

Introducción

Navegar la geopolítica de la incertidumbre

José M. de Areilza Carvajal¹

Vivimos una transición acelerada a un orden mundial muy diferente al que alumbró la Segunda Guerra Mundial. Se trata de uno de esos momentos de transformación vertiginosa que solo ocurren cada muchos años. Esta nueva edición del Panorama Estratégico ofrece una mirada desde España para diagnosticar la entrada en una era geopolítica nueva. Asimismo, en la medida de lo posible, se elaboran pronósticos que permiten anticipar los cambios políticos, económicos, tecnológicos y sociales en marcha. La pregunta que recorre esta obra es cómo condicionarán la toma de decisiones de Gobiernos y otros actores internacionales en ámbitos como la seguridad y la defensa, el desarrollo económico y tecnológico o la defensa de la democracia y los derechos humanos. Es una obra coral y rigurosa, en la que cada autor o autora es responsable de sus opiniones y argumentos. La suma de distintas voces y miradas cristaliza en un análisis reposado y de luces largas, algo nada sencillo de hacer, pero cada vez más urgente y necesario.

¹ Presidente del grupo de trabajo «Panorama Estratégico 2026». Profesor ordinario y titular de la Cátedra Jean Monnet en Esade, secretario general de Aspen Institute España.

Europa es descrita en nuestro tiempo como un territorio kantiano en un mundo hobbesiano, que debe aprender el lenguaje del poder. Este contraste subraya las carencias europeas para defender sus intereses y proyectar sus valores en el exterior y el imperativo de dotarse de una política exterior, de seguridad y defensa común y reforzada. Hasta hace poco, la mayoría de los europeos había asumido que vivirían siempre en un mundo interdependiente y conectado, regido por normas y gobernado por organizaciones multilaterales, en las que la negociación y la diplomacia eran los instrumentos adecuados para resolver problemas. Durante los largos años de la Guerra Fría y luego la Pax Americana, la economía de mercado, la democracia y los derechos humanos arraigaron cada vez en más países. El progreso económico, político y moral parecía una fuerza indivisible. Solo era cuestión de tiempo que llegara a las latitudes todavía alejadas de los estándares occidentales.

El mundo de ayer no volverá, pero el empeño europeo por moldear el futuro sin renunciar a sus valores a los aprendizajes pasados sigue siendo el camino acertado: mientras la Unión Europea adquiere una mayor autonomía estratégica, no puede renunciar a practicar la negociación y la diplomacia, alentar el trabajo de las organizaciones multilaterales y confiar en el efecto beneficioso de las interdependencias económicas. Esta «dependencia de senda» se basa en un conjunto de principios que definen lo mejor de la civilización europea. Sería un contrasentido renunciar a que estos ideales guíen la búsqueda de progreso moral y material en nuestro tiempo e inspiren un nuevo impulso a la integración europea.

El proceso de integración del continente es un éxito histórico innegable, pero tiene serios problemas para reinventarse y poner en marcha un programa de reformas urgentes en tres grandes ámbitos, seguridad, economía y política, a pesar de la abundancia de diagnósticos claros y certeros. El desafío que tienen los europeos por delante no es solo desarrollar capacidades propias en seguridad y defensa, sino atender al mismo tiempo otros dos retos igual de importantes: arreglar el motor económico europeo, para aprovechar la revolución tecnológica y hacer frente a las amenazas y grietas de la democracia, tanto en la UE como en los Estados miembros.

En otras etapas de la historia, las rivalidades entre países, la amenaza o el uso de la fuerza y las relaciones de poder definían el orden internacional, pero se suponía que era algo superado tras la bajada a los infiernos en la Segunda Guerra Mundial. Tras

un largo paréntesis de ochenta años, los europeos se dan de bruces hoy con un mundo peligroso, oscuro, incierto y de rivalidades entre grandes potencias, para el que no están preparados.

La nueva era geopolítica está presidida por el imperativo de la seguridad nacional y transita del multilateralismo a una rivalidad multipolar que debilita el derecho internacional y la protección de los derechos humanos. La proliferación nuclear vuelve a ser un desafío para el cual no se cuenta ya con suficientes instrumentos de control internacional.

