fuelling the Sudan Conflict* (Amnesty Internacional, 2025), que documentó la transferencia a Sudán y sus alrededores de armas de fabricación reciente desde países como China, Rusia, Turquía y EAU.

Conviene tener en cuenta que, mientras países cercanos y lejanos tienen sus ojos, y a veces sus armas o dinero, puestos en Sudán; la opinión pública europea y norteamericana, si no la global, es ajena a esta guerra y tantas otras más allá de Gaza y Ucrania. Hay quien va más allá, como el columnista de *The Guardian* Jonathan Freedland, que afirma con contundencia: «¿Recuerdan cuando dijimos que las vidas de los negros importan (Black Lives Matter)? No lo decíamos en serio»⁵.

En esta línea de exclusión para nuestra atención de otras raza, religiones o grupos étnico-lingüísticos, se enmarca la intervención del periodista yemení y sueco, Luai Ahmed, en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas a principios de este año:

«[...] Pregunto a la ONU, a la Liga Árabe y a todos los que han estado izando la bandera palestina desde el 7 de octubre: ¿Dónde está la bandera de Yemen? (...) ¿Y Sudán? En menos de dos años, más de 150 000 personas han muerto. ¿Dónde está la bandera de Sudán? [...] ¿Dónde está la bandera siria?»⁶.

Otra explicación sobre la desatención mortal hacia la guerra de Sudán puede ser que cuando no se puede dividir la realidad en buenos y malos, en víctimas y verdugos, se prefiere no atender (Freedland, 2024).

⁵ Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/oct/11/world-humanitarian-disaster-sudan>

⁶ Intervención de Luai Ahmed periodista yemení y sueco en la 58.ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 27 febrero 2025. Intervención completa disponible en: When Arabs kill millions of Arabs, no one bats an eye»: Yemeni activist slams UN - UN Watch.



Figura 3. Dibujo del artista de Nairobi Galagoly. Fuente: Instagram

Sea como fuere, esta negligencia de no atender a ciertos conflictos armados tendrá su precio a pagar, en primer lugar, con miles de emigrantes irregulares en busca de paz (Shea, 2024). O podría tener como efecto el derrocamiento de otros regímenes en el Sahel y el Cuerno de África; o Sudán podría convertirse en otro santuario para terroristas o exacerbar la crisis en el mar Rojo (The Economist, 2024).

A fecha de redacción de este trabajo, Sudán está dividido como se puede ver en la figura 1. La división del país se corresponde con los territorios controlados por un general u otro. Según Marc Lavergne⁷, especialista en el Cuerno de África, se trata de una batalla entre dos elites encarnadas en el general al Burhan y el general Hemedti. Se trata, según este autor, de la élite político-militar establecida en el centro del país y la élite militarizada emergente de Darfur. El objeto del conflicto es el control del Estado (Corbeta, 2023).

En este sentido, se están dando los pasos para una administración paralela independiente al Gobierno de Sudán. Para ello, Hemedti ha nombrado un primer ministro y un consejo presidencial dirigido por él mismo y con el líder del SPLM-N, Abdelaziz al-Hilu, como su adjunto (Sudan Tribune, 2025). El SPLM-N (Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés-Norte) se alió con las RSF en febrero (López Martín, 2025).

La contrapartida fue que el ejército de Sudán ha buscado el apoyo de milicias sursudanesas para que combatan al SPLM-N y las RSF, a lo largo de su frontera compartida (Nashed, 2025).

3 Papel de los actores externos

Sudán, por su ubicación entre África y Oriente Medio y sus ricos recursos naturales (tierras fértiles y variedad de ganado, petróleo, gas, oro y agua), es un punto estratégico de interés para potencias regionales y globales.

Como era de esperar, estos intereses tienen su reflejo en el actual conflicto. Esto hace que Sudán ejemplifique, de manera excepcional, la forma que toman los nuevos conflictos regionales. Se trata de una suerte de dinámicas locales e internacionales que se mezclan y retroalimentan (Shea, 2024).

Sudán se convierte, de este modo, en esencial para los intereses de terceros países como Rusia, China y, de manera especial, Emiratos Árabes Unidos. Sin lugar a duda, la participación de fuerzas internacionales ayuda a la prolongación del conflicto y retrasa las posibilidades de llegar a un acuerdo de alto el fuego.

⁷ Prof. Marc Lavergne, Investigador jefe emérito, Centro Nacional de Investigaciones Científicas, Departamento de Estudios Árabes y Mediterráneos, Universidad de Tours (Francia).

También Arabia Saudí tiene interés en el punto estratégico que supone Sudán por su ubicación en las rutas de comercio internacional. Así queda establecido en la *Visión 2030* de Arabia Saudí⁸.

Rusia, aparentemente, está apoyando a los dos bandos en conflicto (Sánchez-Rey Navarro, 2024). No obstante, esta dinámica puede cambiar, puesto que ha sido con al Burhan con quien ha obtenido permiso para construir la base naval en Port Sudan (Sanjurjo, 2024). Putin anhelaba este enclave desde 2017 (Sánchez-Rey Navarro, 2024). Será su primera base en el mar Rojo y permitirá a Rusia posicionar buques de guerra y submarinos nucleares en este estratégico mar. Esto reforzará su presencia militar en África y su influencia regional. No cabe duda de que ahora Rusia tiene claro qué bando sudanés necesita que gane el conflicto sudanés.

Emiratos Árabes Unidos ha colaborado desde hace tiempo con las RSF tanto en lo militar como en lo comercial. A su lado, también apoyan a Hemedti el Ejército Nacional Libio y Chad.

En el bando contrario, apoyando a las SAF, se encuentran Egipto, Eritrea, Ucrania, Turquía, Catar e Irán.

Estados Unidos y Europa miran a otras guerras, por lo que su implicación en la sudanesa es casi nula, salvo por las dinámicas recientes pacificadoras del presidente Trump. Este, junto con Arabia Saudita, Emiratos y Egipto (que forman un grupo conocido como «The Quad»), empuja propuestas de paz para Sudán. Sin embargo, la última propuesta de paz ha llegado de la mano de los Hermanos Musulmanes (Speakman, 2025), actores relevantes en el conflicto que apoyan al ejército sudanés con la ayuda de Irán. Un futuro Sudán influenciado por los HHMM sería una posibilidad que países del norte de África y del Golfo, que les han catalogado como terroristas, temen, pero que Occidente parece ignorar.

El conflicto armado de Sudán ha afectado de manera especial, y lo seguirá haciendo, a su vecino del sur. Al igual que en Sudán, las caras visibles del conflicto aún no armado en Sudán del Sur son las de dos líderes enfrentados: el presidente Kiir y el vicepresidente Machar. Según Alan Boswell, estos dos políticos son responsables de la situación en el país, pero hay un tercero, si se

⁸ En este documento, el Proyecto del Mar Rojo, es un megaproyecto de Arabia Saudí que desea diversificar sus fuentes de riqueza reduciendo su dependencia del petróleo mediante el desarrollo de otros sectores entre los que destaca el turismo. Saudi Vision 2030.

puede considerar otro actor: la guerra en Sudán (South Sudan Voices, 2025). En los últimos dos años, ha habido varios momentos de dificultad entre los dos líderes, la diferencia ahora es la presión de la guerra en el país vecino. En este sentido, «Sudán y Sudán del sur a pesar de la separación continúan unidos por la cadera»⁹ social, política y económicamente. Por esto, si la guerra en Sudán no se consigue parar, la presión para que estalle en Sudán del Sur es mayor. Y si eso sucede, será muy difícil separar ambos conflictos.

Conclusiones

El conflicto armado en Sudán ha cumplido tres años y medio. Las cifras de fallecidos, desplazados o con grave inseguridad alimentaria son muy elevadas. No obstante, este conflicto armado está siendo ignorado por muchos, mientras que otros tienen demasiados intereses en él. Ambas posturas son contrarias a la paz y afectarán no solo a los países vecinos en situación de vulnerabilidad, sino también a los más lejanos.

Los problemas de fondo que alimentan el conflicto armado en Sudán quedan ocultos por lo aparente: la lucha entre dos líderes con su propia agenda. Durante cincuenta años los procesos de paz han sido seguidos de otra guerra en Sudán, lo que apunta a que las causas tras los enfrentamientos no se afrontan. En la era de multipolaridad desordenada en la que nos encontramos, parte indispensable de la multipolaridad son otros actores nacionales. La paz es más sostenible con mayor participación. Es indispensable que otros actores de la sociedad civil de todo el país, participen en los procesos de paz como las mujeres, los jóvenes o los líderes religiosos.

En cualquier caso, nada de esto parece posible cuando las guerras están internacionalizadas, pues quienes apoyan a uno u otro bando impiden que el conflicto se agote y cese. Aún peor, podría extenderse puesto que la guerra en Sudán podría desestabilizar, como de hecho está sucediendo, a Chad, Somalia, Etiopía, el Sahel y países más alejados del Cuerno de África y África Oriental.

Es posible, sin embargo, que de entre los países que alimentan el conflicto porque tienen intereses en él, haya uno que pueda ayudar a poner fin al mismo. Rusia, tras la firma del acuerdo de tener

⁹ Rome Nyagoah Tut Pur: en South Sudan Voices, 2025.

una base en Port Sudan, ahora puede que tenga interés que el país alcance la paz y de que venga con la victoria del general al Burhan, que es con quien ha firmado dicho acuerdo.



Bibliografía

- Amnesty Internacional. (2025). New weapons fuelling the Sudan conflict [en línea]. Amnesty Internacional. [Consulta: 2025]. Disponible en: New weapons fuelling the Sudan conflict - Amnesty International
- Corbetta, J. (2023). Sudán, un país tambaleante entre la Guerra Civil y la acumulación de crisis sin fin [en línea]. *Nota al pie*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Sudán, un país tambaleante entre la Guerra Civil y la acumulación de crisis sin fin | Nota al Pie | Noticias en contexto
- Energynews. (2024). Pipeline rupture: South Sudan faces major economic crisis [en línea]. *Energynews*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Pipeline rupture: South Sudan faces major economic crisis - energynews
- Freedland, J. (2024). Sudan is the world's gravest humanitarian disaster – but almost nobody cares [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/oct/11/world-humanitarian-disaster-sudan>
- Human Rights Watch. (2025). US: State Department Determines Genocide in Sudan [en línea]. *Human Rights Watch*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.hrw.org/breaking-news/2025/01/08/us-state-department-determines-genocide-sudan>
- Jenne, E. K. y Popovic, M. (2017) «Managing Internationalized Civil Wars [en línea]. *Oxford University Press*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.573>

- López Martín, I. (2025). Guerra civil en Sudán y su contagio en Sudán del Sur [en línea]. *Global Affairs*. Universidad de Navarra. [Consulta: 2025]. Disponible en: Guerra civil en Sudán y su contagio en Sudán del Sur. Global Affairs. Universidad de Navarra
- Naciones Unidas. (2024). Sudan conflict: 24 million children exposed to a year of brutality and rights violations, UN committee says [en línea]. Human Rights Office. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/03/sudan-conflict-24-million-children-exposed-year-brutality-and-rights>
- Nashed, M. (2025). Is Sudan's war merging with South Sudanese conflicts? [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Is Sudan's war merging with South Sudanese conflicts? | Sudan war | Al Jazeera
- Palacián de Inza, B. (2024). Darfur: ¿a genocidio por generación? [en línea]. CESEDEN. Ministerio de Defensa. [Consulta: 2025]. Disponible en: Darfur: ¿a genocidio por generación? - CESEDEN
- Sánchez-Rey Navarro, Á. (2024). El oso en la confluencia del Nilo: la política exterior de Rusia en el conflicto de Sudán [en línea]. CESEDEN. Ministerio de Defensa. [Consulta: 2025]. Disponible en: El oso en la confluencia del Nilo: la política exterior de Rusia en el conflicto de Sudán - CESEDEN
- Sanjurjo, B. (2024). La geopolítica de la guerra de Sudán [en línea]. *Radar Austral*. [Consulta: 2025]. Disponible en: La geopolítica de la guerra de Sudán - RADAR AUSTRAL
- Scroggins, D. (2004). *Emma's war*. HarperCollins, 2004.
- Shea, J. (2024). Sudan: is this an even more geopolitical conflict than Ukraine or Gaza? [en línea]. Friends of Europe. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-sudan-is-this-an-even-more-geopolitical-conflict-than-ukraine-or-gaza/>
- South Sudan Voices. (2025). Governor Louis Lobong vs Edmond Yakani on South Sudan's Crisis [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Vc5ofvqJ73c>
- Speakman Cordall, S. (2025). Could a US and Saudi-backed proposal lead to peace in Sudan? [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Could a US and Saudi-backed proposal lead to peace in Sudan? | Sudan war News | Al Jazeera

Sudan Tribune. (2025). Sudan parallel authority names former official as prime minister [en línea]. *Sudan Tribune*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Sudan parallel authority names former official as prime minister - Sudan Tribune

The Economist. (2024). The ripple effects of Sudan's war are being felt across three continents [en línea]. *The Economist*. [Consulta: 2025]. Disponible en: The ripple effects of Sudan's war are being felt across three continents

Capítulo quinto

Turquía en África: la creciente presencia de la Sublime Puerta

Pedro Sánchez Herráez

Resumen

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

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

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

Palabras claves

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

Turkey in Africa: the growing presence of the Sublime Gate

Abstract

On a planet undergoing geopolitical reconfiguration, Africa is emerging as a key player, for various reasons, in the struggle between old and new powers to create a new balance, a new world order.

In this context, Turkey, largely heir to the Ottoman Empire, has skilfully manoeuvred, initially using its soft power tools, to position itself significantly on the African continent without, so far, arousing the suspicions of other powers.

A brief presentation of these issues and a brief final reflection form the basis of this chapter.

Key words

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

Introducción. Mundo en pugna... ¿también en África?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No solo la acción de Ankara se limita a cumbres y foros periódicos, sino que se emplean con profusión las visitas de alto nivel, la presencia física del presidente Erdogan y de líderes del Gobierno turco en África; de hecho, el presidente ha visitado una treintena de países africanos en los últimos años, en una clara muestra del interés que representa África para Turquía; igualmente, hace dos décadas, Turquía contaba apenas con una docena de embajadas en el continente, por más de cuarenta que posee en la actualidad (Sánchez Wilder y Morgan, 2022).

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

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

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

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

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

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

Cualquier nación emplea sus herramientas de poder para alcanzar sus objetivos; esas herramientas de poder, normalmente, se recogen en el acrónimo DIME (Baqués, 2021) (Diplomático, Informativo, Militar, Económico), si bien tiene, lógicamente, variantes y derivadas. Y Turquía ha ido centrando su actividad (Parlar y Dipama, 2023) en diversas áreas de una manera muy orquestada.

2.1 ¡Turquía, potencia diplomática e informativa en África!

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

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

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

La ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria (Parens y Plichta, 2025) constituyen, por tanto, un pilar esencial de la presencia turca en el continente, dado el escaso nivel de desarrollo de

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

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

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

Y pese a que Turquía es un país laico, no descarta el empleo de la religión como elemento de *softpower*, construyendo y financiando la creación de mezquitas en África, en un intento de lograr relevancia en las diferentes corrientes existentes del islam frente a otras naciones. De hecho, Arabia Saudí ha ejercido una gran influencia y acción en este campo, y ha erigido mezquitas en

Mauritania, Níger, Nigeria y Mali; Irán también ha construido mezquitas en Senegal, Costa de Marfil y Guinea, y Turquía se ha mostrado muy activa en Burkina Faso, Chad, Djibouti, Ghana y Mali. De hecho, en el año 2019, inauguró la mezquita más grande de Djibouti y, durante la ceremonia de inauguración, el representante del Gobierno turco presente en la misma señaló que la construcción serviría para fortalecer los lazos de «nuestra religión, cultura y hermandad» (TRT World, 2019) y, en el año 2021, Ankara inauguró en Ghana una gran mezquita, que, además, sirve de complejo cultural y que, se significa, pretende también mostrar armonía religiosa entre musulmanes y cristianos (AA, 2021b), en muchos casos, empleando historiografía y simbología del pasado otomano.

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

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

2.2 ¡Turquía, potencia económica en África!

Con relación a la cooperación económica (Parens y Plichta, 2025) y las relaciones comerciales, estas han devenido en una de las principales prioridades de Ankara en el continente. De hecho, Turquía organiza de manera periódica Forums económicos y diversas actividades que han permitido que el volumen de negocio se ha ido incrementando de tres mil millones de dólares en el año 2003 a veintiséis mil millones de dólares en el año 2021, además de que la inversión directa de Turquía en África se encuentra cerca de los diez mil millones de dólares. Estos datos ponen de manifiesto que una gran cantidad de empresas privadas turcas se encuentran invirtiendo en diferentes países africanos; de hecho, y como muestra de esa relación creciente, resulta significativo que la aerolínea de bandera turca Turkish Airlines ofrezca 61 diferentes destinos a cuarenta países africanos.

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

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

Ankara importa petróleo y gas natural licuado de países africanos como Argelia, que se ha convertido en uno de los principales exportadores de gas a Turquía; o el comercio bilateral entre Nigeria y Turquía se materializa en un 90 % en importaciones de gas natural licuado. Chad, país rico en minerales, ha mostrado su disposición a invitar a las compañías turcas a establecerse en el país, como también hizo Somalia, para que Turquía pudiese explotar el petróleo de sus costas. Y, por ello, en el sector de la energía, clave para África —y para Turquía—, se han desarrollado proyectos innovadores llevados a cabo por compañías como la turca Karpowership¹, especializada en el desarrollo de plantas de gas flotantes —como las existentes en las grandes ciudades africanas de Dakar y Freetown, entre otras—, constituyéndose esta empresa turca en un proveedor clave de energía para muchos países africanos.

Pero no solo se abordan temas relacionados con los hidrocarburos; en esa búsqueda de mayor capacidad proactiva energética, Ankara pretende lograrlo a través del desarrollo de un programa de plantas nucleares, para el cual cuenta con Rusia y su compañía Rosatom, que proporcionaría el combustible necesario. para los reactores en proyecto... pero que, en el marco de las sancio-

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

nes aplicadas a Moscú por la actual guerra en Ucrania, motiva la búsqueda, por parte de Ankara, de potenciales fuentes alternativas de uranio para dicho proyecto, con lo cual el interés en este recurso crece... y Níger (Parens y Plichta, 2025) es un país rico en uranio.

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

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

2.3 ¡Turquía, potencia militar en África!

En relación con el sector militar y de seguridad (Parens y Plichta, 2025), en Libia o en Somalia las Fuerzas Armadas turcas han implementado programas de entrenamiento para los Ejércitos de estos países, ente otros² así como Fuerzas turcas han participado en misiones de mantenimiento de paz en África Central y en Malí.

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

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

capacidades específicas de formación de fuerzas especiales para algunas unidades del Ejército somalí (AA, 2021a).

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

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

Pero no solo la acción en esta área se produce por medio de las Fuerzas Armadas turcas; también se emplean contratistas militares. Así, la empresa turca SADAT³, que, en ocasiones, se señala como la versión de Ankara del grupo ruso Wagner, es una empresa privada de seguridad pero que actúa en gran medida bajo los dictámenes del Estado (Parens y Plichta, 2025), aunque mantiene formalmente algún tipo de separación. Esta empresa surgió en el año 2012, en el marco de la guerra civil libia, y, desde ese momento, la empresa fue creciendo y desplegando por diferentes zonas de África, y proporcionó no solo servicios de entrenamiento a soldados, sino también servicios directos de seguridad, protección de autoridades y operaciones contra terrorismo, a cambio de garantías para la extracción de recursos por parte de las naciones anfitrionas, como en ciertas zonas del Sahel. Y en una muestra del pragmatismo de Ankara, en el Sahel tanto la empresa turca como la rusa coinciden en determinados escenarios, mientras que en Libia se encuentran en bandos enfrentados.

Y es necesario no desdeñar la importancia del factor religioso en esta empresa (Valdés de Olives, 2025: 34-40), el fundador de esta, general del ejército turco, se convirtió en asesor del presidente Erdogan en su gabinete, por lo que promocionó y animó a la cooperación intramusulmana, y dotó a SADAT de una poderosa vinculación con la religión, pues incluso el nombre de la empresa

³ SADAT, International Defence Consultancy. Disponible en: <https://sadat.com.tr/en/>

proviene del dado a las familias notables que eran descendientes de profeta (Venere, s. f.). Y si bien el empleo de esos ideales consigue ganar adeptos, no es menos cierto que, por ejemplo, en el Sahel, donde han de luchar contra grupos yihadistas —también musulmanes—, genera, en ocasiones, algunas disfunciones en estos alineamientos, como también, en ocasiones, roces entre los contratistas rusos y turcos.

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

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

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

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

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

Turquía no es la potencia más importante en África, pues otras naciones tienen una mayor capacidad y presencia en el continente (Parens y Plichta, 2025). Sin embargo, es necesario considerar que, en ocasiones, el no estar identificado como una gran

potencia proporciona una serie de ventajas, pues un nivel de ambición o presencia de menor nivel que el pretendido por los Estados Unidos, China, Rusia o la propia Unión Europea implica que resulta mucho más sencillo para esa otra nación —en este caso, Turquía— ser capaz de maniobrar adecuadamente para tener influencia y actuar de forma que persiga la consecución de sus intereses nacionales, en principio, de una manera «discreta».

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

Los intereses de las grandes potencias en África, continente disputado en un mundo en disputa global, son diversos: materias primas, espacios de seguridad, instalación de bases navales atlánticas, control de recursos minerales estratégicos⁴... y, hasta el momento, Turquía no solo ha sabido maniobrar adecuadamente en África, sino también en el marco de la disputa global, pues, como se señala, es un país de la OTAN pero que reiteradamente señala y apunta al sur global, que presenta alianzas y apoyos tácticos y puntuales cuando es preciso incluso con adversarios estratégicos —ya se ha señalado el caso de Rusia— y que, merced a una narrativa adecuada y muy asumible por gran parte de los países africanos, se ha ido posicionando de manera creciente.

Ese posicionamiento creciente podría generar problemas con las grandes potencias... pero sí que lo va generando ya con las potencias medias de oriente, que observan como Ankara se ancla en zonas claves como el cuerno de África y el mar Rojo, y con un peso específico significativo.

No parece de momento probable (Parens y Plichta, 2025) que puedan generarse grandes disputas de Ankara con los Estados

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

Unidos, con Rusia o con China, por lo que, en principio y de momento, estas naciones tampoco realizan demasiadas acciones frente a las actividades turcas en África. Pero la situación podría cambiar si se produjeran disputas comerciales en ciertas zonas con China —por la construcción de determinadas infraestructuras, por ejemplo—, o competencia en ciertas áreas entre las empresas militares privadas rusa y turca, o por ciertos recursos naturales.

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

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

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

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

Conclusiones y perspectiva. ¿Futura nueva disputa?

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

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

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

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

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

ANEXO

Tabla de cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
Siglo XVI	Imperio otomano hace acto de presencia en África
1922	Desaparece Imperio otomano
1923	Nace la República de Turquía
1952	Turquía entra en la OTAN
1989	Cae muro Berlín. Inicia final Guerra Fría
1998	Turquía diseña Plan de Acción en África
2002	AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo) llega al poder
2005	Turquía designa este año como «el año de África»
2005	Turquía consigue estatus de observador en la Unión Africana
2008	Turquía se convierte en «socio estratégico» de África, en la primera cumbre África-Turquía celebrada en Estambul en agosto del año 2008
2011	Apoyo masivo de Turquía a Somalia
2012	Nace Empresa Militar Privada SADAT

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
2014	Segunda cumbre África Turquía celebrada en Malabo (Guinea Ecuatorial)
2017	Turquía inaugura un centro de entrenamiento militar llamado TURKSOM en Mogadiscio (Somalia)
2019	Turquía inaugura la mezquita más grande de Djibouti
2022	Turquía entrega drones a Malí
Julio 2025	Tuvo lugar en Ankara la primera reunión del llamado «Consejo Estratégico de Alto Nivel» entre Turquía y Emiratos Árabes Unidos

Tabla de indicadores geopolíticos

En las tablas adjuntas a continuación, datos de 2025 salvo expresión contraria. Fuente CIA, The World factbook

TURQUÍA		
Extensión (Km²)		783 562
PIB en miles de millones de dólares		1323 (2024 est.)
Estructura PIB	Agricultura	5,6 %
	Industria	25,9 %
	Servicios	56,8 % (2024 est.) NOTA: los datos no suman un 100 % por falta de acceso a determinados datos de cada sector
PIB per cápita (dólares)		35 300 (2024 est.)
Tasa de crecimiento PIB		3,2 % (2024 est.)
Exportaciones: en miles de millones de dólares		372,756 (2024 est.)
Importaciones: en miles de millones de dólares		367,022 (2024 est.)
Población		84 119 531 (2024 est.)
Estructura de edad	0-14	21,7 %
	15-64	68,6%
	Más de 65	9,6 % (2024 est.)

