



Cuadernos de Estrategia 224

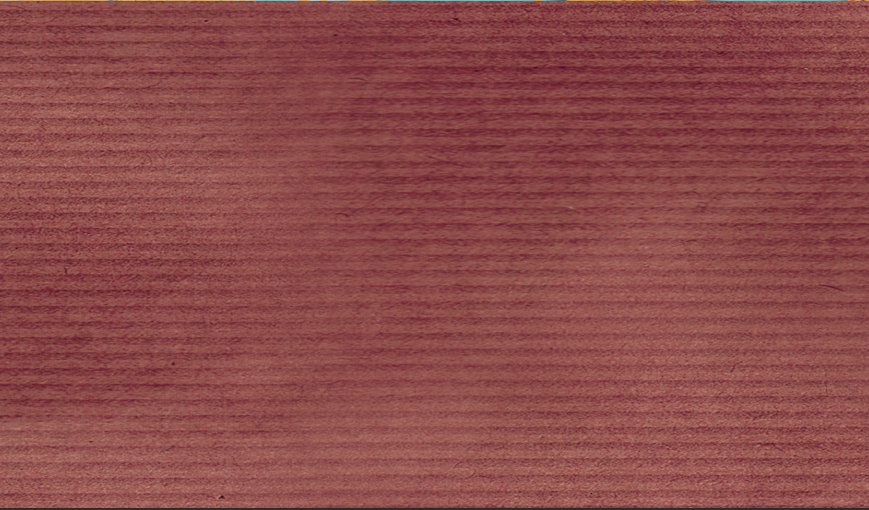
Geopolítica del poder militar

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





Cuadernos de Estrategia 224

Geopolítica del poder militar

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-24-045-6 (impresión bajo demanda)
ISBN 978-84-9091-864-7 (impresión bajo demanda)

NIPO 083-24-044-0 (edición en línea)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924 (edición impresa)
Cuadernos de Estrategia, ISSN 2952-3443 (edición en línea)

Depósito legal M 3831-2024

Fecha de edición: marzo de 2024

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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

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

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

ÍNDICE

	Página
Introducción	9
<i>Josep Baqués</i>	
Capítulo primero	
La redistribución del poder mundial	15
<i>Josep Baqués</i>	
1. Introducción: <i>¿Quo Vadis World Order?</i> Una perspectiva teórica	17
2. La (re-)distribución del poder mundial	19
3. El diseño y la construcción de grandes alternativas al control occidental del comercio mundial.....	26
4. La distribución del poder militar en el mundo	31
Acrónimos	43
Bibliografía.....	44
Capítulo segundo	
Los márgenes para el multilateralismo en el mundo actual	47
<i>Anna María Badia Martí</i>	
1. Planteamiento	49
2. Orden internacional.....	54
2.1. Marco de referencia.....	54
2.2. Multilateralismo, concepto jurídico internacional	56
2.2.1. Primero: sometimiento al Orden Jurídico Internacional....	57
2.2.2. Segundo: defensa de intereses legítimos en el contexto de objetivos comunes.....	58
2.2.3. Tercero: conocer de antemano el procedimiento de negociación	60
3. Sistema de NN. UU.	62