En este contexto, el regreso de Donald Trump al poder ha sido una inquietante noticia para el viejo continente, con su visión personalista de juego de suma cero en la relación con los aliados, en la que las interdependencias son vulnerabilidades que explota y monetiza una y otra vez. Si se analizan los intereses y valores de Estados Unidos, la superpotencia occidental debería ser el mejor aliado que tienen los países europeos en un mundo menos influido por ideas occidentales. Pero la administración Trump ha dejado de entender el valor de las alianzas, un concepto que tampoco China es capaz de hacer suyo, por su visión asimétrica de las relaciones con otros países.

El doble objetivo que tienen los europeos de gestionar los embates que llegan de la Casa Blanca y seguir siendo los mejores aliados posibles —acomodar, negociar, resistir, ganar tiempo, acelerar las reformas europeas pendientes— no es nada sencillo de poner en práctica. Ni la Unión ni los Estados miembros poseen los medios y la cohesión para conseguir en un plazo breve la autonomía estratégica con la que hacer frente al debilitamiento de la relación transatlántica y las amenazas de seguridad crecientes, en primer lugar, el expansionismo ruso. La dependencia en defensa y tecnología, y en parte en energía, de Estados Unidos es enorme. La distancia en capacidades militares y tecnológicas no permite poner en valor de modo suficiente el peso económico del conjunto de Europa ni improvisar alternativas rápidamente. Las presiones en aumento desde Washington —en comercio, regulación digital, inversión en defensa, sanciones a terceros, apoyo a partidos de extrema derecha, toma de países como Venezuela o amenazas a Groenlandia, un territorio autónomo de un Estado miembro de la UE y socio de la OTAN— afectan seriamente al viejo continente, que se pregunta cómo gestionar la nueva doctrina estadounidense de «unilateralismo agresivo», en la acertada denominación sugerida por Jake Sullivan el verano pasado en Aspen, Colorado. La segunda presidencia de un político disruptor y revanchista es

un triple *shock* para la defensa, la economía y la democracia del continente.

Los nuevos pasos de China en su competencia por la hegemonía global completan un panorama geopolítico muy complicado para los europeos. Bajo el liderazgo de Xi Jinping, bien distinto del «ascenso pacífico» iniciado por Deng Xiaoping, la potencia asiática busca influencia regional, pero también global, a través de la diplomacia, la tecnología, el comercio, la inversión en infraestructuras y unas Fuerzas Armadas en crecimiento acelerado. Lo hace, sobre todo, por razones de seguridad interna, para mantener el control férreo del partido comunista chino sobre el régimen capitalista-leninista que ha sacado a ochocientos millones de personas de la pobreza.

El régimen de Pekín necesita asegurar el suministro de alimentos, energía y materias primas, desactivar a las minorías en Xinjiang, Tibet, Hong-Kong, avanzar en la toma de Taiwán y romper la presión de Estados Unidos y sus aliados asiáticos que limita su proyección marítima regional. Como ha explicado Kevin Rudd, Xi Jinping ha girado a la izquierda en su política económica, guiado por la idea marxista de control ideológico y social, y hacia la derecha en su política internacional, inspirada por un ultranacionalismo que por primera vez le lleva a exportar su modelo político y económico. Aprovecha la incoherencia de la política exterior estadounidense, que bascula entre el aislacionismo y un neoimperialismo caótico. China es el único país del mundo que puede y quiere modificar el orden internacional de acuerdo con sus valores e intereses. En su «alianza sin límites» con Rusia, ha hecho un reparto de papeles según el cual China es la potencia responsable, que busca estabilidad y favorece el multilateralismo, mientras que una Rusia decadente, guiada por una visión imperial, se convierte en disruptora del orden mundial y exportadora de inestabilidad.

El Panorama Estratégico 2026 analiza algunas de las grandes cuestiones que se plantean en esta entrada en una nueva era geopolítica de la mano de expertos del mundo académico, diplomático y militar.

En primer lugar, el embajador Fidel Sendagorta explica en su capítulo dedicado a Estados Unidos que este gran país atraviesa una crisis de identidad. El mundo conservador ha puesto en marcha una «segunda Revolución americana», basada en el ascenso de un nacionalismo populista. Este movimiento aspira a frenar lo

que percibe como una sensación de declive. Las élites liberales habrían llevado al país a participar en guerras costosas en vidas y dinero, mientras perdían el sentido patriótico y socavado la identidad nacional, al tiempo que favorecían la inmigración masiva y fomentaban un multiculturalismo rechazable.