TURQUÍA	
Tasa de crecimiento de la población	0,61 % (2024 est.)
Grupos étnicos	Turcos 70-75 % Kurdos 19 % Otros grupos minoritarios 6-11 % (2016 est.)
Religiones	Musulmanes 99,8 % (mayoritariamente sunníes) Otros 0,2 % (mayoritariamente cristianos y judíos)
Lenguas	Turco (oficial), kurdo, otras lenguas minoritarias
Tasa de alfabetización de la población	97 % (2021)
Población bajo el umbral de la pobreza	13,9 % (2022 est.)
Gasto militar % del PIB	2.3 % (2025 est.)

Bibliografía

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

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

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

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

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

- es/news/74754-AFRICA_SOMALIA_Acuerdo_naval_entre_Somalia_y_Turquia_para_contrarrestar_el_de_Etiopia_y_Somalilandia
- Bacchi, E. (2015). A timeline of the Turkish Africa policy [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://ovipot.hypotheses.org/13639>
- Baqués, J. (2021). DIME... espejito espejito... si soy la más guapa del reino: análisis de los instrumentos de poder en el mundo actual [en línea]. *Global Strategy*. [Consulta: 2021]. Disponible en: <https://global-strategy.org/analisis-dime/>
- Daily Sabah. (2025). Turkish Maarif Foundation ranks among top 5 global education networks [en línea]. *Daily Sabah*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/turkiye/turkish-maarif-foundation-ranks-among-top-5-global-education-networks/news>
- Ecsaharai. (2023). Malí recibe un nuevo lote de drones turcos tipo Bayraktar TB2 [en línea]. *Ecsaharai*. [Consulta: 2025].
- Erdoğan, R. T. (2021). *A Fairer World is Possible*. Turkuvaz Kitap.
- Ethiosports. (2014). Turkey's Anadolu Agency opens new bureau in Ethiopia [en línea]. *Ethiosports*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ethiosports.com/2014/05/12/turkeys-anadolu-agency-opens-new-bureau-in-ethiopia/>
- Lee, S. (2025) Neo-Ottomanism in modern Turkey [en línea]. *Number Analytics*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.numberanalytics.com/blog/neo-ottomanism-in-modern-turkey>
- Natz Balkiz, K. (2024) This is why Turkish president Erdogan is calling for a new world order [en línea]. *TRT Global*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://trt.global/world/article/18211683>
- Orakçi, S. (2022). The rise of Turkey in Africa, Aljazeera Centre for Studies [en línea]. Aljazeera Centre for Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://studies.aljazeera.net/en/analyses/rise-turkey-africa>
- Özkan, M. (2021). Turkey's rising role in Africa [en línea]. *Turkish Policy Quarterly*. 9(4). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ozkanmehmet.com/yhoamsoo/2021/05/2011_Turkeys-Rising-Role-in-Africa.pdf
- Parens, R. y Plichta, M. (2025). Turkey's return to Africa [en línea]. Foreign Policy Research Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.fpri.org/article/2025/03/turkeys-return-to-africa/>

- Parlar Dal, E. y Dipama, S. (2023). Assessing Turkey Africa engagements [en línea]. Africa Policy Research Institute. Policy Brief. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://afripoli.org/assessing-turkey-africa-engagements>
- Republic Of Türkiye. (s. f.), Ministry of Foreign Affairs, Türkiye's International energy strategy. Disponible en: <https://www.mfa.gov.tr/turkeys-energy-strategy.en.mfa>
- Sánchez Herráez, P. (2023). La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0? [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28/2023. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la-nueva-pugna-de-las-potencias-guerra-mundial-3.0-o-guerra-fria-2.0>
- Sánchez Herráez, P. (2025a). ¡Siglo XXI, reconfiguración geopolítica!: ¿Y el Sahel destacamento avanzado de la misma? [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 02/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/siglo_xxi_reconfiguracion_geopolitica_y_el_sahel_destacamento_avanzado_de_la_misma
- Sánchez Herráez, P. (2025b). Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios? [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 29/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2519511/siglo_xxi_el_retorno_de_los_imperios_2025_dieeee29.pdf/f3b5fefa-e3d7-08da-e28b-c84cd263e591?t=1745222453749
- Sánchez Wilder, A. y Morgan, S. (2022). Turkey's President Erdogan visits Africa: a commentary [en línea]. *Geopolitical Monitor*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.geopoliticalmonitor.com/turkeys-president-erdogan-visits-africa-a-commentary/>
- Siradagi, A. (2022). The rise of Turkey's softpower Africa: Reasons, dynamics and constraints [en línea]. *International Journal of Political Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/363154335_The_Rise_of_Turkey's_Soft_Power_in_Africa_Reasons_Dynamics_and_Constraints
- The Economist. (2022). Turkey is making a big diplomatic and corporate push into Africa [en línea]. *The Economist*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.economist.com/>

- middle-east-and-africa/2022/04/23/turkey-is-making-a-big-diplomatic-and-corporate-push-into-africa
- TRT World. (2019). Djibouti's biggest mosque built by Turkey opens to public [en línea]. *TRT World*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.trtworld.com/article/12737811>
- Valdés de Olives, J. M. (2025). Empresas militares privadas como vector de influencia: la estrategia turca en África [en línea]. *Ejército*. Ministerio de Defensa. Núm. 996, pp. 34-40. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/revista-ejercito-996.pdf>
- Venere. (s.f.). El significado y la historia del nombre Sadat [en línea]. *Venere*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://venere.it/es/el-significado-y-la-historia-del-nombre-sadat/>
- Vial, A. S. y Bouvier, E. (2025a). Türkiye, the new regional power in Africa (1/3) [en línea]. *Les clés du Moyen Orient*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-1-3-African-solutions-for-African.html>
- Vial, A. S. y Bouvier, E. (2025b). Türkiye, the new regional power in Africa (2/3) [en línea]. *Les clés du Moyen Orient*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-2-3-A-Turkish-economic-presence.html>
- Vial, A. S. y Bouvier, E. (2025c). Türkiye, the new regional power in Africa (3/3) [en línea]. *Les clés du Moyen Orient*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-3-3-A-military-presence-that-is-now.html>
- VV. AA. (2023). África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente [en línea]. *Cuaderno de Estrategia*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 220. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-221-copiar->
- Walaw. (2025). Marruecos renegociará el acuerdo de libre comercio con Turquía ante preocupaciones por el déficit comercial [en línea]. *Walaw*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://es.walaw.press/country/turkiye/GQPWWRL/articles/marruecos_renegociara_el_acuerdo_de_libre_comercio_con_turquia_ante_preocupaciones_por_el_deficit_comercial/GMRXQQPXSMXP

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

Capítulo sexto

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

Rocío de los Reyes Ramírez

Resumen

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

Palabras clave

Seguridad nacional, Crimen organizado, Daniel Noboa, Ecuador.

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

Abstract

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

Key words

National security, Organized crime, Daniel Noboa, Ecuador.

No vive el que no vive seguro.

Francisco de Quevedo

Introducción

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

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

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

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

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

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

1 Antecedentes

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

En ese escenario de incertidumbre, emergió una sucesión de gobiernos débiles y efímeros. Gustavo Noboa Bejarano, tras el derrocamiento de Jamil Mahuad, intentó restaurar la estabilidad fiscal y recuperar la confianza internacional, pero su gestión fue percibida como una continuación del modelo neoliberal que la población rechazaba (Pachano, 2010). Los años siguientes, mar-

cados por la llegada y posterior destitución de Lucio Gutiérrez en 2005, evidenciaron la persistencia de una inestabilidad política estructural y una ciudadanía cada vez más escéptica frente a la clase dirigente.

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

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

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

El relevo de Lenín Moreno en 2017 supuso una ruptura política con el «Correísmo», pero no una solución estructural. Su intento

de desmontar el aparato centralizado heredado de su antecesor implicó la eliminación de ministerios y organismos de coordinación, lo que debilitó aún más la arquitectura de seguridad estatal (Velasco y Andrade, 2024). Las reformas económicas y la reducción del gasto público se combinaron con un colapso del sistema penitenciario y un aumento sin precedentes de la violencia criminal. Las masacres carcelarias de 2019 y 2021 —con más de un centenar de víctimas en la Penitenciaría del Litoral— simbolizaron el desbordamiento de las instituciones frente al poder creciente de las bandas (Human Rights Watch, 2019).

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

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

2 Situación actual

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

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

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

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



Figura 1. Soldados llegando a una prisión de Guayaquil, Ecuador.
Fuente: Vicente Gaibor Del Pino/ Reuters/ Nytimes

La violencia desbordada y la pérdida de autoridad estatal motivaron al Ejecutivo a recurrir a mecanismos constitucionales de emergencia. El 8 de enero de 2024, Noboa decretó un estado de excepción ante lo que definió como una «grave conmoción interna», después de la fuga de Adolfo Macías, alias Fito, líder de la organización Los Choneros, cuya evasión evidenció el profundo deterioro del sistema penitenciario y la infiltración criminal en las instituciones públicas. A partir de entonces, los decretos de excepción se convirtieron en un instrumento constante del Gobierno para enfrentar la violencia en distintas provincias del país, entre ellas Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa Elena, El Oro y Sucumbíos, así como en cantones específicos de Quito, Camilo Ponce Enríquez y La Troncal (Europa Press, 2025).

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

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

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

Los resultados de estas medidas han sido, hasta el momento, ambiguos. En enero de 2025, Ecuador registró 781 homicidios, un incremento del 55 % respecto al mismo mes del año anterior. Aunque la cifra total de asesinatos de 2024 fue algo menor que la de 2023 —6818 frente a más de 7500— el país sigue figurando entre los más violentos de América Latina (Prensa.ec, 2025). Los estados de excepción y la militarización han permitido recuperar de manera parcial el control de algunos centros penitenciarios y reducir temporalmente los índices delictivos en ciertos territorios, pero sin lograr aún una estabilización estructural.

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

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

2.2 Legislación de inteligencia y nuevas leyes de seguridad

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

La Ley Orgánica de Inteligencia fue aprobada por la Asamblea Nacional el 10 de junio de 2025 con 77 votos a favor, tras un proceso legislativo cargado de controversia. El presidente Noboa decidió no objetar la ley, por lo que fue publicada en el Registro Oficial al día siguiente, lo que la convierte en parte del ordenamiento jurídico vigente. Esta normativa introduce por primera vez en Ecuador un Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), compuesto por subsistemas vinculados a instituciones militares, policiales, tributarias, financieras, aduaneras, penitenciarias y a la Casa Militar Presidencial. El objetivo declarado es dotar al Estado de instrumentos modernos para enfrentar amenazas internas y externas a la seguridad nacional. La ley reorganiza el sistema de

inteligencia nacional mediante la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), un organismo adscrito directamente a la Presidencia de la República que reemplaza al anterior Centro de Inteligencia Estratégica (CIES) y concentra las funciones de recopilación, análisis y coordinación de información sensible (Asamblea Nacional del Ecuador, 2025).

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

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

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

En concreto, el 4 de agosto de 2025, la Corte Constitucional suspendió de forma provisional doce artículos de la ley, ocho artículos del reglamento y la disposición general primera, como respuesta a estas demandas (El Comercio, 2025). Esta decisión puso de manifiesto las tensiones entre la necesidad gubernamental de fortalecer la seguridad y las garantías del Estado de derecho, lo que abrió un debate sobre la proporcionalidad entre eficacia operativa y respeto a los derechos humanos.

En comparación con otros países de la región, el modelo ecuatoriano se acerca más al mexicano que al colombiano o brasi-

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

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

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

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

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

2.3 Impacto social y percepción ciudadana de las políticas de seguridad

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

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

La percepción ciudadana se encuentra marcada por un dilema entre la exigencia de seguridad y el temor al autoritarismo. En una encuesta del Instituto Perfiles de Opinión, un 64 % de los consultados afirmó apoyar las políticas de Noboa frente al crimen organizado, aunque el 48 % reconoció sentirse menos libre para expresar opiniones políticas o realizar manifestaciones públicas durante los meses de mayor control militar. Este equilibrio inestable refleja una ciudadanía que, aunque busca protección frente a la violencia, teme que el precio de la seguridad sea la erosión de las libertades civiles.

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

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

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

La movilización social ha escalado, como lo demuestra el anuncio de un referéndum en noviembre para decidir sobre la presencia de bases militares extranjeras en el país, lo que sitúa el debate de la seguridad no solo en el terreno operativo, sino en el constitucional y político. Este anuncio ha provocado una oleada de protestas en diversas ciudades del país, encabezadas por colectivos estudiantiles, organizaciones indígenas como la CONAIE y agrupaciones de derechos humanos, que denuncian una amenaza a la soberanía nacional y temen que la instalación de bases extranjeras reactive formas de control geopolítico y represión interna.



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

Las manifestaciones han sido particularmente intensas en Quito, Cuenca y Guayaquil, donde se han realizado marchas, plantones y foros públicos en rechazo a lo que muchos consideran una «militarización encubierta» del territorio. Para amplios sectores de la ciudadanía, el referéndum no solo plantea una cuestión de política exterior, sino que simboliza una fractura en el pacto constitucional de 2008, al abrir la puerta a una redefinición del rol del Estado en materia de defensa y seguridad. Al mismo tiempo, otros grupos sociales —especialmente, en zonas afectadas por el narcotráfico— han expresado su apoyo a la medida, viéndola como una oportunidad para fortalecer la lucha contra el crimen organizado mediante cooperación internacional. Esta polarización evidencia que la percepción ciudadana sobre la seguridad ya no se limita a la eficacia de las operaciones, sino que se entrelaza con nociones más profundas de identidad nacional, autonomía y legitimidad democrática.

En términos institucionales, las políticas de Noboa han producido una reconfiguración de la relación entre Estado y ciudadanía. La expansión del aparato de seguridad ha reforzado la figura presidencial como garante del orden, en detrimento del papel de las instituciones intermedias y de control. Este fenómeno se refleja en la creciente personalización de la política y en la tendencia a

vincular la eficacia del Gobierno con la capacidad coercitiva del Estado. Según la Fundación Friedrich Ebert (2025), este desplazamiento del eje de legitimidad del bienestar al orden es una de las transformaciones más profundas del sistema político ecuatoriano en las últimas décadas.

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

3 Papel de los actores externos

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

Estados Unidos mantiene un rol clave en la cooperación técnica, financiera y de inteligencia con Ecuador. Proyectos conjuntos respaldados por la Oficina de Asuntos Antinarcóticos (INL) buscan reforzar la Policía Nacional, modernizar prisiones, mejorar controles fronterizos y facilitar extradiciones. Sin embargo, tal cooperación también suscita debates sobre dependencia, transparencia y condiciones que podrían atentar contra la autonomía institucional ecuatoriana.

La OEA ha lanzado el Programa de Seguridad Multidimensional para Ecuador, que incluye apoyo para inteligencia estratégica, control marítimo-portuario, lucha contra el lavado de activos, recuperación de bienes ilícitos y mejora del sistema judicial y penitenciario. Del mismo modo, acuerdos de cooperación legislativa entre la Asamblea Nacional ecuatoriana y la OEA

pretenden fortalecer la supervisión democrática y asegurar rendición de cuentas en las medidas de seguridad extraordinarias.

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

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

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

La cooperación México-EE. UU. continúa siendo relevante para Ecuador, no tanto por participación directa, sino por cómo cambia el flujo de drogas, armas y financiamiento ilícito hacia el sur. Cuando México refuerza operaciones contra cárteles, cárteles desplazados pueden moverse hacia rutas alternativas que pasan por Ecuador o usan puertos ecuatorianos. Por tanto, la seguridad mexicana impacta indirectamente en la estrategia ecuatoriana.

El entramado externo tiene beneficios concretos: equipamiento, capacitación, apoyo para extradiciones, reforzamiento institucional, mejores capacidades logísticas, intercambio de inteligencia internacional. Pero también hay riesgos: pérdida de autonomía

del Estado ecuatoriano, imposición de agendas externas, posibilidad de que la cooperación se use para justificar violaciones de derechos humanos o intervenciones poco transparentes, y dependencia de financiamiento externo que puede condicionar políticas internas.

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

Conclusiones y prospectiva

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2025). Aprobado el texto final de votación del proyecto de Ley Orgánica de Inteligencia. 7 de junio. [Consulta: 30 agosto 2025]. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/106717-aprobado-el-texto-final-de-votacion-del-proyecto-de-ley>
- Andrade Quevedo, C. (2023). Ecuador, un centro de las redes de narcotráfico. Qué hay detrás del auge de la violencia en Ecuador [en línea]. *France24*. [Consulta: 25 agosto 2025].
- Basabe-Serrano, S. (2012). *La democracia autoritaria: el caso ecuatoriano*. Quito, FLACSO.
- BBC Mundo. (2025). Familias atrapadas entre el miedo y los operativos militares en Durán y Esmeraldas [en línea]. *BBC Mundo*. [Consulta: 1 octubre 2025]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo>

- Bergman, M. (2022). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- Colombia.com. (2008). Correa rechaza las acusaciones de Uribe de vínculos con las FARC [en línea]. *Colombia.com*. [Consulta: 10 agosto 2025]. Disponible en: <https://www.colombia.com/actualidad/autonoticias/internacionales/2008/03/07/detalle-noticia32490.asp>
- CIDH. (2024). Informe sobre derechos humanos y vigilancia estatal en América Latina. Washington, D.C., Organización de Estados Americanos.
- Crisis Group. (2022). Ecuador: crimen organizado y desafíos de seguridad. *International Crisis Group*. [Consulta: 25 agosto 2025]. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org>
- De la Torre, C. (2013). *El populismo correísta: ensayo sobre la transformación política ecuatoriana*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ecuavisa. (2018). Rafael Correa, investigado formalmente por supuesto financiamiento de las FARC [en línea]. *Ecuavisa*. [Consulta: 5 agosto 2025]. Disponible en: <https://www.ecuavisa.com/noticias/politica/rafael-correa-investigado-formalmente-supuesto-financiamiento-farc-ICEC378716>
- El Comercio. (2025). Corte Constitucional suspendió de forma provisional artículos de tres leyes urgentes. *El Comercio*. [Consulta: 5 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/corte-constitucional-suspension-leyes-urgentes/>
- Europa Press Internacional. (2009). EEUU retira mañana su base militar de Manta tras 10 de años de operaciones contra el narcotráfico [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 2 agosto 2025]. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-retira-manana-base-militar-manta-10-anos-operaciones-contranarcotrafico-20090716232321.html>
- Europa Press Internacional. (2024). Presidente de Ecuador declara «la existencia de un conflicto armado interno» en el país [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 29 agosto 2025].
- Europa Press Internacional. (2025). Noboa decreta estado de excepción en diez zonas de Ecuador para combatir grupos armados [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 5 agosto 2025]. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-noboa-decreta-estado-excepcion-diez-zonas-ecuador-combatir-grupos-armados-20250103171055.html>

- Fundación Friedrich Ebert. (2025). Seguridad y legitimidad en el Ecuador contemporáneo. Quito, FES-ILDIS.
- Freidenberg, F. (2020), El legado de Lenín Moreno y la crisis política en Ecuador. *Nueva Sociedad*. 287. [Consulta: 29 agosto 2025].
- Ganuzo, C. V. (2019). Política Intervencionista Ecuatoriana desde el enfoque teórico de la Maldición de los Recursos (2008-2017) [en línea]. *Revista Científica*. 4(13), pp. 19-39. [Consulta: 10 julio 2025]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5636/563659492002/html/>
- González, M. A. (2023). Ecuador es el país más violento de Latinoamérica: más de 6 mil asesinatos en lo que va del 2023 [en línea]. *Sur24*. [Consulta: 2 agosto 2025]. Disponible en: <https://www.sur24.com.ar/noticias/ecuador-es-el-pais-mas-violento-de-latinoamerica-registro-mas-de-6000-asesinatos-en-lo-que-va-del-2023>
- Gordon, A. (2023). How gang violence is shaking up Ecuador's election [en línea]. *TIME*. [Consulta: 23 agosto 2025].
- Human Rights Watch. (2019). Ecuador: violencia en cárceles evidencia fallas sistémicas [en línea]. *Human Rights Watch*. [Consulta: 28 agosto 2025].
- Insight Crime. (2024). *El nexu ecuatoriano: cómo los carteles mexicanos cooptaron las bandas locales*. Bogotá.
- Instituto de Salud Mental del Ecuador (ISAME). (2025). *Informe anual sobre salud mental y violencia en Ecuador 2025*. Quito, Ministerio de Salud Pública.
- Larrea Maldonado, C. (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en El Ecuador* [en línea]. Quito, Abya-Yala. [Consulta: 12 julio 2025]. Disponible en: https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=abya_yala
- Latinobarómetro. (2024). *Informe de opinión pública Ecuador 2024*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Le Grand Continent. (2024). Ecuador: puntos clave para comprender la ola de violencia [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 29 agosto 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/>
- Perfiles de Opinión. (2025). Encuestas de percepción ciudadana sobre seguridad y gobernabilidad en Ecuador [en línea]. Perfiles de Opinión. [Consulta: 1 octubre 2025]. Disponible en: <https://www.perfilesdeopinion.com>

- Pachano, S. (2010). *Ecuador: la democracia inconclusa*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Prensa.ec. (2025). Ecuador enfrenta su año más violento con 781 homicidios en enero de 2025 [en línea. *Prensa.ec*. [Consulta: 11 septiembre 2025]. Disponible en: <https://prensa.ec/actualidad/noboa-extiende-el-estado-de-excepcion-en-ecuador-una-medida-efectiva-contr-la-ola-de-violencia/>
- Reuters. (2024). Fuel theft, violence siphoning \$215 million from Ecuador oil industry [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 25 agosto 2025].
- Reyes Ramírez, Rocío de los. (2024). Violencia en Ecuador: travesía por el laberinto del narcotráfico. *Boletín IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 33, pp. 231-250. [Consulta: 2 agosto 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEA08_2024_ROCREY_Ecuador.pdf
- Torre Espinosa, Carlos de la. (2013). *El populismo en Ecuador: de Velasco a Correa*. Quito, FLACSO.
- Velasco, P. y Andrade, C. (2024). Ecuador: puntos clave para comprender la ola de violencia [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2 septiembre 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2024/01/18/ecuador-puntos-clave-para-comprender-la-ola-de-violencia/>

Tabla de Cronología del conflicto

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
2000	Crisis política tras la caída de Jamil Mahuad; inestabilidad institucional y debilitamiento del control estatal en zonas fronterizas.
2002	Rafael Correa inicia su ascenso político; comienza el debate sobre la autonomía militar y la necesidad de un nuevo modelo de seguridad.
2007	Inicio del Gobierno de Correa y de la «Revolución Ciudadana»; se centraliza la seguridad en el Ejecutivo y se reestructura el sistema de inteligencia.
2008	Nueva Constitución crea el Sistema de Seguridad Pública y del Estado (SSPE) e introduce un enfoque ciudadano en la seguridad, desplazando la doctrina militar tradicional.
2009	Cierre de la Base de Manta (fin de la cooperación antidrogas con EE. UU.) y disolución de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), debilitando la capacidad de inteligencia interna.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
2013	Expansión del narcotráfico y las economías ilegales en la costa; se consolida la presencia de bandas como Los Choneros.
2017	Fin del correísmo y llegada de Lenín Moreno, inicio de un giro hacia la cooperación internacional en seguridad y hacia la despolitización de las fuerzas armadas.
2019	Primeras masacres carcelarias y repunte de homicidios; el Gobierno reconoce la penetración del crimen organizado en las prisiones.
2020	Pandemia de COVID-19 agrava la situación carcelaria; asesinato de alias «Rasquiña» (líder de Los Choneros) provoca reacomodos violentos en las bandas.
2021	Crisis penitenciaria sin precedentes (más de trescientos muertos en motines); se declara emergencia en el sistema penitenciario y se envían militares a las cárceles.
2022	Aumento de homicidios en Guayaquil, Durán y Esmeraldas; creación del Comando Conjunto de las FF. AA. para Zonas de Conflicto y de la Fuerza de Tarea Conjunta «Guayas».
2023	Gobierno de Guillermo Lasso decreta varios estados de excepción; se aprueba la Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y se intensifica la participación militar en tareas
2023 nov- 2024 ene	Daniel Noboa asume la presidencia y declara el «conflicto armado interno» contra veintidós grupos criminales tras los ataques del 9 de enero. Se activa el artículo 158 de la Constitución.
2024 (junio-no- viembre)	Se consolidan las Zonas de Seguridad Prioritaria; el Congreso debate y aprueba reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y a la Ley de Inteligencia
2025 (ene- ro-junio)	Persisten altos índices de violencia (más de cuatro mil homicidios en seis meses); se lanza el Plan Fénix 2025 con ejes de militarización fronteriza, control carcelario y cooperación con EE. UU.
2025 (octubre)	Protestas sociales por el deterioro económico y denuncias de abusos militares; el Gobierno mantiene el enfoque de seguridad integral y defensa del orden interno.