	Página
3.1. Cuestiones previas	63
3.2. Dos agendas internacionales: Agenda 2030 y Cumbre del futuro (2024).....	65
4. Ámbitos materiales: seguridad internacional, cambio climático, nuevas tecnologías	68
5. Consideraciones finales	70
Bibliografía.....	72
Capítulo tercero	
Geopolítica de los mares y océanos.....	75
<i>Samuel Morales Morales</i>	
1. Los mares y océanos como espacio geopolítico: una revisión teórica	77
2. Principales dinámicas y tendencias	80
3. Principales áreas de interés geopolítico desde una perspectiva marítima.....	82
3.1. Atlántico Norte y Mar del Norte.....	83
3.2. Regiones Báltica y Ártica.....	83
3.3. Mediterráneo.....	84
3.4. Indo-Pacífico	86
3.5. África occidental	90
3.6. Caribe	90
4. Rusia y China como actores revisionistas.....	91
5. El desarrollo de las capacidades navales en un entorno en evolución	94
6. La amenaza asimétrica y la zona gris en el entorno marítimo	96
7. Conclusiones.....	99
Bibliografía.....	103
Capítulo cuarto	
El espacio ultraterrestre, un entorno indispensable para la seguridad nacional.....	107
<i>José María Martínez Cortés</i>	
1. Qué representa hoy el espacio ultraterrestre.....	110
2. Funciones necesarias en el espacio ultraterrestre.....	111
3. El espacio, un entorno operativo disputado	114
3.1. Implicaciones estratégicas.....	115
4. Capacidades necesarias para el control ofensivo del espacio.....	117
5. Capacidades en poder de las naciones	120
5.1. Capacidades de EE. UU.	120
5.2. Capacidades de la Federación de Rusia.....	122
5.3. Capacidades de la República Popular China.....	126
5.4. Capacidades de la India.....	129
5.5. Y España, ¿qué? Capacidades necesarias.....	130

	Página
6. Conclusiones.....	131
Acrónimos	132
Bibliografía.....	133
Capítulo quinto	
Europa Central, la complejidad más allá de la guerra de Ucrania	135
<i>José Enrique Fojón Lagoa</i>	
1. Cuando las narrativas y la realidad se alejan.....	137
2. ¿Determinismo geopolítico?.....	139
3. El Concepto Estratégico de Lisboa: la OTAN se pliega	142
4. El <i>Intermarium</i> renace	146
5. Europa y las servidumbres estratégicas de Estados Unidos	148
6. A modo de previsión	152
Capítulo sexto	
Magreb-Sahel, la tormenta que viene	155
<i>José Luis Calvo Albero</i>	
1. Introducción	158
2. Más allá de los límites de la geopolítica. La situación de seguridad en el Magreb y el Sahel.....	159
3. La importancia de la región para Europa.....	162
4. El declive de la influencia europea y la entrada de nuevos actores.....	165
5. Oscuras perspectivas de futuro. Colapso y guerra regional	171
6. Conclusiones.....	175
Bibliografía.....	177
Capítulo séptimo	
La inteligencia artificial en perspectiva comparada	183
<i>Milagros Álvarez-Verdugo</i>	
<i>Jules Palayer</i>	
1. Introducción: la IA como factor geoestratégico	185
2. La IA en las estrategias de seguridad y defensa de EE. UU., China y Rusia	187
3. Ecosistemas de innovación y desarrollo de la IA	191
4. Usos militares de la IA.....	195
5. Posición de las grandes potencias respecto a la gobernanza de la IA....	199
6. Consideraciones finales	203
Acrónimos	205
Bibliografía.....	206

Capítulo octavo

Europa frente a la geopolítica mundial..... 215

Andrés de Castro

1. Introducción al debate 217
2. La energía como factor geopolítico 221
3. La amenaza que emana de las urnas..... 224
4. Por tanto... ¿una política exterior y de seguridad común? 228
5. ¿Volvemos al mercado único y abandonamos la integración política?
¿Estamos dispuestos a renunciar también a lo primero? 231
6. La Academia como *solución alejandrina* frente al *nudo gordiano* de la
ideologización 232
7. Conclusiones: el negro futuro de Europa frente a la geopolítica mun-
dial. ¿Y España? 236
- Bibliografía 237

Capítulo noveno

Aproximación geoestratégica de España en la encrucijada geopolítica actual 239

Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo

1. Introducción 242
2. La seguridad nacional, como principio rector de la concepción estra-
tégica española..... 243
3. España como pivote geopolítico y eventual actor geoestratégico 249
4. Interpretación del instrumento de poder militar en España 256
5. Conclusiones..... 264
- Bibliografía..... 265