En el plano internacional, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2025 ha traducido al exterior la revolución de la nueva derecha representada por la corriente MAGA, que marca el fin del orden liberal promovido por las Administraciones anteriores. La defensa y promoción del interés nacional se convierte en única guía de actuación de Estados Unidos, con una definición restrictiva del interés nacional, que se concentra en lo prioritario y no es expansiva. El nacionalismo explica casi todas las posiciones en política exterior y económica. Ahora bien, su prosecución tan descarnada del interés económico propio con olvido de los demás erosiona la confianza con aliados y socios y obstaculiza la cooperación que Estados Unidos pretende organizar contra las malas prácticas comerciales de China y su utilización de las tierras raras como arma geoeconómica. El embajador Sendagorta señala también cómo la prioridad concedida al hemisferio occidental es en realidad una ampliación del perímetro de seguridad de Estados Unidos a todos los países de la región, para poder abordar con más eficacia las cuestiones de la inmigración y el narcotráfico. También es una versión contemporánea de la doctrina Monroe para excluir a las potencias extracontinentales y, en concreto, a China.

A continuación, el capítulo del profesor José Ignacio Torreblanca analiza el retorno de la tecnología como variable estructural del poder internacional. Sostiene que, igual que en revoluciones anteriores —agrícola, industrial y digital—, las innovaciones tecnológicas contemporáneas están reconfigurando la economía, la organización estatal y el orden global. Sin embargo, muestra que la actual revolución tecnológica presenta rasgos distintivos: una difusión acelerada y global, la consolidación de la esfera digital como dominio de conflicto y la emergencia de empresas privadas como proveedoras de infraestructuras esenciales para la soberanía y la seguridad.

El texto argumenta que la competencia entre EE. UU. y China está impulsando dinámicas de securitización, desacoplamiento selectivo y fragmentación en bloques tecnológicos, con consecuencias directas sobre los estándares, los datos, las cadenas de suministro y las alianzas. El texto examina con especial atención

la posición vulnerable de la UE: fuerte en capacidad regulatoria, pero dependiente y vulnerable ante EE. UU. y China para el acceso a tecnologías críticas. A partir de este diagnóstico, plantea la construcción de una soberanía digital europea como condición para preservar su autonomía estratégica, su modelo democrático y de valores y su capacidad de decisión política y estratégica. Analiza la fortaleza europea como potencia regulatoria junto con la falta de capacidades industriales propias en tecnologías críticas, que la expone a dependencias que se traducen en una extrema vulnerabilidad ante coacciones externas. El profesor Torreblanca sostiene que la regulación, por sí sola, no es suficiente para defender la soberanía europea en un entorno geopolítico crecientemente hostil. Garantizar la seguridad tecnológica europea exige, por tanto, una estrategia integrada que combine política industrial a largo plazo, instrumentos de resiliencia y disuasión frente a la coacción tecnológica y una protección reforzada del espacio democrático frente a injerencias digitales. El autor concluye que la soberanía tecnológica es la condición necesaria para preservar la capacidad de decisión, el modelo democrático y la autonomía estratégica de la UE en el orden internacional del siglo XXI.

La profesora Eva Borreguero analiza en su capítulo cómo distintas potencias medias han recalibrado sus estrategias exteriores con el fin de reducir vulnerabilidades y preservar autonomía en la toma de decisiones en el nuevo escenario geopolítico más imprevisible de debilitamiento del multilateralismo y competencia acrecentada entre grandes potencias. El trabajo analiza las respuestas de India, Japón, Brasil y los Emiratos Árabes Unidos, países heterogéneos que, sin cuestionar abiertamente el orden existente, han adoptado estrategias pragmáticas orientadas a ampliar su margen de maniobra mediante la diversificación de vínculos, el desarrollo de alianzas flexibles y alineamientos selectivos.

En su análisis explica que, lejos de una lógica de confrontación, estas respuestas reflejan un pragmatismo adaptativo con expresiones diferenciadas: mientras India y Japón refuerzan cadenas de suministro y cooperación tecnológica en el Indo-Pacífico, Brasil capitaliza su perfil agroexportador y su liderazgo en energías limpias, y los Emiratos Árabes Unidos consolidan su rol como plataforma logística, energética y digital, con un énfasis creciente en inteligencia artificial y conectividad global.