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

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	
Extensión	283 561 kilómetros
PIB en miles de millones de dólares	252 728 mil millones (2024 est.)
Estructura PIB	Agricultura 9,5 % (2024 est.)
	Industria 26,5 % (2024 est.)
	Servicios 57,2 % (2024 est.)
PIB per cápita	13,900 (2024 est.)
Tasa de crecimiento PIB	-2 % (2024 est.)
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (exportaciones)	38 468 mil millones (2024 est.)
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (importaciones)	33,97 mil millones (2024 est.)
Población	18 309 984 (2024 est.)
Estructura de edad	0-14, 26,8 %
	15-64, 64,1 %
	Más de 65, 9,1 % (2024 est.)
Tasa de crecimiento de la población	0,94 % (2024 est.)
Grupos étnicos	Mestizo (mezcla de indígenas y blancos) 77,5 %, montubio 7,7 %, indígenas 7,7 %, blancos 2,2 %, afro-ecuatorianos 2 %, mulatos 1,4 %, negros 1,3 %, otros 0,1 % (2022 est.)
Religiones	Católicos romanos 68.2 %, protestantes 19 % (evangélicos 18.3 %, adventistas 0.6 %, otros protestantes 0.2 %), testigos de Jehová 1.4 %, otros 2.3 %, ninguno 8.2 % no sabe/no responde 1 % (2023 est.)
Tasa de alfabetización de la población (mayores de quince años saben leer y escribir)	94 % (2022 est.)
Población bajo el umbral de la pobreza	26 % (2023 est.)
Índice GINI	44,6 % (2023 est.)
Gasto militar, % del PIB	2,2 % del PIB (2024 est.)

Capítulo séptimo

India y Pakistán: la cicatriz donde la frontera nunca duerme

Javier Fernández Aparicio

Resumen

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

Palabras clave

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

India and Pakistan: The Scar where the border never sleeps

Abstract

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

Key words

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

Introducción: Pahalgam, ataque terrorista

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



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

Según el Gobierno indio, menos de 24 horas después, el grupo terrorista Frente de Resistencia (TRF, por sus siglas en inglés), de ideología nacionalista separatista y, supuestamente, dependiente del más grande e islamista suní Lashkar-e-Tayyiba (LeT, por sus siglas); traducido al español como «El Ejército de los Puros», grupo creado en 1990 y al que se le acusa, por ejemplo, de la autoría del atentado en Bombay. También hay que reseñar que el TRF negó

su participación en el ataque, según un comunicado en un canal de Telegram y acusó, a su vez, a la India de desacreditar así el llamado «movimiento de resistencia de Cachemira» (Sharma, 2025).

Otro dato a referir es que el atentado de Pahalgam no ha sido el único ni el más grave durante el mandato de Modi, pues, en 2019, en Pulwama, un terrorista suicida causó la muerte de 46 personas; pero sí que ha sido un golpe a los intentos de su Gobierno de presentar una situación de normalidad en la conflictiva región, máxime si se tiene en cuenta que desde 2019, no sin polémica,



Figura 2. Territorio en disputa de Cachemira entre tres países: India, Pakistán y China (Fuente: CIA World Factbook, en Commons. Disponible en: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kashmir_map.jpg)

se había derogado el artículo 370 de la Constitución india, que reconocía el estatus especial de Jammu y Cachemira, en aras de un mayor control por parte del Gobierno central de Nueva Delhi.

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

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

1 Cachemira y las relaciones indo-paquistaníes desde 2014

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

En este contexto, Cachemira ha sido, desde 1947, el epicentro de la conflictividad indo-pakistaní. La partición del subcontinente tras la independencia del Raj británico dio lugar a la primera guerra

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



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

Sin embargo, más allá del enfrentamiento puntual de los ejércitos convencionales indio y paquistaní, desde finales de los años ochenta en la disputada Cachemira, se empezó a experimentar otro tipo de guerra como era la insurgencia armada de carácter separatista e islamista en las regiones dominadas por la India de Jammu y Cachemira. Desde Nueva Delhi, se ha percibido a este movimiento respaldado en distintos grados por Pakistán, sin cuya ayuda no hubiera sido posible la sucesión de atentados, enfrentamientos armados y hasta los desplazamientos forzosos, en particular, el éxodo de la comunidad hindú cachemir a principios de los noventa. La llegada del siglo **xxi** estuvo marcada por sangrientos atentados en los que estuvo involucrado el LeT, como

el del Parlamento indio en 2001 o el citado de Bombay en 2008, y que, aunque no se circunscribieron a Cachemira, evidenciaron la conexión entre estos grupos yihadistas y la conflictividad en la región.

En 2014, la llegada al poder de Narendra Modi marcó un cambio de tono en la política india hacia Pakistán, pero no hacia Cachemira, un foco persistente de violencia con la contraposición de una insurgencia local frente a una fuerte militarización india del territorio. Respecto a Pakistán, al principio de su mandato Modi sorprendió con gestos simbólicos de acercamiento —por ejemplo,

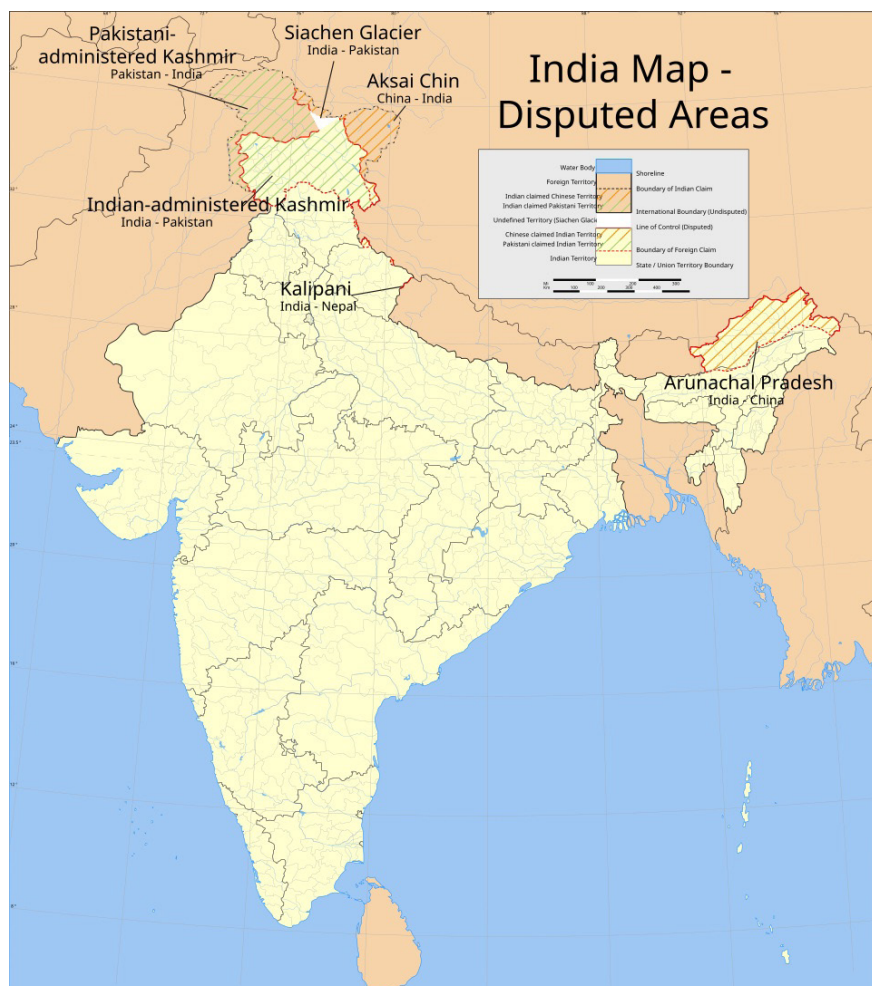


Figura 4. Mapa de India con la localización de Jammu y Cachemira, más la Línea de Control. Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:India_disputed_areas_map.svg

invitando al primer ministro paquistaní Nawaz Sharif a su investidura—; pero pronto el marco de desconfianza mutua volvió a imponerse con Cachemira como núcleo de tensión, el incremento de incidentes, atentados contra policía y Ejército indio y, según Nueva Delhi, alentado por el apoyo logístico y político de Islamabad a esos grupos armados terroristas, cuyo objetivo hasta entonces habían sido las Fuerzas Armadas y de seguridad indias.

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



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

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

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

En mayo de 2024, un tiroteo selectivo dentro de un complejo privado en la misma Pahalgam, donde se ha producido el atentado de abril pasado, dejó heridos a dos turistas originarios de Jaipur. En junio del mismo año, otros terroristas abrieron fuego contra un autobús que transportaba a peregrinos desde el santuario de Shiv Khori, en el distrito de Reasi. El ataque provocó que el conductor perdiera el control del vehículo, que se precipitó por un barranco, lo que causó la muerte de nueve personas, incluidos niños y mujeres.

La cuestión del turismo para la economía cachemir es fundamental y cualquier situación de inseguridad sacude a su desarrollo. Efectivamente, se ha conformado como el motor de la región, incentivado tanto por la belleza de sus enclaves como por una política proactiva desde Nueva Delhi. Así, el aumento de

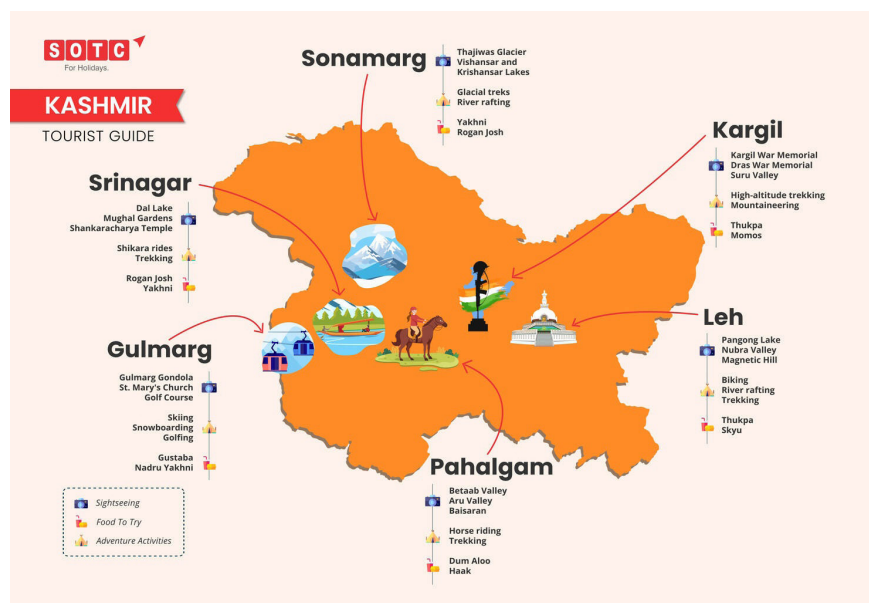


Figura 6. Como aparece en este mapa turístico de 2019, Cachemira se ha publicitado como una región de atracción debido a la belleza de sus enclaves y lugares de culto. Fuente: <https://www.sotc.in>

la afluencia de turistas crecía exponencialmente y llegó a más de medio millón en abril de 2025. De esta forma, el atentado de Pahalgam también pudo estar motivado en el intento de torpedear la integración de Jammu y Cachemira en la Unión, poniendo el foco y socavando la actividad turística como motor principal de la misma, turismo interior indio que parece volver a recuperarse (ET Travel World, 2025).

2 Sindoor frente a Muro Inquebrantable: primavera bajo fuego

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

Por sus efectos, lo más relevante fue la suspensión del Tratado de Aguas del Indo, un acuerdo negociado en 1960 con la mediación

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

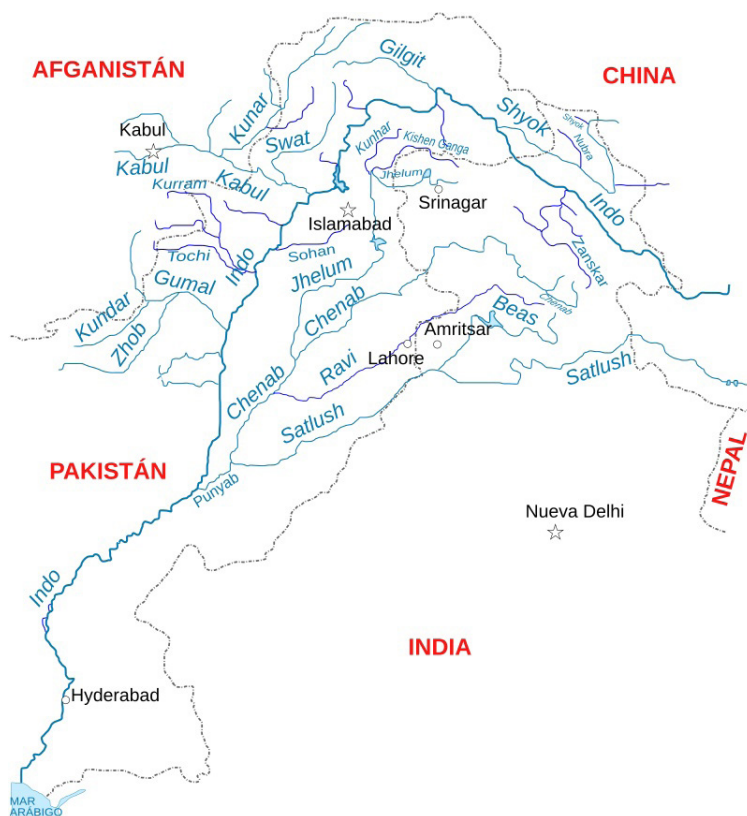


Figura 7. El río Indo y sus afluentes, esencial para la economía de India y Pakistán y objeto del tratado de reparto de aguas de 1960. Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Indus_river-es.svg

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

En un principio, la Fuerza Aérea India utilizó misiles aire-tierra desde 72 aparatos. Tras 48 horas de campaña, desde el Servicio de Relaciones Públicas de las Fuerzas Armadas de Pakistán (conocido como ISPR, por sus siglas en inglés), que centraliza la información sobre asuntos militares para los medios de comunicación, se anunció que cinco de estos aviones de combate indios, tres Dassault Rafales más un Su-30 y un MiG-29, fueron alcanzados desde tierra. Posteriormente, el primer ministro Sharif afirmó

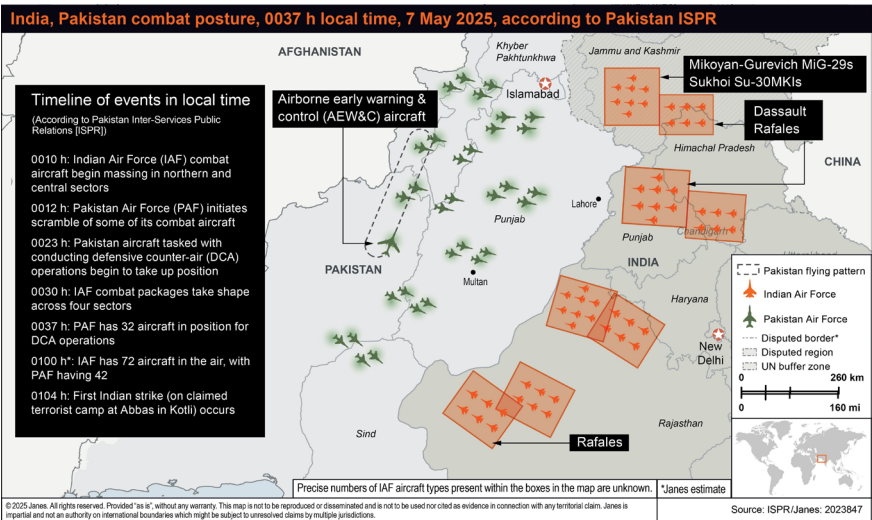


Figura 8. Mapa de operaciones del 7 de mayo, basado en la información presentada por el Estado Mayor de la Fuerza Aérea de Pakistán durante una conferencia de prensa el 9 de mayo. Fuente: Janes

que se había derribado a un sexto avión, un Dassault Mirage 2000. Al tiempo, 42 aparatos paquistaníes, que incluían los Chengdu J-10C de origen chino, sobrevolaban el país en espera de su posible participación en combates.

La táctica de ataques aéreos india se modificó durante la madrugada del 8 de mayo y puso en liza vehículos aéreos no tripulados y sistemas de armas de ataque merodeador HAROP, pero ya no contra supuestas bases terroristas, sino para dañar la estructura de defensa aérea paquistaní. Como había hecho Pakistán, el Ejército indio también mostró imágenes de fragmentos de lo que parecían ser dos misiles PL-15 de origen chino, todo lo cual daba al intercambio de fuego un cariz de prueba de armamento y medios de inteligencia sobre el terreno, como imágenes por satélite, de diferente procedencia y al servicio de uno u otro país (Ranjan Sen y Strumpf, 2025).

Pakistán también contrarrestó la Operación Sindoor con ataques de artillería de precisión a lo largo de la Línea de Control e incursiones de comandos en sectores estratégicos, y buscó erosionar el impulso inicial de las fuerzas indias. En paralelo y como había ocurrido en 2019, el aparato diplomático paquistaní activó una ofensiva en foros internacionales, de modo que intentó encuadrar el conflicto como una agresión unilateral de la India contra



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

la autodeterminación de Cachemira, y a lo largo de los días 8 y 9 de mayo también contraatacaba utilizando vehículos aéreos no tripulados de origen turco contra enclaves dentro de la India, que fueron desde Srinagar hasta Bhuj, población en el estado de Guyarat, además de una base militar en Dalhousie, en Himachal Pradesh, en las estribaciones del Himalaya.

Así, el día 9 de mayo, el mando indio decidió atacar con vehículos aéreos no tripulados y misiles BrahMos, de diseño compartido ruso-indio, más bases aéreas, centros de comando y control y sistemas de defensa antiaérea en el Punjab paquistaní, como el aeropuerto internacional Shaikh Zayed, la estratégica base de Nur Khan, en Chaklala; destruyéndose completamente su centro de operaciones, los complejos de vehículos aéreos no tripulados en las bases aéreas de Rafiqui y Murid, más otros puntos en Arifwala y las históricas ciudades de Chunian y Sargoda. Los ataques indios alcanzaron otras regiones como Passur en Gilgit Baltistan, Bholari y Jacobabad en Sindh, donde se destruyó un hangar de aviones. A su vez, Pakistán puso en marcha un ataque masivo cibernético contra la India, cuyo alcance fue indeterminado, aunque aparecieron informaciones sobre un 70 % de la red eléctrica india afectada y webs oficiales caídas, extremo que se negó desde la India (The Express Tribune, 2025).



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

Ante el riesgo de una escalada que iba implicando más medios y objetivos en territorios de ambos países, más allá de la región de Cachemira, el 10 de mayo se anunció desde Estados Unidos un alto el fuego inmediato, confirmado en primer lugar por el viceprimer ministro paquistaní, Ishaq Dar, y poco después por el secretario de Relaciones Exteriores indio, Vikram Misri, pero reclamando cada país para sí supuestos éxitos críticos en el breve conflicto. Se desconoce el número de bajas, pero se cifra en decenas de personas. Pakistán reconoció el mismo 7 de mayo al menos veintiséis fallecidos.

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

3 Consecuencias divergentes: India bajo presión y rédito paquistaní

El conflicto entre India y Pakistán no solo ha reconfigurado las dinámicas regionales, sino que ha generado repercusiones internacionales para ambos países. Aunque pudiera parecer extraño, si se observaba el discurrir de ambos países en la geopolítica internacional, con una India en claro ascenso en el concierto mundial como cuarta potencia económica, tras superar a Japón siquiera de forma simbólica en el PIB este 2025¹, mientras Pakistán, con graves problemas internos de índole político y socioeconómico, aparecía como un Estado aislado y respaldado únicamente por China, para India, las consecuencias del enfrentamiento han sido en gran medida negativas.

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

La comunidad internacional no se posicionó con claridad con India, aun justificando su operación militar por el atentado de Pahalgam, y se llamó a la contención de ambos países en una posible escalada. Con anterioridad al ataque, desde distintos foros, se expresó preocupación por la escalada militar y por las posibles violaciones de los derechos humanos en la región, en especial, desde la revocación de la autonomía en 2019, lo que ha limitado la capacidad de Nueva Delhi para proyectarse como potencia responsable e incluso ha llevado a cierta conflictividad con otros países, más allá de Pakistán².

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

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

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



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

De esta forma, si a finales de junio en una primera cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai, donde se reunían los ministros de defensa de los países miembro, India vetó la declaración final por no condenarse explícitamente al terrorismo amparado por determinados estados, en clara alusión a Pahalgam y



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

Pakistán, el propio Modi conseguía que incluirlo en la declaración final de la cumbre de Jefes de Estado de la OCS en Tianjin, en la que era su primera visita a China en siete años, desde antes de los incidentes fronterizos sino-indios en el Himalaya en mayo de 2020 (El Grand Continent, 2025). Hay que recordar que, durante las hostilidades entre la India y Pakistán, China se declaró país amigo incondicional y socio estratégico de cooperación de Pakistán «en todas las circunstancias».

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

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

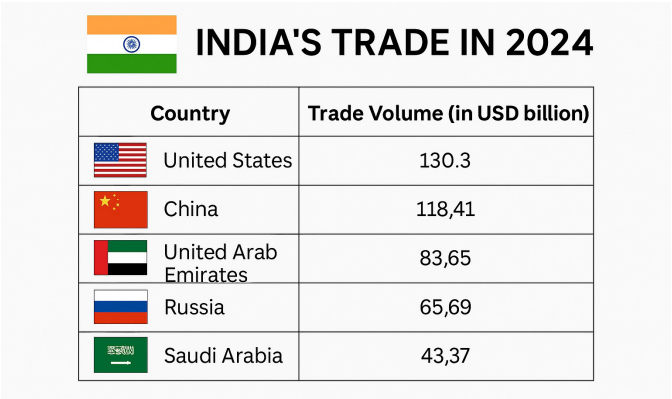


Figura 13. Infografía generada mediante herramienta de IA con los datos de los principales socios comerciales de la India en 2024. Estados Unidos había desbancado a China en el primer lugar. Fuente cifras: India Forbes

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



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

el comercial y el cierre de comunicaciones entre ambos países. Por encima de ellos, la suspensión del caudal del río Indo que sigue siendo motivo de honda preocupación para la economía paquistaní³.

La disuasión nuclear y la presión internacional, debido a ello, parece ser la persistente y peligrosa garantía de que la escalada hacia una guerra abierta entre India y Pakistán no se produzca. Actualmente, se estima que India tiene ciento ochenta ojivas nucleares almacenadas, y desarrolla submarinos nucleares y misiles balísticos que, como el Agni-5 probado en agosto, tienen capacidad de alcanzar no solo a Pakistán, sino también de llegar a más de siete mil kilómetros, esto es, a territorio chino. Por su parte, se calcula que Pakistán almacena ciento setenta ojivas nucleares, aunque está desarrollando nuevos sistemas de lanzamiento y es probable que en los próximos años incremente su arsenal (SIPRI, 2025).

Sin embargo, en el ámbito convencional, India fue uno de los países con mayor inversión en armamento en 2024, de modo que adquirió equipos de diversa procedencia —incluyendo Rusia, Estados Unidos, Francia o Israel— y para este 2025 se anunció que su presupuesto en Defensa quedaría vinculado en relación con el PIB y no con el déficit respecto al mismo, lo que hace que se incremente y alcance una cifra histórica de 6,81 billones de rupias, unos 72 000 millones de euros. Las Fuerzas Armadas Indias están integradas por 1 260 000 soldados activos y trescientos mil en la reserva, lo que constituye el mayor ejército del sur de Asia (The Military Balance, 2025). En el caso de Pakistán, se estimaba que sus Fuerzas Armadas contaban con unos 625 000 efectivos activos, pero es un Ejército fuertemente tensionado debido a la situación interna del país, azotado por el terrorismo en las regiones de Baluchistán y Khyber Pakhtunkhwa, además de la conflictividad política; no obstante, ha protagonizado tres golpes de Estado desde la independencia en 1947 y continúa desempeñando un papel significativo de la mano del jefe de Estado Mayor, general Asim Munir.

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

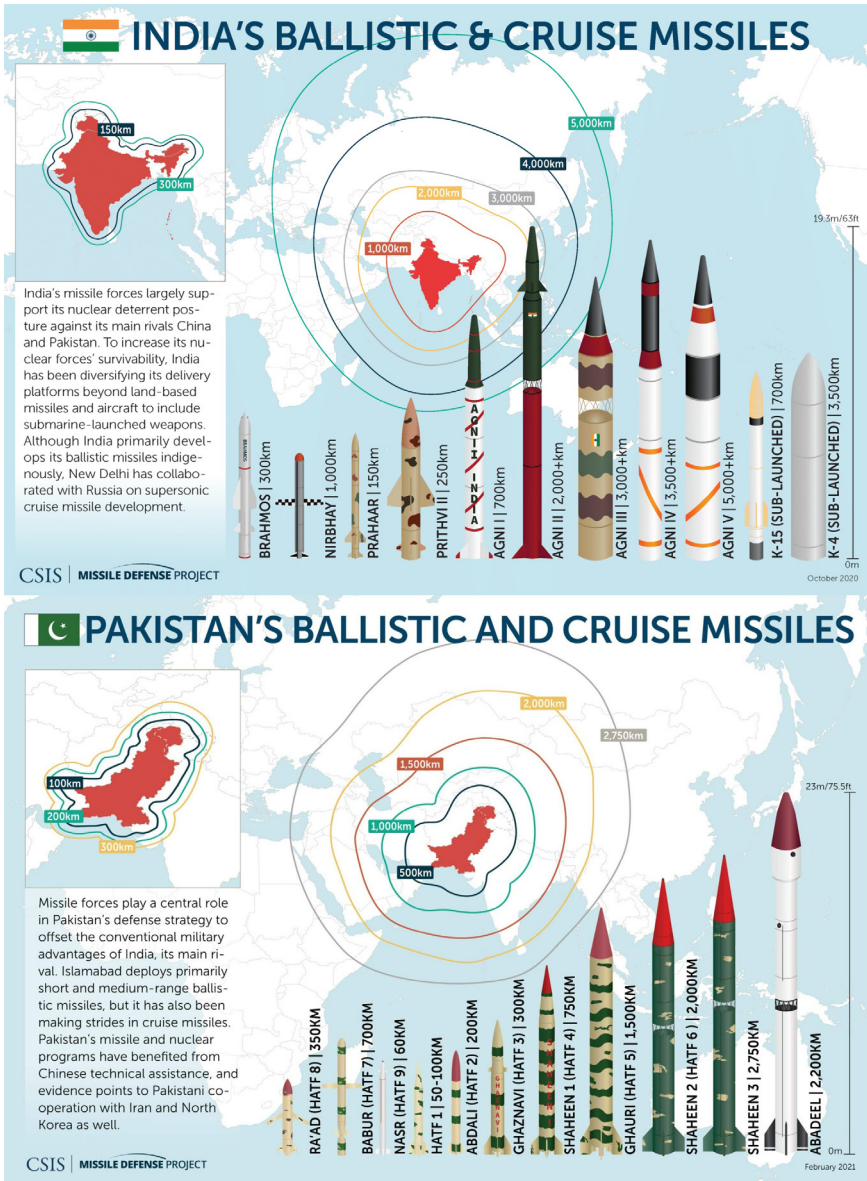


Figura 15. Mísiles balísticos en poder de India y Pakistán con su alcance. Según datos de SIPRI, se calcula que India posee ciento ochenta ojivas nucleares y Pakistán ciento setenta. Fuente: Missile Threat/ CSIS

Para finalizar, la tercera parte de esta ecuación indo-paquistaní sería la propia región de Cachemira, con un notable desarrollo económico hoy sujeto a los efectos sobre el turismo de la violencia, pero también a otros sectores como la construcción o la

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

Bibliografía

- Ardemagni, E. y Missaglia, N. (2025). Saudi-Pakistan Mutual Defence Pact: Implications for India, IMEC, and US Influence in the Gulf [en línea]. ISPI. [Consulta: 23 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publication/saudi-pakistan-mutual-defence-pact-implications-for-india-imec-and-us-influence-in-the-gulf-217398>
- Bhasin, A. (2022). *A Dismantled State: The Untold Story of Kashmir After Article 370*. Harper Collins.
- Biswas, S. (2025). Worried migrants head home from India after Nepal turmoil [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/c15kzx99qevo>
- Bose, S. (2021). *Kashmir at the Crossroads: Inside a 21st-Century Conflict*. Yale University Press.
- Campbell, K. M. (2025). The Case for a U.S. Alliance With India [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/india-alliance-jake-sullivan-kurt-campbell>

- Cour Permanente D'Arbitrage. (2025). The Indus Waters Western Rivers Arbitration (Islamic Republic of Pakistan v. Republic of India) [en línea]. Cour Permanente D'Arbitrage. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en 76022
- El Grand Continent. (2025). Putin, Xi, Modi y el pacto de Tianjin. Texto íntegro de la declaración de los países de la OCS [en línea]. *El Grand Continent*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/09/02/putin-xi-modi-y-el-pacto-de-tianjin-texto-integro-de-la-declaracion-de-los-paises-de-la-ocs/>
- Economic Times Travel World. (2025). Over a month after Pahalgam attack, tourism in Kashmir begins journey to normalcy [en línea]. *Economic Times Travel World*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://travel.economictimes.indiatimes.com/news/destination/states/kashmir-tourism-bouncing-back-after-pahalgam-attack-a-new-dawn-for-travelers/121587392>
- Fernández Aparicio, J. y Pandey, H. (2025). Después de Pahalgam: repensando el cálculo de seguridad del sur de Asia [en línea]. *Documento Análisis IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 32/2025. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/despues_de_pahalgam
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2025). India: claves en su ascenso a potencia global [en línea]. *Cuaderno de Estrategia*. Madrid, Ministerio de Defensa. 130. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-230>
- Jaffrelot, C. (2025). ¿Ha empujado Trump a Modi a los brazos de Xi Jinping? Comprender el acercamiento entre China e India [en línea]. *El Grand Continent*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/08/29/ha-empujado-trump-a-modi-a-los-brazos-de-xi-jinping-comprender-el-acercamiento-entre-china-e-india/>
- Kashmir Life. (2025). Pahalgam Attack Pushes Jammu Kashmir into Fiscal Crisis, Omar Abdullah Seeks Centre's Support [en línea]. *Kashmir Life*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://kashmirlife.net/pahalgam-attack-pushes-jammu-kashmir-into-fiscal-crisis-omar-abdullah-seeks-centres-support-404020/>

- Majumdar, O. y Kadigal, A. (2025). India-Pakistan conflict: Countries launch airbase attacks before ceasefire announcement [en línea para suscriptores]. Janes. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://Janes> | India-Pakistan conflict: Countries launch airbase attacks before ceasefire announcement
- Nussbaum, M. (2024). *India: Democracia y violencia religiosa*. Barcelona, Paidós.
- Philip, S. A. Was Pahalgam a trap by Pakistan to lure India into a conflict? An Army officer thinks so [en línea]. *ThePrint*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://theprint.in/defence/was-pahalgam-a-trap-by-pakistan-to-lure-india-into-a-conflict-an-army-officer-thinks-so/2729385/>
- Ranjan Sen, S. y Strumpf, D. (2025). China Gave Pakistan Satellite Help, India Defense Group Says [en línea]. *Bloomberg*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://archive.ph/L3VBB#selection-1459.0-1463.11>
- Sharma, Y. (2025). What is The Resistance Front, the group claiming the deadly Kashmir attack? [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2025/4/23/what-is-the-resistance-front-the-group-behind-the-deadly-kashmir-attack>
- Singh, K. (2025). Gen. Anil Chauhan's Shangri-La Statement Wasn't a Blunder — It Was a Masterstroke [en línea]. *Medium*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://medium.com/@DigitalPenMaster/ragen-anil-chauhans-shangri-la-statement-wasn-t-a-blunder-it-was-a-masterstroke-af2389062ab2>
- The Express Tribune. (2025). Security sources reveal details of Pakistan's massive cyberattack against India. *The Express Tribune*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: <https://tribune.com.pk/story/2546050/security-sources-reveal-details-of-pakistans-massive-cyberattack-against-india>
- The Economic Times. (2025). India beating Japan as world's 4th biggest economy no cause for major celebration, warns ex-WEF MD [en línea]. *The Economic Times*. [Consulta: 9 septiembre 2025]. Disponible en: India supera a Japón como la cuarta economía más grande del mundo no es motivo de gran celebración, advierte el ex director general del FEM - The Economic Times
- The Military Balance. (2025). Asia: Regional trends in 2024. *International Institute of Strategic Studies*. Vol. 125. doi: <https://doi.org/10.1080/04597222.2025.2445477>

Cronología del conflicto e indicadores geopolíticos

FECHA	ACONTECIMIENTOS
1947	Partición del Raj británico y primera guerra indo-paquistaní (1947-1949) por el control de Cachemira, que queda dividida entre ambos países.
1965	Segunda guerra indo-paquistaní, centrada en Cachemira y cerrada sin cambios significativos respecto a la situación anterior.
1971	Tercera guerra indo-paquistaní, con la independencia de Bangladés. Establecimiento, tras el Acuerdo de Simla (1972) de la Línea de Control, una frontera supervisada por Naciones Unidas.
1990	En Cachemira, se crea el grupo islamista suní Lashkar-e-Tayyiba, que protagonizará graves atentados en la región y otras partes de la India.
1999	Estalla el conflicto de Kargil entre India y Pakistán, tras las pruebas nucleares de ambos países en 1998.
2001	Atentado contra el Parlamento indio: catorce fallecidos.
2008	Atentados de Bombay: 166 fallecidos.
2014	Narendra Modi es elegido primer ministro de la India, invitación al paquistaní Nawaz Sharif a su toma de posesión. Últimas elecciones legislativas en Cachemira antes de la suspensión de la autonomía. El PDP gana en coalición con el BJP de Modi.
2015	Visita sorpresa de Modi a Lahore en diciembre, única y última del mandatario indio a Pakistán.
2016	Ataque insurgente en Uri (Cachemira), con el resultado de diecinueve soldados indios muertos. India lanza «cirugías militares» transfronterizas por primera vez.
2017	Intensificación de choques armados en la Línea de Control entre fuerzas de ambos países.
2018	Elecciones en Pakistán, el Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI) de Imran Khan llega al poder. Inicio del estrechamiento de relaciones sino-paquistaníes.
2019	En febrero, atentado de Pulwama (Cachemira), con 46 fallecidos y un enfrentamiento aéreo posterior. En agosto, India revoca el artículo 370 de la Constitución y elimina la autonomía de Jammu y Cachemira.
2020	Escaramuzas esporádicas fronterizas y fuertes restricciones desde la India en Cachemira justificadas en la pandemia.
2021	Restablecimiento indo-paquistaní del alto el fuego de 2003.
2022	Aumento de la retórica nacionalista en India y de la cooperación militar Pakistán-China (corredor económico desde Xinjiang con fin en el puerto de Gwadar).

2023	Elecciones e inestabilidad interna en Pakistán con los partidarios de Imra Khan, encarcelado, protestas por la situación económica y resurgimiento del terrorismo independentista baluche y pastún. Protestas en Cachemira por el control indio. En septiembre, en el curso de la cumbre del G20, Nueva Delhi intenta organizar una reunión en Cachemira, boicot de varios países, en primer lugar, de China.
2024	En mayo de 2024, un tiroteo selectivo dentro de un complejo privado en Pahalgam deja heridos a dos turistas indios. Se inician tensiones transfronterizas por ejercicios militares indios cerca de la Línea de Control. El 5 de agosto, un recién reelegido Modi anuncia la intención de integrar de forma permanente Cachemira al dominio administrativo central de Nueva Delhi. En octubre, tienen lugar las primeras elecciones en Cachemira en una década, ganando la Alianza INDIA y siendo nombrado el automista Omar Abdullah como ministro principal.
2025	Atentado en Pahalgam (Cachemira, 22 de abril) con el resultado de veintiséis muertos. El grupo terrorista Frente de Resistencia, dependiente de Lashkar-e-Tayyiba, lo reivindica. Tras varias medidas diplomáticas y económicas, en especial la suspensión del Tratado de Aguas del río Indo (1960), el 7 de mayo, India pone en marcha la Operación Sindoor de castigo contra campamentos terroristas en territorio paquistaní. La reacción desde Pakistán escala el conflicto a nivel bélico y diplomático hasta el establecimiento de un alto el fuego el 10 de mayo.

INDIA	
Extensión: 3 287 263 km²	
PIB: 3 612 664 millones de euros	
Estructura PIB	Agricultura: 17 %
	Industria: 25 %
	Servicios: 58 %
PIB per cápita: 2450-2480 euros	
Tasa de crecimiento PIB: 6,5 %	
Relaciones comerciales (exportaciones): petróleo refinado, diamantes y <i>software</i>	
Relaciones comerciales (importaciones): crudo, oro y electrónica	
Población: 1420 millones habitantes	
Estructura de edad	0-14: 25 %
	15-64: 68 %
	Más de 65: 7 %
Tasa de crecimiento de la población: 0,88 % anual	

Grupos étnicos: indoarios (72 %), dravidianos (25 %), tibeto-birmanos (2 %), austroasiáticos y minorías étnicas tradicionales (1 %)
Religiones: hinduismo (69 %), Islam (14 %) y otras (7 %)
Tasa de alfabetización de la población: 78 %
Población bajo el umbral de la pobreza: 16 %
Índice GINI: 35
Gasto militar. % del PIB: 2,27 (SIPRI)

PAKISTÁN	
Extensión: 881 913 km ²	
PIB: 312 800 millones de euros	
Estructura PIB	Agricultura: 19 %
	Industria: 20 %
	Servicios: 61 %
PIB per cápita: 1550-1570 euros.	
Tasa de crecimiento PIB: 2 %	
Relaciones comerciales (exportaciones): textiles, arroz y cuero	
Relaciones comerciales (importaciones): petróleo, maquinaria y químicos	
Población: 243 millones de habitantes	
Estructura de edad	0-14: 34 %
	15-64: 65 %
	Más de 65: 1 %
Tasa de crecimiento de la población: 2,55 % anual	
Grupos étnicos: punyabíes (45 %), pastunes (18 %), Sindhis (14 %), saraikis (8 %), baluches (5 %) y otros (7 %).	
Religiones: musulmanes (97 %, suníes 90 % y chiíes 10 %), hindúes (2 %) y cristianos (1 %).	
Tasa de alfabetización de la población: 62 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 25 %	
Índice GINI: 31	
Gasto militar. % del PIB: 2,67 (SIPRI)	

Capítulo octavo

Tailandia y Camboya: una frontera de fricción

María del Mar Hidalgo García

Resumen

En 2025, las relaciones entre Tailandia y Camboya han estado marcadas por tensiones históricas relacionadas con la disputa fronteriza en torno a varios puntos de la frontera muy importantes desde el punto de vista religioso y cultural para ambas naciones.

A lo largo del año, se han producido varias situaciones de conflicto en estas áreas fronterizas. Los enfrentamientos más graves tuvieron lugar entre el 24-28 de julio, que generaron más de cuarenta víctimas mortales y más de trescientos mil desplazados. Con el objetivo de disminuir las tensiones, la ASEAN, China y EE. UU. han intensificado su papel mediador, lo que logró un alto el fuego. Sin embargo, a pesar de los intentos de negociación de los agentes externos, el nacionalismo y las demandas históricas siguen siendo obstáculos para una solución definitiva entre Tailandia y Camboya.

El conflicto continúa siendo un tema de fricción en las relaciones bilaterales, con ambos países buscando el reconocimiento de sus derechos territoriales, mientras que la comunidad internacional presiona por una resolución pacífica.

Palabras clave

Camboya, Tailandia, Preah Vihear, Ta Moan Thom

Thailand and Cambodia: a border of friction

Abstract

In 2025, relations between Thailand and Cambodia have been marked by historical tensions related to the border dispute surrounding several religiously and culturally significant border points for both nations.

Throughout the year, several conflicts have occurred in these border areas. The most serious clashes occurred between July 24 and 28, resulting in more than 40 deaths and more than 300,000 displaced persons. In an effort to ease tensions, ASEAN, China, and the United States have stepped up their mediating role, achieving a ceasefire. However, despite attempts at negotiation by external actors, nationalism and historical demands remain obstacles to a definitive solution between Thailand and Cambodia.

The conflict continues to be a source of friction in bilateral relations, with both countries seeking recognition of their territorial rights, while the international community pushes for a peaceful resolution.

Key words

Cambodia, Thailand, Preah Vihear, Ta Moan Thom

1 Antecedentes

Durante más de un siglo Tailandia y Camboya se han disputado la soberanía de varios puntos no demarcados a lo largo de su frontera terrestre de 817 km. De todos ellos, el centro de las disputas ha tenido lugar, principalmente, en los alrededores de los antiguos templos hindúes de Ta Moan Thom y el Preah Vihear que datan del siglo *x*i y cuya propiedad es reclamada por los dos países.

La frontera entre ambos países se estableció en 1904 mediante la firma de un acuerdo entre el entonces Reino de Siam —actual Tailandia— y Francia, que ocupaba el territorio que ahora es Camboya como potencia colonial. Este Tratado disponía que la frontera debía seguir la línea de la divisoria de aguas entre la cuenca del Nam Sen y el Mekong, por un lado, y la cuenca del Nam Moun, por el otro lado, siendo esta división, por naturaleza, un elemento físico fijo. El resultado fue dejar el templo de Preah Vihear (Phra Viharn, en tailandés) en territorio tailandés¹.

El Tratado Franco-Siamés de 1907 redibujó el mapa, lo que puso en peligro el control tailandés sobre varios sitios religiosos y culturalmente significativos, incluido el famoso templo de Preah Vihear. Tailandia (entonces todavía Siam) firmó el tratado, pero el resentimiento y la controversia persistieron. Desde 1907, el monumento de Preah Vihear se encuentra bajo la jurisdicción de un organismo público, los Servicios Arqueológicos de Camboya².

El templo y sus alrededores se convirtieron en el epicentro simbólico y estratégico de la contienda territorial. Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Francia estaba bajo ocupación nazi y Japón había ganado el control de la mayor parte del sudeste asiático, Tailandia aprovechó la oportunidad para ocupar gran parte de la frontera en disputa apropiándose de áreas que pertenecían, según el tratado de 1907, a Camboya. Después de la guerra, Tailandia fue desalojada de estas áreas, pero el trauma de estas pérdidas ha permanecido en la memoria nacionalista de la sociedad tailandesa.

Años más tarde, las autoridades tailandesas consideraron que la demarcación real de la frontera se desviaba del texto de aquel tratado de 1904, incluido el territorio alrededor del templo de

¹ Véase: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/45/9259.pdf>

² Véase: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/45/9249.pdf>

Preah Vihear y otros puntos fronterizos. Camboya acudió a la Corte Internacional de Justicia para defender la propiedad del templo de Preah Vihear. La Corte dictaminó que el templo pertenecía a Camboya en 1962³, pero Tailandia no estuvo conforme con esa resolución, aunque la aceptó. La insatisfacción de la sociedad siguió siendo alta con la resolución, especialmente, entre las facciones nacionalistas en la política tailandesa y por este motivo las reclamaciones de propiedad no finalizaron por parte de Tailandia.

En 2000, los dos países acordaron establecer una Comisión Mixta de Fronteras para abordar de manera pacífica las reclamaciones, pero se ha avanzado poco en la solución de controversias⁴.

Estas reclamaciones sobre la propiedad de sitios históricos han aumentado la tensión nacionalista entre los dos países, sobre todo, en 2003, cuando un grupo de violentos incendiaron la embajada tailandesa y varios negocios tailandeses en Phnom Penh en respuesta a un supuesto comentario de una estrella de telenovelas tailandesa, Suvanant Kongying, que cuestionaba la jurisdicción sobre el templo de Angkor Wat de Camboya⁵.

La tensión en la frontera entre los dos países aumentó en 2008 después de que Camboya propusiera incluir el templo de Preah Vihear en la lista del Patrimonio Mundial de la Unesco⁶. Durante los siguientes años se sucedieron varios altercados, entre los que cabe destacar los ocurridos en 2011, que provocaron más de una docena de víctimas.

En ese momento, Camboya recurrió de nuevo la CIJ y le pidió que aclarara un fallo de 1962 en el que el mismo tribunal le otorgaba la soberanía sobre el templo, pero no especificaba nada sobre el territorio circundante y que emitiera medidas para evitar nuevos enfrentamientos militares. En 2013, la CIJ reafirmó que todo el promontorio del templo se encontraba dentro del territorio camboyano⁷.

Tras más de una década sin choques de gran escala desde los enfrentamientos de 2011, la tensión fronteriza ha experimentado un repunte preocupante desde principios del 2025.

³ Véase: <https://www.icj-cij.org/case/45>

⁴ El texto del acuerdo se puede ver en: <https://sokheounpang.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/08/mou-2000-eng.pdf>

⁵ Véase: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2003-feb-03-fg-cambo3-story.html>

⁶ Véase: <https://whc.unesco.org/en/statesparties/kh/>

⁷ Véase: <https://news.un.org/es/story/2013/11/1287071>

En febrero de este año, un grupo de camboyanos escoltados por tropas cantaron su himno nacional en Ta Moan Thom —otro antiguo templo hindú que ambos países reclaman—, antes de ser detenidos por soldados tailandeses⁸.

Esta situación de tensión latente volvió a estallar el 28 de mayo, cuando un soldado camboyano murió cerca del «Triángulo Esmeralda» durante un breve intercambio de disparos. Tailandia calificó este incidente de defensa y Camboya de provocación por incursión militar⁹.

Después del enfrentamiento del 28 de mayo, ambas partes se reunieron en Phnom Penh el 14 de junio en el marco de la Comisión Conjunta de Fronteras para comenzar las conversaciones que habían estado estancadas durante trece años. Si bien no se logró un avance considerable, ambas partes se comprometieron rápidamente a aliviar la tensión y evitar más conflictos¹⁰. Parecía que las relaciones entre Camboya y Tailandia estaban mejorando después de la reunión de la Comisión, pero, por desgracia, los acontecimientos siguientes pronto desvanecieron el espíritu optimista reinante.

En un esfuerzo para reducir la situación de tensión, la primera ministra tailandesa Paetongtarn Shinawatra, llamó a Hun Sen el 15 de junio, de modo que confió en que las buenas relaciones que tenían su padre, Thankin, con Hun Sen podrían acabar con las hostilidades. Pero la jugada no le salió bien, ya que la conversación se filtró y, en ella, Shinawatra criticaba a un comandante del ejército tailandés por provocar el conflicto. A pesar de que más adelante argumentó que solo se trataba de una táctica de negociación para promover un acercamiento con el líder camboyano y lograr así una resolución pacífica de la disputa territorial, la afirmación provocó una crítica pública y la retirada de sus socios de coalición en el Gobierno por considerar que Shinawatra había causado un daño a la integridad, la soberanía y el ejército de Tailandia.

Después de solo diez meses en el poder, el 1 de julio, el tribunal constitucional de Tailandia suspendió a Shinawatra de sus funcio-

⁸ Véase: <https://www.eurasiareview.com/13052025-are-thai-cambodian-military-tensions-at-the-ta-moan-thom-temple-rocking-asean-solidarity-oped/>

⁹ Véase: <https://www.swissinfo.ch/spa/los-ej%C3%A9rcitos-de-tailandia-y-camboya-intercambian-disparos-en-zona-fronteriza-en-disputa/89424232>

¹⁰ Véase: <https://kyotoreview.org/issue-40/hun-sen-burns-thaksin-shinawatra-to-the-ground/>

nes como primera ministra, aunque permaneció en el Gabinete como ministra de cultura. El 3 de julio el exministro de Defensa Phumtham Wechayachai, de 71 años, asumió el cargo de primer ministro interino de Tailandia. Finalmente, Shinawatra fue destituida el 29 de agosto por el Tribunal Constitucional de Tailandia «por violación del código ético» inherente al cargo¹¹.

Sumida en esta crisis política interna, Tailandia tuvo que hacer frente al agravamiento de los conflictos fronterizos con Camboya que continuaban con una tendencia creciente.

Entre el 22 y el 24 de junio, ambos países cerraron su frontera. Tailandia alegó motivos de seguridad y lucha contra el crimen transfronterizo. El Gobierno camboyano reitiró que los cierres fueron iniciados únicamente por la parte tailandesa y, por lo tanto, no justifican negociaciones bilaterales¹². Durante julio, se intensificó el despliegue militar con la construcción de infraestructuras, fortificaciones y movimiento de artillería en zonas clave como Chong Bok (punto fronterizo entre la provincia tailandesa de Ubon Ratchathani y la camboyana de Preah Vihear) y el área del templo Ta Muen Thom.

El 16 de julio, una patrulla del Ejército de Tailandia efectuaba una ronda de patrullaje en las áreas fronterizas de la provincia de Ubon Ratchathani, limítrofe con Camboya. De repente, una mina antipersona estalló bajo sus pies y dejó el saldo de tres soldados heridos. Una semana después, el 23 de julio, otro contingente tailandés sufría un nuevo incidente con minas antipersona en un área colindante a la del primer episodio. En este contexto de crecientes tensiones, en Bangkok se impuso una narrativa en torno a los sucesos: las minas eran de reciente colocación, no remanentes de pasados conflictos¹³.