La profesora Inés del Arco ofrece un capítulo sobre China y la intensificación de su estrategia híbrida en Taiwán, para entender

su impacto tanto global como en la Unión Europea. Pekín busca modificar el *statu quo* sin desencadenar un conflicto abierto. Su doctrina militar ha evolucionado con relación a los conceptos de conflicto híbrido y sus equivalentes —como la doctrina de las tres guerras o las operaciones de dominio cognitivo—.

Taiwán soporta de forma creciente maniobras militares de forma coercitiva, operaciones de desinformación, ciberataques, tácticas de guerra legal e instrumentos económicos como incentivos o de forma punitiva. Pekín aspira a obtener pequeñas victorias en el *statu quo* mientras se prepara para un posible bloqueo de la isla Europa, por su parte, es objeto de amenazas híbridas chinas que plantean desafíos crecientes para la resiliencia democrática y la seguridad. Mientras Pekín aprende de Rusia y despliega tácticas similares en otros escenarios geopolíticos, Taipéi también innova en resiliencia democrática y medidas de respuesta que limitan los avances y los intereses de Pekín —pese a no poder acabar con ellos—. El caso taiwanés analizado por la profesora Del Arco es un laboratorio adelantado que permite comprender la naturaleza contemporánea de las amenazas híbridas para los sistemas democráticos.

El profesor José María Calvo-Sotelo contribuye a este Panorama Estratégico con un capítulo en el que se analizan dos desafíos a la seguridad energética europea: la crisis del gas ruso y la dependencia de China en las tecnologías de la transición energética.

El académico argumenta que es muy difícil que estadounidenses y europeos puedan trazar un camino a seguir para reducir el dominio de empresas chinas en sectores industriales tan relevantes para la transición energética. Esta se ha beneficiado de la «importación de productividad» de la economía china, gracias al menor coste de sus productos, ya sean placas solares, electrónica de potencia, baterías o vehículos eléctricos.

En el futuro, explica Calvo-Sotelo, aumentar la seguridad *económica* de la UE pasará por restringir el comercio con China y buscar cadenas de suministro alternativas que serán seguramente más caras y menos eficientes en sus comienzos. Y ello redundará en un mayor coste de las tecnologías clave para la transición energética en las que la dependencia de la superpotencia asiática es especialmente elevada. Al igual que Alemania y Europa central con el gas ruso, Europa en su conjunto ha llegado a unos niveles de concentración de riesgos con la industria china incompatibles con su seguridad económica. Y la solución, al igual que con el gas ruso, traerá consigo costes más elevados. La UE deberá buscar

alianzas con terceros países, también interesados en reducir su dependencia de China, y no solo para diversificar su acceso a recursos naturales, sino también para crear nuevo tejido industrial y cadenas de suministro alternativas.

El Panorama Estratégico incorpora en esta edición dos capítulos sobre el Magreb e Iberoamérica, ambas regiones fundamentales para España.

En primer lugar, el profesor Miguel Hernando de Larramendi reflexiona sobre los Estados magrebíes, sus retos internos y las estrategias que despliegan para navegar las transformaciones del orden internacional. Estudia cómo los Estados magrebíes han consolidado modelos de gobernanza autoritaria y tecnocrática, con capacidad limitada para abordar los problemas estructurales y el malestar socioeconómico de sus sociedades.

Al mismo tiempo, describe cómo esos países han adoptado estrategias pragmáticas orientadas a reforzar su autonomía y a maximizar la defensa de sus intereses nacionales en un contexto de debilitamiento del multilateralismo y pérdida de centralidad de las agendas liberalizadoras occidentales. Esta adaptación se traduce en políticas exteriores basadas en el multialineamiento, la diversificación de socios y una lógica crecientemente transaccional.

La Unión Europea sigue siendo el principal socio económico de la región, pero se produce una desvinculación selectiva, fundamentalmente discursiva, orientada a ampliar los márgenes de autonomía y negociación en un contexto en el que los niveles de interdependencia económica y en asuntos de seguridad permanecen elevados. Este proceso, de acuerdo con el análisis del profesor Hernando de Larramedí, se acompaña de una mayor asertividad en política exterior, expresada en el recurso a crisis diplomáticas, estrategias de presión y discursos soberanistas, cuyos resultados desiguales y carácter experimental introducen nuevos factores de incertidumbre y volatilidad en las relaciones con los socios tradicionales y en el entorno regional inmediato.