Tailandia cerró los pasos fronterizos, expulsó al embajador camboyano del país y retiró a su máximo representante de Nom Pen. Acusó a Camboya de violar la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, conocida como la Convención de Ottawa, que prohíbe las minas antipersona. Por su parte, Camboya lo negó sugiriendo que los soldados tailandeses se habían desviado de las rutas de patrulla acordadas mutuamente y que las minas

¹¹ Véase: <https://cnnespanol.cnn.com/2025/08/29/mundo/primer-ministra-tailandia-destituida-trax>

¹² Véase: <https://cambodianess.com/article/cambodia-confirms-thai-militarys-entire-border-closure>

¹³ Véase: <https://www.mfa.go.th/en/content/protest-against-the-use-of-anti-personnel-mines-en>

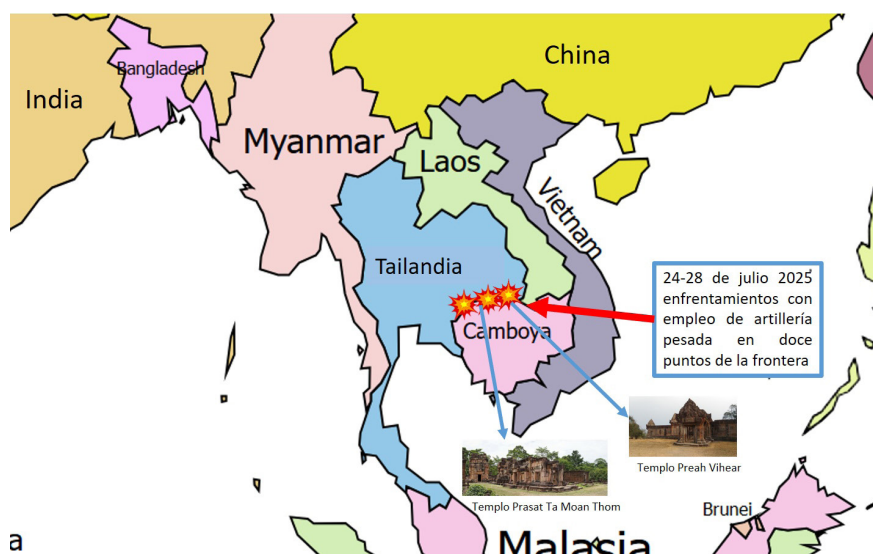


Figura 1. Frontera entre Tailandia y Camboya. Ubicación de los templos.
Fuente: elaboración propia

eran remanentes de conflictos pasados¹⁴ y pidió investigaciones internacionales. Además, el Ministerio de Defensa de Camboya instó a Tailandia a respetar los acuerdos de patrulla establecidos en un Memorando de Entendimiento firmado en el año 2000¹⁵.

Desde ese momento, las relaciones entre ambos se degradaron significativamente. La situación escaló los días 24 y 25 de julio, el Ejército Real de Tailandia lanzó la operación Yuttha Bodin, una operación terrestre y aérea coordinada destinada a defender la soberanía tailandesa tras la intensificación de los ataques transfronterizos por parte de las fuerzas camboyanas¹⁶.

Durante los días 24 y 28 de julio, hubo enfrentamientos en doce puntos críticos a lo largo de la frontera, los peores en más de una década, intercambiando fuego de artillería pesada. El enfrentamiento provocó alrededor de cuarenta víctimas mortales y desplazó a casi trescientas mil personas, destruyó casas y granjas y derrumbó la infraestructura.

¹⁴ Véase: <https://www.khmertimeskh.com/501720759/cambodia-rejects-thai-accusations-over-border-landmine-incident-cites-violation-of-agreed-patrol-routes/>

¹⁵ Véase: <https://pressocm.gov.kh/en/archives/113007>

¹⁶ Véase: <https://www.thaienquirer.com/55490/royal-thai-army-launches-operation-yuttha-bodin-amid-rising-border-clashes-with-cambodia/>

Ambas partes se acusaron mutuamente de iniciar los disparos. Tailandia utilizó aviones F-16 y artillería tailandesa para áreas alrededor del templo Preah Vihear. Camboya lo interpretó como un ataque cultural y un intento de «borrado histórico», en palabras del rapero Vannda (figura muy popular e influyente en el país). Por su parte, Camboya también había desplegado lanzacohetes montados en camiones, que, según Tailandia, se han utilizado para atacar áreas civiles.

Después de los esfuerzos de Malasia —que ostenta la presidencia del bloque regional de la ASEAN en 2025— Estados Unidos y China, para llevar a ambas partes a la mesa, los líderes de los dos países acordaron durante poner fin a las hostilidades, reanudar las comunicaciones directas y crear un mecanismo para implementar el alto el fuego.

2 Situación actual

El alto el fuego entre Tailandia y Camboya, firmado en Putrajaya el 28 de julio, ha sido ampliamente elogiado como un triunfo diplomático. Negociado por Malasia y apoyado por socios estratégicos como China, Japón y Estados Unidos, este acuerdo ofrece una rara oportunidad de reducir uno de los conflictos más sensibles del sudeste asiático. Sin embargo, a pesar de este progreso, las sospechas sobre su fragilidad siempre han estado presentes. Desde que se acordó la tregua, ambas partes se han acusado entre sí de violarla.

A principios de agosto, circuló un controvertido informe que acusaba a Tailandia de planear un ataque con misiles GPS dirigido contra el presidente del Senado Hun Sen y su hijo, el primer ministro camboyano¹⁷. Estas acusaciones fueron rápidamente rechazadas por las autoridades tailandesas y, desde Camboya, se hizo un llamado a medios de comunicación y ciudadanía para actuar con cautela y responsabilidad, advirtiendo que la difusión de narrativas no verificadas pone en riesgo la estabilidad de una paz que sigue siendo muy débil.

El 4 de agosto, durante una acción de patrullaje en un área fronteriza en la provincia de Sisaket (530 kilómetros al noreste de Bangkok), tres efectivos tailandeses fueron víctimas de la explo-

¹⁷ Véase: <https://www.khaosodenglish.com/>

sión de una mina, al parecer remanente de conflictos pasados¹⁸. Tras el hecho, el Ministerio de Asuntos Exteriores acusó a Camboya de violar su soberanía y el derecho internacional e incumplir el alto el fuego concertado. Sin embargo, Camboya ha rechazado estas acusaciones, y alegó, una vez más, que la presencia de minas es resultado de conflictos anteriores.

Además, el asunto de los prisioneros agravó la tensión. Tailandia devolvió a dos soldados camboyanos heridos, pero retiene a dieciocho, considerados «prisioneros de guerra». Camboya exige su liberación inmediata, mientras el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) confirma su buen estado de salud¹⁹.

Para evitar la escalada del conflicto, el 7 de agosto Camboya y Tailandia acordaron nuevas medidas para reforzar el cese al fuego fronterizo. Las dos partes reafirmaron su compromiso con el alto el fuego firmado del 28 de julio y acordaron permitir que los observadores de la ASEAN monitoreen la situación. Además, en la Sesión Extraordinaria del Comité General de Fronteras (GBC) entre Tailandia y Camboya se firmó un acuerdo de implementación del alto al fuego de trece puntos entre ambos países.

Los puntos clave del acuerdo son los siguientes:

- 1 Cesar el uso de todo tipo de armas, incluidos los ataques contra civiles, bienes civiles y objetivos militares en todos los casos y zonas.
- 2 Mantener el estado actual de despliegue de tropas, vigente desde el 28 de julio de 2015, sin movimientos ni patrullajes de tropas hacia la posición de la otra parte.
- 3 Abstenerse de aumentar el número de tropas a lo largo de toda la frontera entre Tailandia y Camboya. 4. Abstenerse de acciones provocadoras que puedan intensificar las tensiones, lo que incluye la actividad militar que ingrese al espacio aéreo, territorio o posiciones de la otra parte a partir del alto el fuego del 28 de julio de 2025, y abstenerse de construir infraestructura militar más allá de su propio bando.
- 4 Abstenerse de usar la fuerza contra civiles o bienes de carácter civil en todas las circunstancias.

¹⁸ Véase: <https://www.dw.com/en/three-thai-soldiers-injured-by-landmine-on-cambodian-border/a-73585330>

¹⁹ Véase: <https://www.nationthailand.com/news/asean/40053555>

- 5 Cumplir con los Convenios de Ginebra: tratamiento de los soldados capturados y traslado de los heridos a los centros médicos de la otra parte, según la capacidad de estos. Los soldados capturados serán liberados y repatriados de inmediato tras el cese de las hostilidades activas. Facilitar el regreso digno y oportuno de las personas fallecidas.
- 6 En caso de conflicto armado, ambas partes tratarán los asuntos a nivel local a través de los mecanismos bilaterales existentes para evitar que la situación se agrave.
- 7 Mantener comunicaciones regulares entre todas las zonas del ejército, regiones y unidades militares a lo largo de la frontera. 8.2 Convocar una reunión del Comité de Coordinación Regional (CRC) dentro de las dos semanas siguientes a la Sesión Extraordinaria del Comité de Gobernanza de la República Popular de China (GBC) del 7 de agosto de 2025.

Mantener una comunicación regular y directa entre ministros y jefes de las fuerzas de defensa.
- 8 Abstenerse de difundir información falsa o noticias falsas.
- 9 Ambas partes deben implementar el entendimiento común alcanzado el 28 de julio de 2025, lo que incluye el alto el fuego y la formación de un equipo de observadores de la ASEAN liderado por Malasia.
- 10 Se acordó que los CRC de cada zona implementarán el acuerdo de alto el fuego, coordinado y observado por el equipo de observadores de la ASEAN liderado por Malasia. Los CRC se reunirán periódicamente y presentarán informes al GBC a través de sus respectivas cadenas de mando nacionales. 12. A la espera del establecimiento del equipo de observadores de la ASEAN, liderado por Malasia, se utilizará un equipo de observadores provisional, compuesto por agregados de defensa de los países miembros de la ASEAN acreditados en Tailandia y Camboya, para supervisar la implementación del alto el fuego en ambas partes.
- 11 Se celebrará una reunión del Comité de Alto Nivel un mes después del 7 de agosto de 2025 (en un lugar a convenir). De lo contrario, se deberá convocar de inmediato una reunión extraordinaria del Comité para debatir el alto el fuego.

El acuerdo requiere que las fuerzas se retiren y los refuerzos se detengan, pero no especifica quién supervisará esto o quién tiene la autoridad para intervenir si se rompen las reglas. Sin un

tercero neutral, confiable y con buenos recursos en el terreno, el alto el fuego podría fracasar fácilmente. Los monitores actuales de Malasia, China, Japón y Estados Unidos están presentes, pero su cobertura es limitada dado el vasto y complejo terreno.

Camboya ha reafirmado repetidamente su compromiso con el acuerdo de alto el fuego alcanzado el 28 de julio de 2025 en Putrajaya, así como con los resultados de trece puntos de la reunión extraordinaria del Comité General de Fronteras Camboya-Tailandia el 7 de agosto de 2025 en Kuala Lumpur. Sin embargo, continúa en su lucha por apostar por la justicia internacional para resolver cuestiones no resueltas y delicadas que podrían aumentar las tensiones. De hecho, Camboya las disputas por lo que ha recurrido de nuevo ante la CIJ para solicitar dictamen en otras cuatro áreas fronterizas que cubren el templo de Ta Muen Thom, otros dos sitios de templos Ta Muen Tauch y Ta Krabei, así como Mom Bei.

Sin embargo, Tailandia no ha reconocido los fallos anteriores de la CIJ sobre la disputa y quiere resolverla bilateralmente. La agitación y la asertividad del ejército sobre la disputa fronteriza con Camboya han vuelto a poner el foco en el poderoso Ejército de Tailandia y su animosidad contra la familia Shinawatra, cuyos gobiernos derrocó en los golpes de Estado de 2006 y 2014²⁰. Ante la posibilidad de un nuevo golpe de Estado, el Ejército ha comunicado su compromiso con los principios democráticos, la monarquía constitucional y la protección de la soberanía nacional a través de marcos legales establecidos y mecanismos institucionales.

Este compromiso del Ejército tailandés sobre la protección de la soberanía nacional encuentra su apoyo en el aumento del sentimiento nacionalista vinculado a la soberanía sobre sitios culturalmente significativos por parte de la población. Este aumento del nacionalismo puede estar motivado también por las inquietudes desatadas por el Gobierno tailandés de negociar con Camboya para explorar conjuntamente los recursos energéticos en áreas marítimas no demarcadas, y advierte que tal medida podría arriesgar a Tailandia a perder la isla de Koh Kood en el Golfo de Tailandia²¹.

²⁰ Véase: <https://www.emol.com/noticias/Internacional/2025/07/24/1173032/conflicto-cam-boya-tailandia-frontera-datos.html>

²¹ Véase: <https://www.asiamediacentre.org.nz/could-koh-kood-become-a-dispute-between-thailand-and-cambodia>

El 30 de septiembre el primer ministro tailandés Anutin Charnvirakul dijo que el Gobierno quiere consultar la opinion publica sobre la cancelacion de dos memorandos de entendimiento (MOU) controvertidos con Camboya relacionados con la delimitacion de fronteras y las reclamaciones marítimas²². Según él, los dos acuerdos firmados hace más de veinte años no impidieron los enfrentamientos fronterizos ni resolvieron las disputas²³.

Esta decisión está motivada por el suceso ocurrido el 27 de septiembre en donde soldados tailandeses detonaron repentinamente morteros y rifles contra una posición del ejercito camboyano en la zona de An Ses cerca de la frontera²⁴.

Tailandia y Camboya tuvieron una confrontación diplomática en la 80.^a sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas cuando el viceprimer ministro y ministro de Asuntos Exteriores de Camboya Prak Sokhonn acusó a Tailandia de aplicar la ley marcial con la consiguiente reubicación forzada de civiles camboyanos como una forma de violencia racista y de estar utilizando la fuerza en lugar de los mecanismos acordados para resolver las disputas fronterizas²⁵.

En su discurso, Sokhonn criticó a los vecinos por basarse en mapas unilaterales en lugar de mapas internacionales establecidos por tratados vinculantes, acciones que considera que debilitan los esfuerzos para construir confianza y paz²⁶.

Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores tailandés, Sihasak Phuangketkeow, acusó a Camboya de iniciar el conflicto «con la intención de expandir una disputa fronteriza a un conflicto nacional y internacionalizarlo aún más»²⁷.

2.1 Consecuencias económicas

La crisis fronteriza se ha extendido del campo de batalla a la economía. Hun Sen ha alentado la población a boicotear los productos y la moneda de Tailandia, y usar la moneda camboyana o los dólares

²² Los dos documentos incluyen el MOU43 sobre la delimitacion de fronteras firmado en 2000 y el MOU44 sobre las reclamaciones superpuestas en la plataforma continental firmado en 2001.

²³ Véase: <https://es.laodong.vn/the-gioi/thai-lan-xem-xet-huy-ban-ghi-nho-ve-bien-gioi-voi-campuchia-1584185.lido>

²⁴ Véase: <https://www.nationthailand.com/news/general/40056014>

²⁵ Véase: <https://www.khmertimeskh.com/501767784/cambodia-slams-thailands-racist-violence-at-un/>

²⁶ Véase: <https://www.khmertimeskh.com/501763788/cambodia-and-thailand-clash-at-un/>

²⁷ Véase: <https://www.anews.com.tr/world/2025/09/28/cambodian-thai-top-diplomats-take-border-conflict-to-un-general-assembly>

estadounidenses. Por otro lado, los conflictos fronterizos han llevado a muchos trabajadores migrantes camboyanos a regresar a casa desde Tailandia; en muchos casos, sin siquiera notificar a sus empleadores. Tailandia fue un destino clave para la migración laboral desde Camboya, de modo que representa el 93 % del flujo migratorio del país, que supone alrededor de 1,2 millones de personas. Solo a través de Poipet 786 899 trabajadores migrantes regresaron al país entre el 24 de julio y el 31 de agosto, según las autoridades de inmigración camboyanas, y es probable que más hayan regresado desde entonces. Como resultado, Tailandia se ha enfrentado a costos crecientes debido a la escasez de mano de obra, mientras que Camboya ha experimentado un aumento del desempleo y una fuerte disminución de las remesas, que en 2024 totalizaron 2800 millones de dólares.²⁸

Pero, quizá, el aspecto que más influye en las consecuencias económicas del conflicto fronterizo está relacionado con el lucrativo negocio de los casinos. Los casinos fronterizos en Camboya son una importante fuente de ingresos para el Gobierno y varios se han visto obligados a cerrar durante este período. Camboya ahora alberga, aproximadamente, ciento casinos, lo que la convierte en la capital del juego del sudeste asiático, la mayoría concentrada a lo largo de la frontera tailandesa. El centro más grande es Poipet, en la provincia de Banteay Meanchey, frente al distrito tailandés de Aranyaprathet en Sa Kaeo, donde se estima que el 80 % de los jugadores son ciudadanos tailandeses²⁹.

Además de las consecuencias económicas por la paralización de la actividad, algunos analistas señalan que entre las posibles fuentes de conflicto fronterizo actual entre Camboya y Tailandia está el plan de este último de abrir casinos legalizados y centros de entretenimiento para atraer inversiones y frenar el juego ilegal cerca de la frontera con Camboya. Esto sería una pérdida de ingresos para Camboya, así como una pérdida de las lucrativas operaciones de lavado de dinero³⁰.

2.2 Consecuencias humanitarias

Mientras tanto, la respuesta humanitaria está tardando en materializarse. En los primeros días del conflicto, decenas de miles fue-

²⁸ Véase: <https://thediplomat.com/2025/10/cambodia-is-beginning-to-feel-the-economic-costs-of-the-border-conflict-with-thailand/>

²⁹ Véase: <https://www.nationthailand.com/news/asean/40051074>

³⁰ Véase: <https://www.trtworld.com/article/ab3b547974fc>

ron desplazados con poco acceso a refugio, alimentos o atención médica. Las instituciones locales, como los templos y las escuelas budistas, actuaron como refugios de emergencia, pero la ayuda internacional fue limitada y, en gran medida, reactiva. Hasta la fecha, no existen planes vinculantes para la recuperación, compensación o reintegración de las comunidades afectadas.

3 Actores externos

Si bien tanto Estados Unidos como China desempeñaron un papel clave en el fomento del alto el fuego en julio de 2025, la realidad es que su participación está siendo limitada en la consecución de un acuerdo que ponga fin a las tensiones fronterizas. La diplomacia silenciosa de China basada en sus intereses estratégicos ha contribuido a desescalar la situación del conflicto fronterizo entre Tailandia y Camboya.

3.1 Estados Unidos

Por su parte, el presidente Trump no invocó el tratado de defensa entre Estados Unidos y Tailandia ni habló de estabilidad regional. En cambio, buscó su instrumento característico: la coerción económica.³¹ Este afirmó que no concluiría acuerdos comerciales con ellos si continuaban los combates. Estados Unidos estableció un gravamen del 19 % sobre las importaciones de Tailandia y Camboya después del alto el fuego, por debajo del 36 % al que se enfrentaban originalmente³².

El papel de Trump en la mediación del conflicto está siendo especialmente relevante, sobre todo, por su enfoque conciliador y pacífico. De hecho, el primer ministro camboyano, Hun Manet, nominó al presidente de Estados Unidos para un Premio Nobel de la Paz y le atribuyó una «diplomacia innovadora» que puso fin a los enfrentamientos militares³³. Trump también se ha comprometido a prestar ayuda económica de unos 675 000 dólares a Camboya para eliminar las minas presentes en el país remanentes de conflictos anteriores, lo que supone una excepción de la política de Trump dirigida a eliminar la ayuda al desarrollo³⁴.

³¹ Véase: <https://www.9dashline.com/article/five-days-that-shook-asean-how-the->

³² Véase: <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3328362/thailand-snubs-trumps-mediation-tells-cambodia-remove-border-troops>

³³ Véase: <https://edition.cnn.com/2025/08/07/world/cambodia-trump-nobel-prize-intl-hnk>

³⁴ Véase: <https://apnews.com/article/cambodia-us-land-mines-foreign-aid-c3e3b3e9a98b-ca75504ad8a3d8e723d2>

Esta nueva diplomacia también se ha visto reflejada en la carta enviada por Trump al primer ministro tailandés Anutin Charnvirakul, a través de la cual su voluntad de ayudar a mediar en la situación fronteriza entre Tailandia y Camboya³⁵. El Gobierno de Tailandia ha manifestado que se podría iniciar una conversación para resolver definitivamente el conflicto si Camboya retiraba las armas pesadas de las áreas fronterizas, eliminaba las minas terrestres, tomaba medidas enérgicas contra los estafadores de Internet y reubicaba a sus ciudadanos de las tierras fronterizas que Tailandia considera suyas³⁶.

3.2 China

Desde el inicio del conflicto, China ha promovido activamente las conversaciones por la paz³⁷. Sus intereses geoestratégicos y económicos en Camboya están en juego y puede verse afectados si las disputas fronterizas se agravan. Por este motivo, China está fomentado que Camboya resuelva la disputa con Tailandia a través del diálogo y la negociación lo antes posible³⁸.

Uno de los principales intereses geoestratégicos de China en Camboya es la base naval de Ream, en el extremo sur de Camboya. Las imágenes satelitales cronológicas muestran el desarrollo de un gran muelle entre diciembre de 2023 y octubre de 2024 construido por China casi idéntico al muelle de 363 metros de largo en la base de Yibuti, y lo suficientemente largo como para que el portaaviones más grande de China pueda atracar³⁹.

EE. UU. sospecha que la base Ream se está convirtiendo en una base naval china, para expandir su huella militar, como ya ha hecho en las tres islas en disputa en el mar de China Meridional. Sin embargo, el Gobierno camboyano ha negado repetidamente tal posibilidad, citando su constitución que prohíbe cualquier presencia militar extranjera permanente y afirmando que Ream está abierto a ser utilizado por todas las armadas amigas. Hasta ahora, solo se ha permitido que los buques de guerra chinos atra-

³⁵ Véase: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/trump-sends-letter-to-thai-pm-on-border-conflict-with-cambodia>

³⁶ Véase: <https://www.channelnewsasia.com/asia/trump-letter-anutin-thailand-cambodia-border-conflict-5391556>

³⁷ Véase: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xw/wjbxw/202509/t20250916_11708902.html

³⁸ Véase: <https://www.aseanall.com/news/11070.html>

³⁹ Véase: <https://www.naval-technology.com/features/chinas-secret-naval-base-in-cambodia-through-satellite-imagery/?cf-view>

quen en el nuevo muelle. A dos destructores japoneses que visitaron en febrero se les dijo que atracaran en la cercana ciudad de Sihanoukville⁴⁰.

En la actualidad, China solo tiene una base militar en el extranjero, en el estado africano de Yibuti, que construyó en 2016. Para el rápido ascenso de su poder marítimo, China necesita también una red global de bases o de puertos civiles que pueda utilizar como base. En este sentido, la base Ream puede convertirse en un punto estratégico vital para China, ya que podría formar parte del «collar de perlas» para así establecerse como una potencia marítima capaz de desafiar a Estados Unidos. Los puertos de Gwadar en Pakistán y Hambantota en Sri Lanka, ambos en el Océano Índico, que están financiados en gran parte o controlados por empresas estatales chinas, son ejemplos de cómo China accede a puntos marítimos estratégicos⁴¹

La paradoja reside en que, hasta hace unos años, Ream se estaba actualizando con la ayuda de Estados Unidos, pero esta ayuda se recortó después de 2017, cuando el principal partido de oposición de Camboya fue prohibido y sus líderes exiliados o encarcelados⁴².

Cada vez más dependiente de la ayuda y la inversión chinas, el Gobierno camboyano cambió abruptamente de socios. Canceló los ejercicios militares conjuntos regulares realizados con Estados Unidos y cambió a los llamados ejercicios Golden Dragon que ahora realiza con China.

Camboya afirma que los buques chinos presentes en la base de Ream están allí para entrenamiento y para prepararse para los ejercicios Golden Dragon de este año. También dice que China está construyendo dos nuevas corbetas 056A para la propia armada camboyana e insiste en que la presencia china en Ream no es permanente, por lo que no cuenta como base.

Sin embargo, eso no ha impedido que EE. UU. exprese su preocupación por la expansión de la base, que, según muestran las fotografías satelitales, tiene, además del nuevo muelle, un nuevo dique seco, almacenes y lo que parecen oficinas administrativas y viviendas con cuatro canchas de baloncesto. Una forma de eludir la pro-

⁴⁰ Véase: <https://www.khmertimeskh.com/501443167/two-japanese-destroyers-to-dock-in-sihanoukville/>

⁴¹ Véase: <https://www.asiasentinel.com/p/cambodia-ream-naval-base-chinese-trojan-horse>

⁴² Véase: <https://e.vnexpress.net/news/world/cambodia-pm-accuses-united-states-of-lying-over-aid-cut-3717950.html>

hibición constitucional no es llamarla base extranjera, sino permitir el acceso continuo de las fuerzas extranjeras de forma rotativa⁴³.

Además de la proyección marítima, la base puede proporcionar otras funciones a China como la recopilación de inteligencia, el seguimiento de satélites y la detección o monitoreo de objetivos de largo alcance⁴⁴.

3.3 Otros actores: Naciones Unidas y ASEAN

Este enfoque positivo hacia la finalización de las disputas mostrado tanto por China como por EE. UU. ha permitido a la ASEAN mostrar su liderazgo para poner fin a las hostilidades. No obstante, está por ver si la ASEAN es capaz de conseguir este propósito dada los pocos avances que se ha producido en la finalización de otros conflictos del sudeste asiático, como el que está teniendo lugar en Myanmar.

Ni China ni EE. UU. han ofrecido garantías concretas o recursos para asegurar la durabilidad del alto el fuego. La falta de apoyo externo sostenido para la reconstrucción o la reconciliación ha dejado al proceso de paz sin una base a largo plazo.

Mientras tanto, Camboya ha escrito al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas instando al organismo a convocar una reunión para detener lo que describe como «agresión militar no provocada y premeditada» por parte de Tailandia quien duda sobre la sinceridad de Camboya, y señala que Phnom Penh continúa incitando a la violencia e intenta «internacionalizar» el tema en lugar de utilizar los mecanismos bilaterales ya acordados⁴⁵.

4 Evolución futura

El alto el fuego firmado en julio entre Tailandia y Camboya ha sido una respuesta a la crisis que una solución duradera. Sin mecanismos de aplicación, compromisos de ayuda a largo plazo o reformas estructurales, las tensiones subyacentes siguen sin resolverse y persiste el riesgo de que se reanuden los conflictos. La paz no es un eslogan, es un sistema estructurado de cooperación que debe ser probado, verificado⁴⁶.

⁴³ Kirsten Gunness, investigadora principal de políticas de Rand Corporation, con sede en California.

⁴⁴ Véase: <https://www.bbc.com/news/articles/cx2k42n54kvo>

⁴⁵ Véase: <https://www.nationthailand.com/news/world/40056669>

⁴⁶ Véase: <https://www.thejakartapost.com/opinion/2025/08/07/beyond-ceasefire-asean-must-anchor-peace-between-thailand-and-cambodia.html>

Si no se avanza hacia la creación de una zona fronteriza desmilitarizada entre Camboya y Tailandia dotada de un mecanismo para verificar la retirada de tropas e investigar las violaciones del alto el fuego, se corre el riesgo de que las disputas sean recurrentes con enfrentamientos cíclicos y con el consiguiente peligro de escalada que puede afectar y desestabilizar a todo el sudeste asiático.

El Gobierno camboyano ha dicho que continuará con los procedimientos de la CIJ sobre las áreas en disputa, independiente de la cooperación de Tailandia en el proceso, que podría llevar varios años. Por su parte, el Gobierno tailandés no reconoce la jurisdicción del tribunal e insistirá a que la disputa se resuelva por medios bilaterales.

La lucha fronteriza entre Tailandia y Camboya está lejos de terminar. Las relaciones siguen siendo inestables y pueden tender a agravarse mientras que la ira se agita en la población de ambos países por una mezcla de desinformación, amenazas y nacionalismo.

Un aspecto importante a destacar en ambas naciones es el papel que están realizando los medios de comunicación alineados con el Estado o nacionalistas. La utilización de un lenguaje emocional e incendiario, a menudo culpando al «otro» lado por el acaparamiento de tierras y las injusticias históricas, puede contribuir a un posible repunte de los enfrentamientos.

En el centro de la disputa fronteriza entre Tailandia y Camboya, hay una asimetría significativa en el poder militar. Tailandia posee una de las Fuerzas Armadas más capaces del sudeste asiático, con un presupuesto de defensa superior a los 5500 millones de dólares, más de 360 000 efectivos activos, una flota de aviones de combate polivalentes F-16, un portaaviones y miles de vehículos blindados y sistemas de artillería. Camboya, por el contrario, tiene una capacidad militar mucho más limitada: un presupuesto de mil trescientos millones de dólares que apoya a, aproximadamente, 124 000 soldados, un pequeño número de tanques y ningún avión de combate, con fuerzas aéreas y navales orientadas, sobre todo, a funciones de transporte y patrulla⁴⁷.

Esta disparidad reduce la probabilidad de una guerra a gran escala. Cualquier intento de Camboya de desalojar las posiciones tailandesas atrincheradas a lo largo de la frontera en disputa fracasaría casi con toda seguridad en términos militares convencionales.

⁴⁷ <https://www.geopoliticalmonitor.com/thailand-cambodia-border-conflict-whats-behind-the-clashes/>

La comunidad internacional observa con atención cómo se desarrollan estos acontecimientos, que podrían tener implicaciones más amplias en el sudeste asiáticos que las potencias externas pueden explotar. La incapacidad de China para finalizar el conflicto de Myanmar pone en duda su capacidad para estabilizar conflictos en sus cercanías que afectan a sus intereses geoestratégicos. Puede suceder lo mismo, con el conflicto fronterizo entre Tailandia y Camboya. La acción de China para llegar a un acuerdo entre Tailandia y Camboya ha sido menos efectiva que, la acción de Trump quien ha mostrado su disposición a emplear la manera coercitiva la economía lo que demuestra una posición más persuasiva.

Por último, es posible que Trump esté tratando de recuperar terreno en el sudeste asiático y en toda la región del Indopacífico, en detrimento de China, con la aplicación de una nueva diplomacia activa en la zona.

*Todos los enlaces están activos a fecha 12 de octubre de 2025

Datos socioeconómicos de Tailandia		
Población	69 920 998 (2024)	
Grupos étnicos	Tailandeses 97,5 %, birmanos 1,3 %, otros 1,1 %, sin especificar <0.1% (2015)	
Religiones	Budista 92,5 %, musulmán 5,4 %, cristianos 1,2 %, otros 0,9 % (2021)	
Índice GINI	44,4 (2015)	
PIB	1558 trillion \$ (2024)	
PIB/per cápita	21 700 \$ (2024)	
Tasa de incidencia de la pobreza (% población) *	5,4 (2022)	
Índice GINI*	33,5 (2023)	
Exportaciones	369 191 billion \$ (2024)	Piezas de máquinas, circuitos integrados, camiones, automóviles, equipos de radiodifusión (2023)
	EE. UU. 18 %, China 13 %, Japón 7 %, Australia 4 %, Singapur 4 % (2023)	
Importaciones	351 419 billion \$ (2024 est.)	Petróleo crudo, circuitos integrados, gas natural, oro, piezas y accesorios para vehículos (2023)
	China 26 %, Japan 11 %, USA 7 %, UAE 6 %, Taiwan 5 % (2023)	

Tabla 1. Datos socioeconómicos de Tailandia. Fuente: CIAFactbook y Banco Mundial [Consulta: 29 septiembre 2025]

Datos socioeconómicos de Camboya		
Población:	17 063 669 (2024 est.)	
Grupos étnicos:	Jemeres 95,4 %, cham 2.4 %, chinos 1.5 %, otros 0.7 % (2019-2020 est.)	
Religiones	Buddhist (official) 97.1 %, Muslim 2 %, Christian 0.3 %, other 0.5 % (2019 est.)	
PIB	123 676 billion \$(2024 est.)	
PIB/per cápita	7000 \$ (2024 est.)	
Tasa de incidencia de la pobreza (% población) *	17,7 (2012)	
Exportaciones	\$ 31 712 billion (2024 est.)	Prendas de vestir, semiconductores, calzado, oro (2023)
	USA 36 %, Germany 6 %, China 6 %, Japan 6 %, Thailand 5 % (2023)	
Importaciones	\$ 34 329 billion (2024 est.)	Petróleo refinado, telas, oro, productos plásticos, telas sintéticas (2023)
	China 39 %, Thailand 20 %, Vietnam 12 %, Singapore 6 %, Indonesia 3 % (2023)	

Tabla 2. Datos socioeconómicos de Camboya. Fuente: CIAFactbook y Banco Mundial [Consulta: 29 septiembre 2025]

Cronología del conflicto	
1904	Establecimiento en 1904 de la frontera entre ambos países mediante la firma de un acuerdo entre el entonces Reino de Siam —actual Tailandia— y Francia.
1907	El Tratado Franco-Siamés de 1907 redibujó el mapa.
1962	La Corte Internacional de Justicia (CIJ) dictaminó que el templo Preah Vihear pertenecía a Camboya en 1962.
2000	Los dos países acordaron establecer una Comisión Mixta de Fronteras para abordar pacíficamente las reclamaciones, pero se ha avanzado poco en la solución de controversias.
2003	Un grupo de violentos camboyanos incendiaron la embajada tailandesa y varios negocios tailandeses en Phnom Penh.
2008	Camboya propuso incluir el templo de Preah Vihear en la lista del Patrimonio Mundial de la Unesco.
2011	Intercambio de fuego de artillería alrededor del templo Ta Krabey de Camboya, que provocó más de una docena de víctimas.
2013	La CIJ reafirmó que todo el promontorio del templo de Preah Vihear se encontraba dentro del territorio camboyano.
2025	13 de febrero. Un grupo de camboyanos escoltados por tropas cantaron su himno nacional en Ta Moan Thom —otro antiguo templo hindú que ambos países reclaman—, antes de ser detenidos por soldados tailandeses. 28 de mayo. un soldado camboyano murió cerca del «Triángulo Esmeralda» durante un breve intercambio de disparos. 14 de junio. Reunión en el marco de la Comisión Conjunta de Fronteras. 1 de julio. El tribunal constitucional de Tailandia suspendió a Shinawatra de sus funciones como primera ministra. 22-24 de junio. Cierre de la frontera. 16 de julio, una patrulla del ejército de Tailandia efectuaba una ronda de patrullaje en las áreas fronterizas de la provincia de Ubon Ratchathani, limítrofe con Camboya cuando una mina antipersona estalló bajo sus pies, lo que dejó el saldo de tres soldados heridos. 23 de julio. Otro contingente tailandés sufría un nuevo incidente con minas antipersona en un área colindante a la del primer episodio. 24-28 de julio. Enfrentamientos con empleo de artillería pesada en doce puntos de la frontera. 28 de julio. Firma de alto el fuego. 4 de agosto. Tres efectivos tailandeses fueron víctimas de la explosión de una mina. 7 de agosto. Camboya y Tailandia acordaron nuevas medidas para reforzar el cese al fuego fronterizo. 27 de septiembre. Tailandia y Camboya tuvieron una confrontación diplomática en la 80.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. 30 de septiembre. El primer ministro tailandés propone la cancelación de dos memorandos de entendimiento (MOU).

Capítulo noveno

El Ártico como espacio de conflicto

Abel Romero Junquera

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Luis V. Pérez Gil

Resumen

El Ártico fue, durante mucho tiempo, un territorio lejano, inhóspito y difícil para la vida humana. Históricamente, ha sido una frontera final y ha llegado a convertirse en una zona de separación entre las superpotencias durante la Guerra Fría. En ese período, comenzó su explotación a gran escala, que fue en aumento de forma progresiva debido al descubrimiento de nuevos yacimientos de hidrocarburos, de minerales y las pesquerías. Con el fin del enfrentamiento bipolar, perdió interés estratégico y se acuñó la expresión de «excepcionalismo ártico», para destacar su escaso peso en la geopolítica global. No obstante, tras reponerse de una profunda crisis interna, Rusia comenzó a recuperar posiciones en la región. La explotación de los recursos, las nuevas rutas marítimas y el control de los mares y las rutas aéreas están configurando el Ártico como un espacio de cooperación, pero también de conflicto, entre grandes potencias en su lucha por la hegemonía mundial.

Palabras clave

Competición estratégica, Rusia, Estados Unidos, China, Ártico.

The Arctic as a space of conflict

Abstract

The Arctic has been for a long time a distant, inhospitable, and difficult space for human habitation. Historically, it has been a final frontier, which even became a space of separation between superpowers during the Cold War. Over that period, its large-scale exploitation began, progressively increasing due to the discovery of new hydrocarbon and mineral deposits, as well as fisheries. With the end of the bipolar conflict, it lost strategic interest, and the expression «Arctic exceptionalism» was used to highlight its limited influence in global geopolitics. However, after recovering from a deep internal crisis, Russia began to regain its position in the region. The exploitation of its resources, new maritime routes, and control of maritime and airspace are shaping the Arctic into a new space for cooperation or conflict between great powers in their struggle for global hegemony.

Key words

Strategic competition, Russia, United States, China, Arctic.

Introducción

El círculo polar ártico, situado actualmente en $66^{\circ} 33' 46''$ N, es uno de los cinco principales paralelos terrestres de valor astronómico. Delimita la región en la que, durante los solsticios de verano e invierno, el sol no se pone o no sale en veinticuatro horas. No obstante, esta definición es insuficiente para describir una región de características comunes. Por esto, se utilizan otros indicadores como la isoterma de 10° en el mes de julio, o la línea arbórea, la llamada «línea de crecimiento del árbol», que marca el espacio en el que no es posible el crecimiento de árboles.

Se considera que ocupa unos 14 050 000 kilómetros cuadrados, equivalente a un 8 % de la superficie terrestre. Se está ante una región política y geográficamente diversa, pero que también es un Mediterráneo, esto es, una porción de mar rodeada por completo por los continentes euroasiático y americano que la delimitan físicamente (López Ibor *et al.*, 2014). Estos factores hacen que este espacio, en todos los sentidos extremos, actúe como una juntura estratégica.

En efecto, el Ártico es una juntura estratégica, porque quien lo controla está dominando un espacio en el que concurren tres continentes a los que se tiene acceso simultáneamente. Es el nexo



Figura 1. Mapa del espacio ártico

de dos océanos y el entorno inmediato de dos grandes potencias nucleares, su control contribuye, así, a tomar la medida del balance de poderes entre ambas (Aznar, 2023).

Ocupan su litoral Rusia, Canadá, Dinamarca (por las islas Feroe y Groenlandia), Noruega y Estados Unidos. A ellos habría que añadir Islandia, Finlandia y Suecia que, sin disponer de litoral oceánico, son parte de este espacio geográfico. Entre estos ocho países se encuentran dos potencias nucleares y siete miembros de la OTAN, lo que divide este mar entre bloques.

Además, el Ártico se comunica con el Atlántico en el paso denominado por la OTAN como GIUK (acrónimo de Groenlandia, Islandia y Reino Unido) o GIN (Groenlandia, Islandia y Noruega), con centro en las islas Svalbard (Spitsbergen). Estos pasos fueron de gran interés estratégico durante la Guerra Fría pues, en caso de conflicto armado, estaba previsto su bloqueo para impedir la salida de los submarinos soviéticos al Atlántico y, de este modo, ejercer un dominio negativo de este océano e interrumpir el enlace entre Europa y Estados Unidos. Dinamarca con las Feroe a medio camino entre Islandia, Noruega y Escocia complementa el control danés tanto sobre el GIUK como sobre el GIN.

Los imperativos geográficos permanecen. La península escandinava se interpone entre el noroeste de Rusia y las aguas libres del Atlántico, de modo que proporciona el control de los accesos marítimos del noroeste ruso (mares de Barents y Báltico). Este carácter de cuña, espolón o avanzada explica las presiones que soporta Noruega de su vecino ruso.

Ártico y Antártico, los espacios polares, guardan múltiples similitudes, las cuales, comenzando por su referido carácter extremo, determinan que se les dote de un tratamiento análogo a pesar de su naturaleza opuesta. En este sentido, la Antártida es una masa de tierra aislada, un continente (en tamaño, el cuarto del mundo o la primera isla), mientras que el Ártico es físicamente todo lo contrario, una cuenca oceánica, un espacio cerrado y limitado por tierras.

El estatuto jurídico de los espacios polares es dispar. No obstante, ambos disponen de bases comunes que han permitido que se les dote de un tratamiento conjunto en lo común que ha configurado una suerte de «Derecho polar». Todo ello ha derivado en diferentes estatutos. Las características del primero han hecho posible un acuerdo *ad hoc* y se ha convertido en un espacio jurídicamente ordenado. En el segundo, la diversidad, fuerza y multiplicidad de

los intereses que concurren no lo han permitido. Como resultado, si la Antártida ha sido internacionalmente declarada zona para la investigación y la ciencia, libre de actividad comercial, económica o militar, un *global commons*, en el Ártico cada país ribereño decide la explotación de sus recursos.

Otra cuestión es la incidencia y efectos del cambio climático en la región. De hecho sucede que los polos son las zonas del mundo más vulnerables al calentamiento global, ya que, al fundirse el hielo, se deja paso al agua que absorbe la luz solar en lugar de reflejarla, con lo cual este se funde aún más. Es la «retroalimentación positiva» la que explica que el calentamiento en el territorio sea el triple o el cuádruple que el global.

Como resultado, el Ártico está experimentando un proceso de deshielo que, durante los últimos treinta años, ha reducido el grosor de su capa de hielo entre un 30 y un 40 %. En 2015, la superficie de hielo era de 9,7 millones de kilómetros cuadrados frente a 13,38 millones en 2007. Se calcula que, desde 1978, ha perdido una superficie de hielo equivalente a cinco veces el área de España, lo que hace previsible un verano completamente limpio de hielos hacia 2035. Cada año se funden de 200 000 a 250 000 toneladas de este hielo y conviene recordar el hallazgo en territorio groenlandés de ADN de hace más de dos millones de años, como consecuencia del deshielo. Así, si todo el hielo de Groenlandia se fundiera, el nivel del mar subiría de forma global hasta seis metros.

Su deshielo hace accesibles fronteras que, en términos prácticos, antes no lo eran, lo que genera unos nuevos escenarios de seguridad. Y eso cuando en la región se da la menor distancia entre Rusia y Estados Unidos, lo que propicia su militarización, especialmente la de su espacio aéreo.

La desaparición de los hielos trae consigo también la mejora de la accesibilidad de los recursos y la apertura de nuevas rutas de navegación. Y esa confluencia ha tenido como consecuencia la aparición de nuevos actores en la región como China e India. En el caso de China, el 46 % de su PIB depende del tráfico marítimo y el 80 % del petróleo que importa atraviesa Malaca, con lo que contar con una ruta alternativa es de su máximo interés.

Las llamadas Ruta del Noreste y la Ruta del Noroeste son pasos de una accesibilidad creciente. La segunda, de siete mil millas en el Ártico canadiense, une el Atlántico y el Pacífico y permitiría reducir la distancia entre Estados Unidos y Asia en un 15 %. La

níquel, 9 % del tungsteno y 8 % del zinc. Luego están las tierras raras presentes en grandes cantidades en Groenlandia y Suecia, que son de especial interés chino. Además, las pesquerías suponen entre un 4 y 5 % de las capturas mundiales. Estas riquezas, en su mayoría, aún son de difícil de acceso, aunque en algunas zonas comparativamente más cálidas, como el mar de Barents, ya se está logrando.

El deshielo, sumado a otros factores como el alza de precios de las materias primas y los avances tecnológicos, han hecho más accesibles y rentables los recursos naturales, desde los hidrocarburos a las pesquerías. Estos, además, pueden explotarse en el marco de un clima más benigno que reduce los costos de producción. Todo ello ha contribuido a modificar el *statu quo* de la región. De hecho, ha incentivado una suerte de «carrera por el Ártico» contraria a la realidad cooperativa vigente hasta la guerra en Ucrania. Esta carrera pretende convalidar jurídicamente el dominio de un espacio cada vez mayor que se logra consolidando anteriores avances que quedan como un hito o referencia.

No se está, propiamente, ante un reparto de este océano sino, más bien, ante una ampliación del territorio realizada a partir del ya asignado; este sirve de legitimación y es la base para nuevos avances. El resultado son demandas que, formuladas en términos jurídicos y científicos, realmente son de naturaleza política, y se presentan instrumentando las zonas grises e indefinición existentes.

En el océano Ártico, se utilizó el Derecho del Mar para la delimitación de dicho espacio. La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM o UNCLOS en inglés) de 1982 establece, con carácter general, un mar territorial de doce millas, un espacio adyacente de otras doce y una zona económica exclusiva de doscientas millas, que podía ampliarse a la extensión de la plataforma continental; cada una con sus correspondientes derechos y obligaciones. Así, aproximadamente, la mitad del océano Ártico son aguas internacionales, por más que los Estados aleguen derechos sobre su plataforma continental. Esta es la continuación submarina de los continentes¹.

¹ La CNUDM, en su artículo 76, permite que las plataformas continentales se amplíen cuando un Estado dispone de datos científicos que demuestren que determinadas características geológicas o geográficas del lecho marino están en relación con las plataformas continentales. Pero las aguas más allá del mar territorial son mares libres y la Convención limita la soberanía de los Estados al declarar que los fondos marinos son «patrimonio común» de la humanidad y que su exploración y explotación «se realizarán en beneficio de toda la humanidad, cualquiera que sea la situación geográfica de los Estados».

Los cinco Estados circumpolares buscan extender su soberanía y su zona económica amparándose en esa normativa, así como en las singularidades que su situación e historia les ofrece. La CNUDM señala un plazo de diez años tras suscribirla para presentar reclamaciones. Noruega la ratificó en 1996 y presentó sus reclamaciones en 2006; Rusia en 1997 y presentó su reclamación en 2001; Canadá la ratificó en 2003 y presentó sus reclamaciones en 2013; Dinamarca en 2004 y presentó una reclamación en 2014. Estados Unidos, por su parte, aún no la ha ratificado, aunque en 2025 presentó reclamaciones.

Y todo esto cuando la época de baja tensión en el Ártico ha llegado a su fin al no poder sustraerse de la dinámica de enfrentamiento suscitada con la guerra en Ucrania. Esta ha socavado un instrumento de gobernanza y consenso como era el Consejo Ártico, creado en 1996, rompiendo, además, con los equilibrios geopolíticos en la región tras incorporarse a la OTAN Finlandia y Suecia. Y la falta de gobernabilidad favorece las luchas de poder.

1 Occidente y su visión geopolítica del Ártico

En efecto, en pocos años, el Ártico ha pasado de ser un espacio de paz y cooperación a uno de creciente tensión geopolítica, consecuencia de la vuelta a la competición estratégica y a escenarios de confrontación entre grandes potencias. De los ocho Estados árticos (A8), todos, excepto Rusia, pertenecen a la comunidad que se denomina Occidente, responsable del diseño y dirección del orden global durante las últimas décadas, basado en unas reglas que ahora son discutidas por muchos países del sistema internacional.

Tras el final de la Guerra Fría, las relaciones en este espacio eminentemente marítimo han estado dirigidas por el Consejo Ártico a nivel institucional y por la CNUDM a nivel normativo. Esta forma de gobernanza facilitó durante años un escenario marcado por la estabilidad, escasa tensión y la cooperación, período que se ha denominado de «excepcionalismo ártico», definido por el adagio «High North, Low Tension» (Dams y Van Shaik, 2019). Las premisas eran que la pugna geopolítica no debía tener protagonismo en la región y que se debían abordar las cuestiones del cambio climático como principal amenaza al espacio ártico.

A pesar de la creciente tensión entre Rusia y Occidente en las dos últimas décadas, que se podría decir que comenzó con la ampliación de la OTAN al Este y siguió con la invasión rusa de

Georgia en 2008, su intervención en Siria y la anexión de Crimea en 2014, las relaciones árticas se mantuvieron estables.

En ese período, se cancelaron algunos ejercicios entre Estados de la OTAN y Rusia y se suspendieron las actividades en algunos foros de cooperación, pero continuó la cooperación en otros, y trató de conservar ese excepcionalismo ártico. Sin embargo, la tensión y la desconfianza han ido aumentando de forma que la propia Noruega ha pedido una mayor presencia de la OTAN e incluso una política oficial para el Ártico (Bykova, 2024).

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 supuso el punto de inflexión en las relaciones entre los A8, que provocó, entre otros resultados, la parálisis *de facto* del Consejo Ártico, al cortar los siete occidentales la cooperación con Rusia. De este modo, han regresado las tensiones geopolíticas y organizaciones como la OTAN están recuperando un protagonismo que habían perdido tras el final de la Guerra Fría. La adhesión de Finlandia en 2023 y Suecia en 2024 a la OTAN ha complicado el inestable equilibrio en el seno del Consejo Ártico, donde se pasó de cinco a siete miembros de OTAN por un lado y a Rusia por el otro.

Por tanto, esa guerra ha provocado una fractura que ha cambiado el panorama de seguridad también en el Ártico. De forma abrupta, la geopolítica vuelve a determinar las relaciones regionales y el Consejo Ártico cede protagonismo a la OTAN y, en menor medida, a la Unión Europea (UE). Si durante años las disputas y discrepancias entre los Estados árticos, particularmente, entre Rusia y Noruega, se mantuvieron en el ámbito bilateral, la nueva situación generada por la guerra en Europa ha supuesto la irrupción de OTAN en una región en la que, hasta entonces, había tenido un protagonismo limitado. Esta presencia se ha producido, sobre todo, a petición de Noruega y Canadá, que con anterioridad abogaban por mantener a la Alianza alejada de las disputas árticas para, de este modo, facilitar cierto control sobre posibles tensiones geopolíticas regionales.

1.1 Nuevo enfoque de la seguridad ártica de Estados Unidos

Desde el final de la Guerra Fría, y al contrario que para Rusia, el Ártico no había sido una región de interés prioritario para Estados Unidos. En lo relativo a recursos energéticos, tiene cubiertas sus necesidades de manera aceptable utilizando la técnica del *fracking* y en política exterior tiene frentes con mayor prioridad como el Indopacífico. En materia de seguridad, el Ártico era un espacio

de baja tensión y de cooperación entre Estados, incluida Rusia, como heredera de la antigua Unión Soviética.