En el plano regional, la rivalidad estructural entre Argelia y Marruecos, articulada en torno a la disputa del Sáhara Occidental y a la competencia por la hegemonía regional, sigue bloqueando cualquier avance significativo hacia la integración magrebí. Esta lógica de suma cero reactiva dinámicas de bloques y ejes que proyectan la competencia bilateral hacia el Sahel y África occidental, con implicaciones directas para la estabilidad regional y para los intereses europeos.

El embajador Guillermo Fernández de Soto y el profesor Andrés Rugeles ofrecen un análisis de la región latinoamericana en un mundo complejo caracterizado por la fragilidad, polarización y fragmentación, bajo la geopolítica de la incertidumbre y la competencia estratégica entre las grandes potencias. En este escenario, proponen los autores, América Latina tiene que profundizar su integración y su inserción internacional como retos sistémicos de la mayor importancia. Ello exige adoptar decisiones que permitan la construcción de una vía latinoamericana («Latin American Way») para tener las mejores relaciones, de forma simultánea, con los principales actores como Estados Unidos, China, la Unión Europea (UE) e India, así como lograr una participación activa y una mayor incidencia en los foros multilaterales y mecanismos internacionales más relevantes.

Las acciones realizadas en Venezuela con motivo de la operación militar de extracción del narcodictador Nicolás Maduro, el pasado 3 de enero de 2026, constituyen en la primera aplicación visible, concreta y sin mediaciones de la nueva doctrina de seguridad hemisférica de Washington. Estados Unidos prioriza los ejes de migración, drogas y seguridad, comercio y recursos energéticos. Pero a esta ecuación se le deben agregar elementos centrales para la región como la defensa de la democracia, la transición energética, el *nearshoring* y la transformación digital, entre otros. Los autores señalan cómo para la región el peor escenario sería quedar circunscrita a una agenda interamericana desvertebrada que solo mire intereses de unos pocos y gire en torno a sanciones, muros y aranceles.

Los autores señalan todo el potencial de América Latina para constituirse en una «región solución» ante los retos de una economía global, verde y digital. Ante el ejercicio de desglobalización, el gran desafío para los países latinoamericanos construir amplios consensos internos y encontrar su propio camino de inserción internacional que le permita a la región, en general, lograr una voz y una presencia cada vez más activas. Concluyen señalando cómo el cruce de caminos de nuestro tiempo exige la unión y la integración, bajo el estricto apego y defensa de la democracia, el desarrollo y la justicia social como una triada virtuosa e indisoluble.

El Panorama Estratégico 2026 cierra con un análisis del profesor Federico Aznar de los movimientos populistas, que impiden el buen funcionamiento de las democracias y tienen un impacto negativo para el funcionamiento de las alianzas entre países occidentales y

de las organizaciones multilaterales. Este estudio parte del hecho de que el populismo no es propiamente una ideología, sino una estrategia política, particularmente útil para los extremos por la natural radicalidad de la metodología que propugna para sus aproximaciones: una confrontación entre el pueblo y las élites. Con ella, menoscaba la arquitectura jurídico-política de las democracias y erosionando sus estructuras de contrapeso (como los medios de comunicación o el poder judicial).

El autor resalta la centralidad de las estrategias populistas de comunicación para dominar la agenda informativa y convertirla en la agenda social, sirviéndose de la desinformación. Asimismo, analiza la incertidumbre que el nacionalpopulismo introduce en el escenario internacional y la emulación que provoca. La difusión del modelo que propugna dificulta los acuerdos globales y tensiona las organizaciones regionales. El profesor Aznar concluye señalando que las reglas que la sociedad internacional se ha dado no pueden impedir estos cambios, pero sí hacerlos más ordenados. Prescindir de dichas normas, como lo hace el populismo, provoca que las transformaciones se aceleren y el proceso sea más ingobernable.

Antes de actuar siempre es necesario dar un paso atrás y entender la realidad. Confiamos en que esta obra sea una contribución sosegada y de luces largas desde España a la reflexión sobre un mundo que atraviesa profundas transformaciones. Siempre es necesario dar un paso atrás y entender la realidad en la que se opera antes de actuar, pero todavía más en tiempos de gran incertidumbre y amenazas crecientes. En este nuevo tiempo, el imperativo de defender intereses y promover valores democráticos es acuciante. Solo si disponemos de mapas de la realidad como los que dibuja esta publicación será posible hacerlo y navegar con buen rumbo y seguridad la geopolítica de la incertidumbre.