Sin embargo, en los últimos años, factores como la militarización rusa del Ártico y la creciente presencia china, inicialmente por motivos económicos (acceso a recursos y uso de rutas marítimas), han provocado una creciente atención y, se podría afirmar que preocupación, de Estados Unidos. Este cambio progresivo se ha puesto de manifiesto en recientes documentos estratégicos del Gobierno estadounidense. En octubre de 2022, la administración Biden aprobó la Estrategia Nacional para la Región Ártica (The White House, 2022a) y la vigente Estrategia de Seguridad Nacional (The White House, 2022b). Esta última dedica, por primera vez, una sección al Ártico, y destaca la necesidad de aumentar la presencia estadounidense para preservar la paz y estabilidad ante la creciente pujanza rusa y china. La Estrategia de Defensa Nacional, también de octubre de 2022, se presenta en una dirección similar, pero enfatizando que la prioridad principal es el Indopacífico (U.S. Department of Defense, 2022).

Se puede afirmar que su postura hacia el Ártico es esencialmente reactiva. Estados Unidos no está dispuesto a permitir que ni Rusia ni tampoco China se hagan con el control de la región. Los elementos de interés clave son cuatro. En primer lugar, asegurar la libertad de navegación en las rutas marítimas árticas, contrarrestando los intentos rusos de dominar la RMN. Segundo, el control de los mares, en particular, la salida al Atlántico por donde transitan los submarinos nucleares rusos de la Flota del Norte. Tercero, el dominio de Groenlandia para ejercer el control del espacio aéreo de la ruta más corta entre Rusia y Estados Unidos en caso de conflicto (alerta temprana y defensa antimisiles). Y cuarto, acceso a los recursos, en particular minerales y tierras raras, donde el control de China del mercado global deja a Estados Unidos en una posición vulnerable.

Estos asuntos se consolidaron en la Estrategia para el Ártico del Departamento de Defensa de 2024 (U.S. Department of Defense, 2024), donde se adopta una postura de vigilancia y respuesta (*monitor and respond*), y se busca una disuasión integrada que pretende llevar a cabo con sus socios y aliados. En este documento, destacan las numerosas referencias a la OTAN, reflejo de la creciente preocupación estadounidense por la región, pero conscientes de que su prioridad marítima está en el Indopacífico y de que es necesario trabajar con sus aliados.

No obstante, como consecuencia de la baja prioridad del Ártico en la agenda exterior estadounidense durante décadas, no cuenta con los medios suficientes para afrontar el nuevo escenario geopolítico. Una muestra de esta realidad es la corta y envejecida flota de rompehielos estadounidenses (tres buques, pero solo dos operativos) frente a los casi cincuenta de Rusia², la insuficiente presencia militar en la región o la ausencia de infraestructuras marítimas adecuadas, como puertos de aguas profundas³.

En este escenario poco favorable, no ayuda la actitud de la nueva administración Trump, que pone en peligro alianzas críticas en el Ártico, en particular con Dinamarca por la cuestión de Groenlandia y con Canadá, a quienes necesita si quiere competir con China y Rusia (Conley, 2025), como señala la Estrategia Ártica de 2024.

Estados Unidos está reforzando su presencia y sus capacidades en la región, pero necesitaría desplegar más personal, mejores instalaciones portuarias, más sensores y comunicaciones satelitales y vehículos no tripulados para poder detectar (*monitor*) la actividad rusa y china y responder (*respond*) en caso necesario. El problema es que la administración Trump toma acciones unilaterales sin contar con sus aliados, cuando parece que es más razonable reforzar la cooperación para compartir esfuerzos y dotarse conjuntamente de las capacidades necesarias. Siguiendo el último documento citado, la OTAN debería tomar la iniciativa para asegurar el flanco norte europeo (*High North*)⁴, lo que permitiría que Estados Unidos se focalice en el Indopacífico (Mckenzie, 2025).

En este escenario ártico, caracterizado por una creciente tensión geopolítica, Estados Unidos está tomando medidas importantes como la reactivación de la 2.^a Flota con base en Norfolk (2018), que tiene como misión principal asegurar y defender la libertad de navegación en el Atlántico Norte, con especial énfasis en el

² Actualmente Rusia cuenta con más de cincuenta rompehielos, siete de ellos de propulsión nuclear como se expone más adelante. Como se señala más adelante, China está construyendo su propia flota de rompehielos. Véase también: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/articulo_2025_dieeeo52.pdf/

³ En todo caso, en los últimos años, el aumento de la tensión geopolítica en la región ha provocado un incremento de la presencia militar, sobre todo, en Alaska, así como el anuncio de planes para modernizar antiguas instalaciones militares en la región.

⁴ Se entiende como *High North* lo que es el espacio ártico europeo, que se extiende desde Groenlandia en el oeste hasta la frontera entre Noruega y Rusia en el mar de Barents en el este, y que abarca zonas de importancia estratégica como el GIUK.

High North y el Ártico⁵. De este modo, en 2018, se desplegó, por primera vez en veintisiete años en la zona, un portaaviones americano (*USS Harry S. Truman*) (Mizokami, 2018); presencia que se ha repetido, la más reciente en agosto y septiembre 2025 con el portaaviones más moderno de la *US Navy* (*USS Gerald Ford*), junto con otros buques de marinas aliadas⁶.



Figura 3. Portaviones estadounidense USS Gerald Ford en aguas árticas.
Fuente: Oficina de Relaciones Públicas de la 6.ª Flota

1.2 Retorno de la OTAN al Ártico

Desde su creación en 1949, la OTAN se centró en la seguridad de Europa Occidental. No obstante, el Ártico fue una región de interés prioritario durante la Guerra Fría, un espacio clave para detener la expansión soviética hacia el oeste, así como para asegurar la defensa de Norteamérica y el norte de Europa.

Durante esa época, Noruega construyó importantes instalaciones militares en el norte del país para poder controlar los movimientos de la Flota soviética hacia el Atlántico⁷. Islandia y Groenlandia

⁵ Véase: <https://www.c2f.usff.navy.mil/About-Us/Mission/>

⁶ Véase: <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/display-news/Article/4296815/ford-carrier-strike-group-operates-in-the-high-north-with-nato-allies>

⁷ Para los dirigentes soviéticos las islas Svalbard eran fundamentales para la seguridad de su flota naval estacionada en la península de Kola, así como para el acceso de sus buques y submarinos al Atlántico.

también tuvieron un papel clave en la protección de la brecha marítima entre Groenlandia, Islandia y Reino Unido (el GIUK), considerado un cuello de botella crítico para la seguridad de la OTAN.



Figura 4. GIUK Gap durante la Guerra Fría

Groenlandia era vital para los intereses estratégicos y de seguridad de la OTAN en el Atlántico Norte, lo que derivó en la firma en 1951 de un Acuerdo de Defensa entre Estados Unidos y Dinamarca sobre ese territorio, que permitió establecer bases (muchas de las cuales ya existían desde la Segunda Guerra Mundial) para las actividades de defensa de la OTAN y operar sin apenas restricciones (por ejemplo, la base aérea de Thule, hoy denominada Pituffik, que albergó bombarderos y una enorme estación radar) (Bykova, 2024).

La caída del Muro de Berlín y el definitivo colapso soviético de 1991 dieron paso a una nueva etapa en las relaciones entre Occidente y Rusia, donde el Ártico pasó a un segundo plano. Comenzó la etapa del excepcionalismo ártico, marcado por la estabilidad y cooperación regional.

En este nuevo escenario, el Ártico perdió protagonismo en la OTAN, que se centró en su expansión hacia el este, y en operaciones de gestión de crisis y actividades de seguridad cooperativa, en detrimento de las de disuasión y defensa que habían caracterizado su acción durante la Guerra Fría.

El escenario estratégico de la posguerra fría, caracterizado por un Ártico más estable, provocó el cierre de instalaciones milita-

res y la región comenzó a perder importancia dentro de la propia estructura aliada. Se decidió la desactivación del Mando Aliado del Atlántico (SACLANT), que era responsable de la seguridad de las líneas de comunicación marítima entre América del Norte y Europa, clave para el refuerzo en caso de conflicto. En 2003, se convirtió en Mando de Transformación (SACT), con la tarea de promover la innovación continua de las fuerzas y capacidades de la Alianza, y perdió su vocación marítima.

Ejemplo claro de que el Ártico había pasado a un segundo plano es la vigente Estrategia Marítima de marzo de 2011⁸, que ni siquiera menciona a la región. De hecho, hasta 2021, las referencias al Ártico en los documentos oficiales de la OTAN son casi inexistentes, cuando se recupera el concepto de *High North*⁹. Durante los treinta años posteriores al fin de la Guerra Fría, la escasa preocupación por el Ártico derivó tanto de haberse convertido en un espacio donde prevalecía la estabilidad, como también de la falta de acuerdo entre los aliados sobre el papel de la OTAN en la región. Tanto Canadá como Noruega optaron por mantener un perfil bajo en sus disputas con Rusia y trataron de resolverlas de forma bilateral.

Aun cuando las relaciones entre Rusia y Occidente se fueron distanciando, el Ártico se mantuvo fuera de las crecientes tensiones hasta el estallido de la guerra en Ucrania, que provocó un renovado interés de la Alianza. Es posible que el acontecimiento geopolítico más importante haya sido el ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN, que ha supuesto un refuerzo de la defensa colectiva en la región nororiental. De este modo, como se señaló más arriba, de los A8, siete ya son miembros de la OTAN, situación que ha tensionado todavía más las relaciones entre Rusia y Occidente y parece retrotraernos a la situación de equilibrio bipolar del período de la Guerra Fría (Bykova y Houck, 2024).

La creciente militarización del Ártico, el aumento de la actividad de la Flota del Norte y la creciente presencia de sus submarinos nucleares han hecho que Occidente y, en particular, la OTAN, perciban la región como un espacio inestable. El principal desafío al que se enfrenta es el pensamiento de suma cero ruso basado en

⁸ Véase: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm

⁹ El Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la cumbre de Madrid de 29-30 de junio de 2022, dice que «En el *High North*, su capacidad de interrumpir o perturbar el refuerzo y la libertad de navegación en el Atlántico Norte es un reto estratégico para la Alianza». Disponible en: <https://www.nato.int/strategic-concept/>

el realismo político, ante una Rusia que busca que se reconozca el Ártico como parte de su zona de influencia (Piechowicz, 2025).

Sin embargo, los países de la Alianza no están bien preparados para esta competición. La OTAN no tiene actualmente ni medios ni infraestructura crítica (buques con capacidad polar, sistemas de vigilancia, defensa antimisiles) para convertirse en una fuerza creíble en el Ártico y su enfoque continúa siendo más reactivo que estratégico. Se están dando pasos para recuperar presencia mediante ejercicios como *Dynamic Mongoose* o *Nordic Response* (Odgaard, 2025).

A nivel de estructura, se han producido algunos avances. En 2018, se aprobó la creación del *Joint Force Command Norfolk*¹⁰, su jefe es, simultáneamente, el comandante de la 2.^a Flota estadounidense y tiene asignadas las misiones de protección de las líneas de comunicación marítimas transatlánticas, incluido el *High North* como puerta de salida de las fuerzas navales rusas hacia el Atlántico. De este modo, viene a ser en cierta medida un sucesor de SACLANT. En 2021 alcanzó su capacidad operativa.

1.3 La Unión Europea como actor secundario en la geopolítica del Ártico

De los Estados árticos, solo tres son miembros de la UE: Suecia, Finlandia y Dinamarca. Pero, además, los mares árticos solo bañan las costas de Groenlandia, región autónoma de Dinamarca, pero que formalmente no pertenece a la UE por decisión interna de ese país. De este modo, los condicionantes geográficos limitan el papel geopolítico de la UE en el Ártico, en particular, en su dimensión marítima.

En el documento Comunicación Conjunta 27/2021 sobre el Compromiso de la UE con el Ártico¹¹, aborda los retos que afectan al Ártico desde una visión amplia condicionada por el cambio climático y orientada, principalmente, a asuntos medioambientales, desarrollo sostenible, cooperación científica y cuestiones indígenas. Pero apenas aborda la dimensión geopolítica.

El documento establece que el cambio climático es una amenaza para la paz y seguridad globales y considera que la militariza-

¹⁰ Véase: <https://jfcnorfolk.nato.int/about-us>

¹¹ Véase: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12683-EU-Arctic-policy-update_en

ción del Ártico ruso aumenta los retos a la seguridad, por lo que muchos países y la propia OTAN, siguen de cerca esa situación con la idea de responder a la asertividad rusa en aguas y espacio aéreo ártico si fuese necesario. Sin embargo, la UE no se involucra ni se proponen acciones para contrarrestar la pujanza rusa, que deja en manos de la OTAN. Esto permite inferir que la UE limita las acciones en el Ártico a su contribución a consolidar el papel de OTAN en seguridad y defensa, pero sin ninguna ambición por convertirse en actor geopolítico.

Es relevante destacar, para entender este limitado papel de la UE, el hecho de que la Unión solicitó el estatus de observador en el Consejo Ártico hace más de quince años, petición que no ha sido aceptada todavía, pues Rusia y Canadá mantienen su oposición por cuestiones relacionadas con las pesquerías y no parece que, en el marco actual, se vaya a desbloquear el asunto.

La UE, como consecuencia de su poco relevante poder militar y su limitada capacidad como actor geopolítico, tiene escaso protagonismo en las tensiones en el espacio ártico, esencialmente acotadas al impacto de las sanciones contra Rusia por la invasión de Ucrania. Además, sus tres Estados miembros árticos abordan los asuntos de seguridad bien a nivel bilateral con Rusia o bien en el marco OTAN (el ingreso de Suecia y Finlandia a la Alianza es un claro reflejo de la incapacidad de la UE en esta dimensión), de modo que deja a la Unión un papel secundario. En el futuro, o se corrige esta situación o corre el riesgo de ser marginada políticamente y superada estratégicamente en el Ártico (Komin y Hosa, 2025).

Aunque la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, se comprometió a revisar la Comunicación sobre el Ártico y anunció incluso negociaciones con Islandia en cuestiones de defensa, incluida su eventual participación en el instrumento financiero SAFE¹², se trata de competencias que están en manos del Consejo. Por tanto, las decisiones y acciones relevantes deberán ser adoptadas por los Estados miembros y no por la Comisión, que tiene sus competencias limitadas en estos temas a la industria de defensa.

La fragmentación que afecta a la postura de los países de la OTAN en cuanto al Ártico también se replica en la UE. Así, se

¹² Pone a disposición de los Estado miembros créditos por hasta 150 000 millones de euros para desarrollar capacidades de defensa en común.

pueden mencionar los esfuerzos de varios países europeos, que están revisando sus políticas para adaptarse al cambiante panorama geopolítico, medioambiental y económico en la región. De este modo, Francia publicó en marzo de 2025 su «Estrategia de Defensa para el Ártico», que pone el foco en el mantenimiento de la estabilidad regional y la protección de sus intereses¹³. Alemania publicó su propia política para el Ártico en 2024 y Países Bajos, en línea con Francia, combina una aproximación militar, tecnológica y económica con la defensa de sus intereses, y que actualizará en la próxima revisión de su Estrategia Polar (2021-2025) (El Hajji, 2025). Estas iniciativas, aunque reflejan un claro interés de diversos países no árticos por la región, muestran la división existente en el seno de la UE respecto al Ártico, en todas sus dimensiones, lo que incluye la geopolítica y la militar (Stępień y Raspotnik, 2023).

1.4 Discrepancias entre Dinamarca y Estados Unidos sobre Groenlandia

Uno de los asuntos que ha afectado negativamente a la postura de los países occidentales hacia el Ártico han sido las tensiones entre Dinamarca y Estados Unidos por Groenlandia. Es la isla más grande del mundo, territorio autónomo de Dinamarca, cuenta con su propio Parlamento y la ley danesa de autogobierno de 2009 le permitiría organizar un referéndum sobre su independencia. Es territorio OTAN, pero no forma parte de la UE desde 1985 por decisión propia.

Sin embargo, a medida que el Ártico se descongela, Groenlandia aumenta su importancia económica y estratégica, consecuencia del más fácil acceso a sus enormes recursos (energéticos, minerales, tierras raras), como de su situación geográfica con relación a las rutas marítimas polares, cada vez más navegables.

Además, por su situación geográfica mantiene un enorme valor geopolítico. Estados Unidos la considera un territorio clave para su seguridad, ubicado a medio camino entre Rusia y Estados Unidos, es la ruta más corta que los une en caso de conflicto. Desde la Segunda Guerra Mundial, ha sido el garante de su seguridad, circunstancia refrendada en 1949 con el Tratado de Washington y en 1951 con el Tratado de Defensa de Groenlandia. Durante ese período se establecieron diversas bases militares estadouni-

¹³ Véase: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/enjeux-regionaux/poles/strategie-defense-larctique-fruk>

denses para proporcionar alerta temprana, capacidad de defensa de misiles, así como estacionar medios militares para posibles acciones contra Rusia, incluidas armas nucleares.

En este punto, es preciso mencionar los reiterados intentos estadounidenses de hacerse con la isla, siempre por medios pacíficos. Hubo iniciativas para comprar la isla en 1867 (coincidiendo con la adquisición de Alaska al imperio ruso), en 1946, bajo la presidencia de Harry Truman y, en 1955, por parte del presidente Dwight Eisenhower. Sin embargo, tras el final de la Guerra Fría el interés por Groenlandia disminuyó, hasta que en 2019 el presidente Donald Trump volvió a poner sobre la mesa el tema durante su primer mandato apelando a motivaciones de seguridad nacional, protección de recursos y control de las rutas marítimas árticas. Por tanto, las propuestas actuales no son una novedad y están basadas en sólidos fundamentos geopolíticos (Carafano, 2025; Witker, 2025b: 89-93).

No obstante, el énfasis de la actual administración estadounidense ha provocado tensiones entre países aliados que impacta de forma negativa en la cohesión interna de la OTAN y ha generado desconfianza en Dinamarca, pero también en Canadá, muy sensible a los cambios en el Ártico. En consecuencia, es importante buscar una fórmula de consenso que evite tensiones por algo que Estados Unidos ya tiene *de facto*, y que es la soberanía militar sobre Groenlandia, ratificada en 2004. En todo caso, hay que reconocer que la retórica del presidente Trump sobre Groenlandia ha conseguido que Dinamarca le preste más atención, y anuncia un gasto militar extra para garantizar su seguridad.

2 Ambiciones y capacidades rusas en el Ártico

Basta una mirada a un mapamundi para reconocer que Rusia es el país más extenso del planeta, tiene la fachada más amplia al océano Ártico y domina sus entradas en el mar de Noruega y en el estrecho de Bering. Además, en el espacio geográfico conformado por el océano Ártico, sus mares adyacentes y las regiones que bañan, se han descubierto en los últimos cien años gigantescos yacimientos de hidrocarburos y minerales. En décadas más recientes, los procesos asociados al cambio climático están convirtiendo esta zona en una nueva tierra de promisión por efecto del deshielo, pero también en un nuevo escenario de competencia estratégica entre grandes potencias.

Los actuales dirigentes rusos consideran que el futuro del país está en su desarrollo, en el marco de una nueva etapa de pensamiento estratégico, fortalecimiento del poder estatal y retorno a las zonas de influencia tradicionales, incluido un fuerte apoyo de la Iglesia ortodoxa rusa como confesión legitimadora de las políticas estatales. Para ello, cuentan con planes y estrategias a largo plazo con políticas que son impulsadas directamente desde el Kremlin¹⁴.

En el ámbito institucional, en la estructura presidencial rusa hay un enviado especial, que tiene como misión principal coordinar al máximo nivel las políticas estatales que afectan a esos territorios. En el Gobierno federal, un viceprimer ministro tiene como responsabilidad coordinar los trabajos de los ministerios con competencias en el Ártico, así como seguir y controlar la aplicación del programa federal de Desarrollo de Extremo Oriente y el Ártico, que es uno de los más importantes. Abarca desde el desarrollo de los territorios árticos, el fomento del transporte marítimo a través de la RMN y los medios de salvamento y rescate hasta la conectividad por cable submarino y espacial de esas regiones¹⁵.

En un nivel inferior, se encuentra el representante especial de la corporación estatal de energía nuclear Rosatom para el desarrollo del Ártico y su Dirección de la Ruta Marítima del Norte, que tiene asignadas las competencias de gestión en ese ámbito, precisamente debido a su larga experiencia en las operaciones de la flota de rompehielos más avanzada del mundo, la *Atomflot*. Su cometido principal es aumentar de forma segura el transporte marítimo a través de la RMN bajo las directrices directas del Kremlin (Pérez Gil, 2025a).

El objetivo de estos planes, políticas y estrategias es ampliar, dominar y controlar los espacios de soberanía rusa en el Ártico. Para ello, además de aumentar su presencia permanente mediante bases militares e instalaciones científicas, están mejorando y dotando sus programas de investigación científica en toda la región. Esos planes van de la mano de una creciente actividad normativa que tiene la pretensión de establecer un control

¹⁴ Véanse las declaraciones del presidente ruso, Vladimir Putin, en el X Foro Económico Oriental de Vladivostok el 5 de septiembre de 2025. Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/news/77927>

¹⁵ El programa federal de Desarrollo del Ártico en conexión con el programa federal del espacio contempla la creación de una constelación de satélites en órbita polar completa y permanente a esos territorios.

exclusivo y excluyente sobre aquellos territorios que consideran de su soberanía¹⁶ y sobre los que pretender ejercer competencias estatales¹⁷. Toda esa actividad se enmarca en planes de desarrollo a largo plazo, pero ahora en un escenario de competición por la hegemonía mundial (Grady, 2024). Sin embargo, se jactan de que cuentan con capacidades únicas para controlar el Ártico, que son incomparables respecto al resto de Estados ribereños y también de otras potencias con aspiraciones árticas.

Es preciso señalar, con carácter previo, que, según estudios del Instituto Geológico ruso, cuentan con reservas probadas de petróleo para setenta años, gas por cien años y carbón por varios cientos de años, lo que les asegura una posición destacada en los mercados energéticos mundiales durante un larguísimo período de tiempo. Esta realidad condiciona muchas decisiones político-estratégicas y permite a los dirigentes rusos ejercer una influencia que va mucho más allá de su poder material actual.

2.1 Enfoque estratégico del Ártico

Históricamente, para Rusia, el Ártico ha sido un territorio de frontera, fue explorado desde antiguo, pero casi inexplorado hasta tiempos recientes. La Unión Soviética puso el foco en su desarrollo, principalmente, de puertos y explotaciones mineras. Durante la Segunda Guerra Mundial, sus puertos recibieron una gran parte de los suministros enviados desde Estados Unidos, lo que superó el bloqueo marítimo alemán que se ejercía desde la Noruega ocupada. Poco después, el inicio de la Guerra Fría opuso a las dos primeras potencias nucleares en Europa y en Asia, pero también en el Alto Norte, donde el desarrollo de los primeros misiles balísticos mostró que el recorrido más corto para alcanzar el territorio contrario pasaba por su vuelo directo a través de territorio ártico. En ese momento, se impuso una nueva visión del mapa mundial, centrado en el Ártico, como ilustra el propio emblema de las Naciones Unidas.

¹⁶ El 2 de agosto de 2007, un minisubmarino tripulado Mir bajó hasta 4261 metros para plantar una bandera rusa en el fondo del océano Ártico, en la cordillera Lomonósov, con pretensiones de soberanía.

¹⁷ La plataforma continental ártica rusa tiene más de cuatro millones de kilómetros cuadrados, es un espacio marítimo rico en petróleo, gas y materias primas y se estima que más del 20 % de todas las reservas de hidrocarburos no descubiertas del mundo se concentran ahí.



Figura 5. Emblema de la ONU

En consecuencia, esa amenaza de guerra nuclear es la que determinó la visión estratégica ártica. Rápidamente, se construyeron nuevas bases navales en las penínsulas de Kola y Kamchatka, en los dos extremos del país, que comenzaron a albergar los nuevos submarinos nucleares dotados con misiles balísticos (SSBN). La Marina rusa se especializó en la navegación polar, sus submarinos dominaban esas aguas, aunque acumularon graves pérdidas en su pugna con Estados Unidos (Giltsov, Mormul, y Ossipenko, 1993). A la par, comenzaron a construir una flota de grandes rompehielos nucleares con capacidades únicas que permitieron la escolta de los buques encargados de transportar suministros a bases militares e instalaciones científicas en los territorios árticos. También sus submarinos y rompehielos nucleares hicieron incursiones regulares en el Polo Norte geográfico (90° N).

Las autoridades rusas han tratado de mantener esas capacidades heredadas de la época soviética. A partir de 2010, pusieron en marcha un programa de modernización de bases navales en el Ártico y, poco después, comenzaron a recibir nuevos SSBN que aseguran la capacidad de contragolpe de su fuerza de disuasión nuclear (Pérez Gil, 2025b). También cuentan con nuevos submarinos de ataque (SSN) dotados de misiles de crucero con capacidad dual convencional y nuclear, que les permiten ejercer misiones subestratégicas y de teatro. Los mandos de Marina rusa destacan que sus submarinos dominan la navegación polar¹⁸, realizan ejercicios regulares en la banquisa ártica y cuentan con capacidades para lanzar sus armas en condiciones de hielo.

¹⁸ El presidente Putin dijo durante una reunión con expertos del sector nuclear en la ciudad de Sarov (antigua Arzamas-16) que «Esta es nuestra ventaja militar. Y la investigación, incluso en esta zona ártica, es sumamente importante para nosotros». Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/news/77837>



Figura 6. Submarino nuclear estratégico emergiendo en la banquisa ártica, 2022

Poco después, comenzaron la construcción y puesta en servicio de una nueva generación de rompehielos nucleares de la clase Arktika, de 33 000 toneladas de desplazamiento, para apoyar las operaciones de los buques civiles, principalmente en tres zonas marítimas: estrecho de Kara, golfo de Ob y mar de Siberia Oriental. Hay cuatro en servicio y planean contar con una decena a principios de la próxima década¹⁹. Su misión principal es escoltar



Figura 7. Rompehielos nucleares, 2025

¹⁹ El 26 de mayo de 2025, el presidente Putin aprobó los planes de construcción de dos nuevos buques, cuya producción debería comenzar en 2026. Disponible en: <https://portnews.ru/news/379923/>

los grandes buques gaseros que navegan desde las terminales de Sabetta hacia puertos asiáticos (Staalesen, 2025), con las ventajas de ahorro de tiempo y costes anotados al principio.

2.2 Presencia militar rusa en los territorios árticos

La recuperación de la estabilidad junto con un aumento significativo de los precios de los hidrocarburos en la primera década de este siglo facilitó acometer la reorganización y modernización de sus Fuerzas Armadas. La activación de un primer programa estatal de armamentos de 2011-2017 (PEA-17) permitió iniciar la mejora de bases alejadas, así como la recuperación de asentamientos que se habían abandonado en los años noventa debido a la falta de fondos. A partir de 2012, se aplicaron mejoras en bases situadas en Nueva Zembla, Tierra de Francisco José e islas de Siberia Oriental, posiciones claves para dominar y controlar la RMN. Para ello, se dotaron de armamento y equipos avanzados como sistemas antiaéreos S-400 y misiles antibuque Bastión-P y Bal y se crearon zonas antiacceso y de denegación de área (A2/AD) para enfrentar a cualquier adversario. Como se observa, en el planeamiento ruso despliegue militar y desarrollo económico van de la mano.

Además de la presencia permanente de sus submarinos nucleares, la Marina rusa comenzó a realizar despliegues navales regulares a lo largo de la RMN que tienen varios objetivos: asegurar la presencia, dominar la navegación en mares helados y adiestrar a las fuerzas terrestres en operaciones conjuntas. En varias ocasiones, debido a



Figura 8. Base Severny Klever en Kotelnny, islas de Siberia Oriental, 2022

las dificultades climatológicas, han requerido la escolta de los rompehielos nucleares de la *Atomflot*, lo que demuestra la idoneidad de contar con este tipo de buques en cualquier época del año.

También las Fuerzas Aeroespaciales comenzaron a destacar aviones de combate en aeródromos lejanos. De forma regular, se despliegan cazas Sukhoi Su-33 y Su-35S en Nueva Zembla. La mejora y ampliación de las pistas de aterrizaje permiten las operaciones de abastecimiento de aviones de transporte pesado Ilyushin Il-76, así como el despliegue de bombarderos estratégicos a territorios como Anádyr, en la región de Chukotka, próxima a Alaska.

En 2014, se estableció el mando estratégico conjunto de la Flota del Norte y, en enero de 2021, pasó a ser un distrito militar independiente con responsabilidades en todo el territorio ártico. Sin embargo, la reorganización de la dirección estratégica occidental como consecuencia de la guerra contra Ucrania revirtió dicha medida, y reasignó recursos, medios y personal al nuevo Distrito Militar de Leningrado. Además, se ordenó la creación de un nuevo Cuerpo de Ejército del Noroeste, que estará estacionado en la frontera ruso-finesa para responder a la nueva situación creada por la incorporación de Finlandia y Suecia a la OTAN.

Cabe destacar, además, que el Ártico es una zona de pruebas de los misiles avanzados rusos, en especial en el campo de tiro de Nenoksa en el mar Blanco (Pérez Gil, 2025c). Desde Plesetsk, en el óblast (provincia) de Arcángel, se lanzan misiles balísticos y cohetes portadores de satélites militares. También cuentan con el campo de pruebas nucleares en Nueva Zembla, aunque, por ahora, se mantiene una moratoria completa por parte de las grandes potencias.

2.3 Planes de desarrollo de la Ruta Marítima del Norte

Precisamente, la guerra en Ucrania ha planteado nuevos desafíos a los planes de expansión de la RMN. A corto y medio plazo, las sanciones occidentales han afectado al volumen de carga transportada y han impedido cumplir los hitos marcados por el propio presidente ruso²⁰. Las sanciones han afectado al volumen y

²⁰ En 2024, el volumen de carga en la RMN fue 37,9 millones de toneladas, menos de la mitad del objetivo de ochenta millones ordenado por el presidente en ruso en 2018. El 21 de mayo de 2025, el director general de GlavSevmorput, Sergey Zybko, anunció un ambicioso objetivo de ciento diez millones de toneladas en 2030. Disponible en: <https://sudostroenie.info/novosti/45253.html>

tipos de carga, así como a los navíos que navegan en los mares árticos, incluidos los buques pesqueros²¹. Pero esas medidas no solo atañen al transporte marítimo que pasa por el Ártico, sino a todas las vías de transporte. Entonces, si se toman los datos más recientes tanto de tráfico de carga como de los puertos árticos se observa un aumento sostenido de volúmenes que, aunque no compensan el descenso general, sí muestran el crecimiento de la RMN²² y, por tanto, los avances en los planes de desarrollo a largo plazo.

Los puntos focales de la RMN, son de oeste a este, Múrmansk, en la península de Kola, con su gran puerto naval, la base principal de los rompehielos nucleares y los planes para convertirlo en un gran centro de distribución de carbón y de gas natural licuado (GNL); Sabetta, en Yamal, donde se encuentran los principales campos de gas rusos en explotación y en proyecto²³; Dixon, en la desembocadura del Yeniséi, con su puerto y capacidades logísticas; mucho más al noreste, Pevek, en Chukotka, como punto de acceso a la cuenca minera Baimskaya²⁴ y, finalmente, más allá del estrecho de Bering en el océano Pacífico, Petropavlovsk-Kamchatski, donde también hay planes para construir un gran centro de redistribución de GNL hacia los puertos asiáticos.

A largo plazo, existen planes para que los gigantescos rompehielos nucleares de la nueva clase Líder, de 69 600 toneladas de desplazamiento, operen desde una nueva base en Petropavlovsk-Kamchatski. Su misión será cubrir el tramo más difícil de hielos en la temporada de invierno, que es el área marítima que va del mar de Siberia Oriental al estrecho de Bering. El primer buque, *Rossiya*, se está construyendo en los astilleros Zvezdá de Bolshoi Kamen, en Vladivostok, con un coste estimado de más de 200 000 millones de rublos (unos 2500 millones de dólares a precios actuales). Además, en dichos astilleros se construyen

²¹ El 27 de agosto de 2025, autoridades rusas anunciaron medidas de reciprocidad contra la prohibición de las operaciones de pesqueros rusos en espacios marítimos y zona económica exclusiva de la UE y Noruega. Disponible en: <https://fish.gov.ru/main-news/2025/08/27/ilya-shestakov-rossiya-primet-otvetnye-mery-v-otnoshenii-norvezhskih-rybopromyslovyyh-sudov/>

²² Datos disponible en: <https://sudostroenie.info/novosti/45995.html>

²³ Aquí opera la mayor infraestructura marina jamás construida, una plataforma de transformación de gas de 640 000 toneladas, que se construyó en Kola y se trasladó remolcada hasta su zona de explotación.

²⁴ Como parte de este proyecto, en 2019, se puso en servicio la primera central nuclear flotante en el puerto de Pevek y hay planes para construir otras cuatro más, bajo la dirección de Rosatom.



Figura 9. Central nuclear flotante en Pevok

buques gaseros tipo AFRAMAX destinados a transportar el GNL desde Sabetta a puertos del Atlántico y del Pacífico²⁵. Aunque se habla reiteradamente de planes estatales hay que tener en cuenta que todas estas infraestructuras son financiadas por las grandes corporaciones energéticas rusas como Gazprom, Novatek o Rosneft, que están en manos de empresarios cercanos al Kremlin y en algunos casos, de socios de su primera época.

Durante el Foro Económico Oriental de Vladivostok celebrado del 2 al 6 de septiembre de 2025, Rosatom firmó un acuerdo con Rosmorrechflot para el desarrollo de las vías de transporte fluvial de mercancías de Siberia y Extremo Oriente en dirección a la RMN, así como la creación de centros logísticos en puertos fluviales. También anunció planes para construir dos nuevas centrales nucleares, una en Fokino, en Primorie, que se iniciará en 2026, y otra en Jabárovsk, para satisfacer las demandas de electricidad de esos proyectos.

2.4 Cooperación con China e India en el Ártico

Antes se afirmó que las autoridades rusas trabajan activamente para establecer un régimen exclusivo sobre Ártico y, sobre todo,

²⁵ El 26 de mayo de 2025, el primer viceprimer ministro ruso, Denis Manturov (uno de los protegidos del Kremlin), presidió una reunión gubernamental sobre planes de construcción naval donde se planteó un objetivo de mil seiscientos buques de gran tonelaje hasta 2026, especialmente, gaseros y petroleros.

controlar sus recursos, desde gas, petróleo y minería hasta las pesquerías. En el pasado, solo aceptaron acordar y coordinarse con los otros Estados árticos en el seno del Consejo Ártico y se han opuesto a la injerencia de otros países en un área que consideran de su exclusivo control, posición compartida por Canadá y Noruega.

Sin embargo, la guerra en Ucrania ha impuesto un nuevo enfoque político-estratégico. Por un lado, el rechazo de las potencias occidentales a las iniciativas rusas como parte de sus intentos de aislamiento contra Rusia ha llevado al bloqueo del Consejo Ártico, que tantos éxitos había dado para la cooperación regional, en especial, entre Rusia y Noruega en temas tan sensibles como los accesos al archipiélago Svalbard, las pesquerías en los límites de los mares de Noruega y de Barents y las capacidades de salvamento y rescate en esas aguas.

Por otro, las sanciones antirrusas han obligado a buscar nuevos mercados para sus hidrocarburos, lo que ha provocado un vuelco enorme en los flujos energéticos mundiales y ha destacado, en este ámbito, el caso de la India, que se transformó en muy poco tiempo en el principal importador de petróleo ruso gracias a los descuentos que se aplicaban en el precio para, a continuación, reexportarlo a Europa y a Norteamérica. Otro tanto, aunque en menor medida, ha pasado con China, algunos países del golfo Pérsico y de África. En paralelo, las sanciones occidentales también condicionaron la salida de las empresas energéticas occidentales de proyectos conjuntos en territorio ruso y las últimas en retirarse fueron las compañías japonesas y surcoreanas.

Estas medidas han supuesto un enorme reto para las autoridades rusas, en primer lugar, porque deben mantener un alto nivel de exportaciones de hidrocarburos para poder continuar financiando una guerra larga en Ucrania (Pérez Gil, 2024a). En segundo lugar, porque la parte sustancial de sus exportaciones y, por tanto, de los ingresos fiscales proviene de esas exportaciones, que financian desde la estructura del Estado hasta las prestaciones públicas. De este modo, no se pueden permitir dejar de explotar los yacimientos conocidos o agotar los yacimientos actuales sin sustitución, como Shtokman, en el mar de Barents.

Para ello, hay planes para la entrada de empresas chinas e indias, tanto en los proyectos de Yamal como en Sajalín, de las que salieron sus pares occidentales. El 20 de agosto de 2025, el primer viceprimer ministro Manturov, destacó estos aspectos durante la reunión anual de la Comisión Intergubernamental ruso-india.

En el caso de China, la cooperación parece más profunda y a más largo plazo porque, a pesar de su posición geográfica alejada, cuenta con su propia estrategia para el Ártico y ambiciona tener acceso libre a esos mares²⁶, circunstancia que, hasta ahora, no se había dado debido a aquel consenso entre los miembros del Consejo Ártico sobre su posesión indiscutida sobre los bienes y derechos en ese Mediterráneo polar.

De este modo, en marzo de 2023, los Gobiernos ruso y chino crearon un grupo conjunto sobre la RMN, en octubre de 2024 los Ministerios de Asuntos Exteriores establecieron un diálogo sobre el Ártico y, en diciembre de 2024, se celebró la primera reunión del órgano de cooperación para la RMN. Como corolario, el 8 de mayo de 2025 los presidentes Putin y Xi hicieron una declaración conjunta en Moscú en la que enfatizaron su posición común a favor de la paz y la estabilidad en el Ártico, así como su voluntad de prevenir tensiones militares y políticas en la región²⁷. No obstante, merece una reflexión que la primera cumbre entre los presidentes ruso y estadounidense desde el inicio de la guerra en Ucrania se celebre en Alaska (15-16 de agosto de 2025), un territorio ártico.

Por parte rusa, el Gobierno ruso nombró al vicepresidente de la Comisión Estatal para el Desarrollo del Ártico como representante especial para el Desarrollo del Ártico y la Cooperación con China. Por tanto, esa colaboración busca alcanzar los objetivos de desarrollo del Ártico, suplir capacidades en sectores críticos donde las sanciones han impactado con más dureza, como es la construcción naval²⁸, y continuar ingresando divisas por las exportaciones energéticas.

Por parte china, se concretan en la construcción de nuevos rompehielos (tres hasta ahora), con los que realizan expediciones científicas en el Ártico y en la Antártida, cada vez es más frecuente el tránsito de grandes buques mercantes chinos en la RMN y, desde 2017, se comenzó a hablar de la Ruta de la Seda

²⁶ El presidente chino, Xi Jinping, declaró en su visita a Moscú el 8 de mayo de 2025 que «hay un progreso significativo en cuestiones relacionadas con el desarrollo y el uso comercial de la Ruta del Mar del Norte», mientras que Putin mencionó de los planes de centros logísticos en Múrmansk y Petropavlovsk-Kamchatski. Disponible en: <http://kremlin.ru/events/president/news/76873>

²⁷ Disponible en: <http://kremlin.ru/supplement/6309>

²⁸ En 2024, New New Shipping estableció una empresa conjunta con Rosatom registrada y bajo jurisdicción en China que tiene como finalidad explorar vías de colaboración en la RMN.

Polar, como parte de su estrategia de proyección global (Pardo Delgado, 2025). Además, muestran una creciente actividad en operaciones en aguas profundas, donde pueden beneficiarse de las capacidades y experiencia rusas (Pérez Gil, 2024b: 575-597), en su preparación para un próximo enfrentamiento con Estados Unidos en el Pacífico. No obstante, a corto plazo no parece que se venga una alianza ruso-china (Myklebost y Lanteigne, 2024). Estas son proyecciones estratégicas que se plantean ante un nuevo reparto del poder mundial que se abre paso rápidamente (Witker, 2025a).

Conclusiones

Durante la última década, las grandes potencias han entrado en una nueva etapa de competición estratégica, que se ha mostrado claramente tras el estallido de la guerra en Ucrania. Se han configurado dos bloques antagónicos: Occidente, por un lado, y un bloque informal y escasamente estructurado, por otro, encabezado por Rusia y China, que pretende atraer a la mayoría del Sur Global. Esta división se extiende de manera progresiva a todos los espacios de interés geopolítico, incluido el Ártico.

La creciente militarización rusa está provocando una situación clásica derivada del dilema de seguridad, en un escenario geopolítico regional y global donde la fuerza y la disuasión están sustituyendo a las reglas y a la cooperación.

Durante muchos años, la OTAN ha tenido un enfoque regional caracterizado por la fragmentación. Al tradicional desinterés estadounidense, se sumaba la cautela de algunos aliados que trataban de preservar sus relaciones con Rusia. La consecuencia es que, a pesar de la importancia del Alto Norte, la OTAN continúa careciendo de una posición oficial para el Ártico, cuestión que es preciso corregir para poder abordar los retos que se plantearán en las próximas décadas.

Por su parte, la UE tiene un papel escaso acotado a la aplicación de políticas medioambientales y desarrollo sostenible, a pesar de las declaraciones oficiales como la propia Estrategia Global de la Unión de 2016. En un escenario de creciente tensión, agravada por la escalada en Ucrania y con una China cada vez más presente, parece poco probable que gane protagonismo en la región.

Para Rusia, el Ártico es una pieza clave en su estrategia como país. A pesar de los problemas provocados por las sanciones

occidentales, los dirigentes rusos mantienen sus planes a largo plazo. El desarrollo de los territorios árticos se concibe como una carrera para los próximos cien años, que abarca desde el dominio de los mercados energéticos hasta el liderazgo científico y técnico en áreas como la energía nuclear. Con esta visión, implementan su estrategia de expansión de la Ruta Marítima del Norte.

Pero, además, esos planes forman parte de su estrategia de ejercer como gran potencia en el Pacífico, que se está convirtiendo progresivamente en el área principal de la lucha por la hegemonía mundial.

En este escenario, se plantean cuestiones complejas como son la reconfiguración de la gobernanza regional bien a través del Consejo Ártico (el directorio del Ártico) o mediante la creación de nuevos foros que den entrada a otras potencias no propiamente árticas, pero que tienen interés en la región, como China o India; o el mantenimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, bastante respetada hasta ahora por los Estados árticos.

La vigencia de estas instituciones da estabilidad a la región, permite resolver diferencias de forma pacífica y resuelve la disyuntiva del conflicto a favor de las negociaciones. Porque para las grandes potencias, la alternativa para alcanzar sus intereses vitales suele ser el uso de la fuerza, la guerra.

Bibliografía

- Álvarez Pérez, A et al. (2005). El Ártico: nuevo escenario geopolítico [en línea]. *Documento de Opinión IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 52/2005. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/artico_2025_dieeeo52.pdf/
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2023). La geopolítica ártica después de la guerra de Ucrania [en línea]. *Documento Análisis IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 34/2023. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEA34_2023_FEDAZ_Ucrania.pdf
- Bykova, A. (2024). NATO has always been an Arctic Alliance (Part I) [en línea]. *The Arctic Institute*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/nato-arctic-alliance-part-i/>

- Bykova, A. y Houck, O. W. (2024). NATO in the Arctic: The Arctic Institute's NATO Series 2024-2025 (Part I) [en línea]. *The Arctic Institute*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/nato-arctic-the-arctic-institutes-nato-series-2024-2025-part-i/>
- Carafano, J. J. (2025). Greenland and Trump's strategy to deal with China and Russia [en línea]. *GIS*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/us-greenland/>
- Conley, H. (2025). The Arctic Great Game [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/arctic-great-game-conley>
- Dams, T. y Van Shaik, L. (2019). *The Arctic Elephant: Why Europe must address the geopolitics of the high north*. Clingendael Institute, La Haya.
- El Hajji, H. (2025). The Arctic: A Strategic Shift for Europe. A Unique Opportunity for Belgium [en línea]. Egmont. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.egmontinstitute.be/the-arctic-a-strategic-shift-for-europe-a-unique-opportunity-for-belgium/>
- Giltsov, L., Mormul, N. y Ossipenko, L. (1993). *La tragedia de los submarinos nucleares soviéticos*. Madrid, Anaya & Mario Muchnik. [Traducción de *La dramatique histoire des sous-marins nucléaires soviétiques*. (1992). París, Éditions Robert Laffont].
- Grady, J. (2024). Risks of Military Confrontation in Arctic Increasing, Say U.S. and Russian Officials [en línea]. *USNI News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://news.usni.org/2024/12/25/risks-of-military-confrontation-in-arctic-increasing-say-u-s-and-russian-officials>
- Komin, M. y Hosa, J. (2025). The bear beneath the ice: Russia's ambitions in the Arctic [en línea]. *European Council of Foreign Relations*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/the-bear-beneath-the-ice-russias-ambitions-in-the-arctic/>
- López Ibor Mayor, V., Martínez Montes, L. y Sánchez de Rojas Díaz, E. (2014). *Apuntes sobre el Ártico*. Madrid, Ediciones Ópera Prima.
- Mckenzie, J. (2025). Beyond Icebreakers: The United States Needs a Bold New Approach to Arctic Security Equipping in an Era of Strategic Competition [en línea]. *Modern War Institute*.

- [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://mwi.westpoint.edu/beyond-icebreakers-the-united-states-needs-a-bold-new-approach-to-arctic-security-equipping-in-an-era-of-strategic-competition/>
- Mizokami, K. (2018). U.S. Carriers Are Operating in the Arctic Circle for the First Time in Decades [en línea]. *Popular Mechanics*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.popularmechanics.com/military/navy-ships/a24071757/us-carrier-arctic-circle/>
- Myklebost, K. y Lanteigne, M. (2024). A Sino-Russian Arctic alliance? [en línea]. *The Barents Observer*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://thebarentsobserver.com/en/research-partner-contents/2024/02/sino-russian-arctic-alliance>
- Odgaard, L. (2025). Taking the Arctic Seriously Might Be the Key to NATO's Relevance [en línea]. *Hudson Institute*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.hudson.org/politics-government/taking-arctic-seriously-might-be-key-natos-relevance-liselotte-odgaard>
- Pardo Delgado, J. M. (2025). China. Visión y perspectiva de la Región Ártica. *Documento de Opinión IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 41/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documentos/2073105/2320887/china_2025_dieeeo41.pdf
- Pérez Gil, L. (2024a). Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania [en línea]. *Documento Análisis IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 48/2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf
- Pérez Gil, L. (2024b). Operaciones submarinas encubiertas: las capacidades de la 29.^a División de Submarinos de la Flota del Norte [en línea]. *Revista General de Marina*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. 287(3), pp. 575-597. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2024/10/rgmoct2024_Parte04.pdf
- Pérez Gil, L. (2025a). Atomflot, la flota de rompehielos atómicos de Rusia [en línea]. *Revista General de Marina*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. 288(3), pp. 535-557. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2025/04/RGMAbrilParte4.pdf>

- Pérez Gil, L. (2025b). Las Fuerzas Submarinas Estratégicas de Rusia en 2025 [en línea]. *Revista General de Marina*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. 289. (En edición).
- Pérez Gil, L. (2025c). Desarrollos recientes de armas estratégicas avanzadas rusas y su aplicación en los conflictos internacionales [en línea]. *Actas de las XVII Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED.
- Piechowicz, M. (2025). NATO and Russia's actions in the Arctic as an example of symmetry in international security [en línea]. *Defense and Security Analysis*. 41(2), pp. 336-352. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14751798.2025.2456309?scroll=top&needAccess=true#abstract>
- Staalesen, A. (2025). A convoy is on the way into thick ice on Northern Sea Route [en línea]. *The Barents Observer*. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://www.thebarentsobserver.com/news/a-convoy-is-on-the-way-into-thick-ice-on-northern-sea-route/431983>
- Stępień, A. y Rasputnik, A. (2023). The Arctic Institute's 2023 Series on the European Union's Arctic Policy-Final Remarks [en línea]. The Arctic Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/the-arctic-institute-2023-series-european-unions-arctic-policy-final-remarks/>
- The White House. (2022a). *National Strategy for the Arctic Region* [en línea]. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>
- The White House. (2022b). *National Security Strategy* [en línea]. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- U.S. Department of Defense. (2022). *National Defense Strategy of the United States* [en línea]. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1183539.pdf>
- U.S. Department of Defense. (2024). *2024 Arctic Strategy* [en línea]. Departamento de Defensa. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF>

- Witker, I. (2025a). Las incomodidades ante los cambios geopolíticos [en línea]. *El Libero*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/las-incomodidades-ante-los-cambios-geopoliticos/>
- Witker, I. (2025b). Visiones: Cinco consideraciones geopolíticas de la posible anexión de Groenlandia [en línea]. *Escenarios Actuales*. 1, pp. 89-93. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cesim.cl/wp-content/uploads/2025/06/ESCE-NARIOS-ACTUALES-N1-ART-6-2025-91-95.pdf>

Composición del grupo de trabajo

Presidente:

D. Víctor Mario Bados Nieto

*General de brigada del Ejército de Tierra
Director del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Coordinador y vocal:

D. Oscar Garrido Guijarro

*Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Vocales:

D. Francisco Márquez de la Rubia

*Teniente coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. Ignacio Fuente Cobo

*Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. José Ignacio Castro Torres

*Coronel del Ejército de Tierra Infantería
Analista asociado del Instituto Español de Estudios
Estratégicos. Academia de las Artes y las
Ciencias Militares*

Dña. Blanca Palacián de Inza

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Dña. Rocío de los Reyes Ramírez

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D.Javier Aparicio Fernández

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Dña. María del Mar Hidalgo García

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. Abel Romero Junquera

Capitán de navío de la Armada.

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Ciencias Políticas

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. Luis V. Pérez Gil

*Teniente reservista voluntario del Ejército de
Tierra*

Doctor en Derecho con premio extraordinario.

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