Composición del grupo de trabajo..... 271

Cuadernos de Estrategia 273

Introducción

Josep Baqués

El monográfico de los *Cuadernos de Estrategia* que el lector tiene en sus manos afronta un reto de la máxima relevancia y actualidad. Tanto, como la distribución de poder en el mundo. Todo ello, cuando la guerra de Ucrania alcanza más de año y medio de duración, cuando se están produciendo cambios importantes en África, que apuntan a la pérdida de poder de añejas potencias como Francia, en beneficio de una Rusia resiliente. Desde el final de la Primera Guerra Mundial, hemos asistido a una desmembración y caída de lo que podríamos definir como los «viejos imperios». Sin embargo, a su vez, algunos de ellos (pienso en Rusia) han mutado, para, de alguna forma, reconstituirse, en el fondo y en la forma. Mientras, los EE. UU. han definido una forma poscolonial (y por momentos anticolonial) de construir su propio imperio, que probablemente haya pasado ya su época de máxima expansión. Y, no nos engañemos, todo eso acontece con China, como potencia emergente que es, siguiendo la estela rusa, en África y en otros lares, aunque sea menos explícita militarmente y lo sea más que nadie económica y financieramente. Por lo demás, en el transcurso del último siglo, hemos sido testigos del auge y caída de la Sociedad de Naciones; que no puede dejar de sobrevolar las sensaciones que la ONU está dejando –no muy positivas– en la

gestión de la guerra de Ucrania y otros conflictos armados (*v. gr.* Israel) contemporáneos. Todo lo cual conduce a pensar, siendo razonables, y al margen de los deseos de cada uno, que estamos ante el regreso (pues novedad no hay) de la competición estratégica entre grandes potencias como eje vertebrador de las relaciones internacionales en estos albores del siglo XXI.

Nos encontramos, entonces, en todo caso, ante una realidad dinámica. Lo cual no ha sido óbice para dibujar, en este monográfico, unas tendencias que son de mayor calado y largo recorrido, y que contribuyen a visualizar el estado de la cuestión. Incluso asumiendo que una prospectiva de detalle es difícilmente concebible. Con todo, el lector hallará en este trabajo muchas pistas, necesarias para comprender el modo en que operan esas corrientes de fondo de la geopolítica planetaria.

Dicho de otra manera, la incertidumbre está ahí. Y no la negamos. Muy al contrario, partimos de su asunción. Con todo, este monográfico aspira a establecer, al menos, unos anclajes, a partir de los cuales estar en buena disposición para ir analizando y, si conviene, interpretando dicha incertidumbre. Tarea compleja donde las haya, pero facilitada por el extraordinario equipo de militares y civiles que he tenido el placer de coordinar para cumplir con la labor encomendada.

Asumimos, en el monográfico, una primera mirada, omnicomprendensiva o, si se prefiere, planteada con el *zoom* de nuestra cámara mental debidamente ampliado, que puede verse en el capítulo 1, «La redistribución del poder mundial». El enfoque dado, para uno de los capítulos llamados a enmarcar el resto del trabajo, es integral, pues el prisma geopolítico así lo requiere: los aspectos geográficos son siempre una variable a tener en cuenta; los económicos son la sustancia de todo lo demás, máxime en un mundo que ya incluye fuertes *inputs* globalizadores, y en el que han adquirido el consiguiente peso las cadenas de suministro, inextricablemente ligadas al control de líneas de transporte y comunicación, rutas y *choke points*. Finalmente, en ese mismo capítulo, también se ofrece una panorámica militar, pues sin la misma es imposible comprender en qué quedan y hacia dónde se dirigen esas dinámicas de poder, sustentadas sobre la economía y potenciadas o estorbadas (pero siempre condicionadas) por la geografía.

Sin embargo, para enmarcar el resto del trabajo, hemos incorporado, asimismo, un capítulo 2, «Los márgenes para el multilateralismo en el mundo actual», de la catedrática de Derecho

Internacional Público, Anna M.^a Badia. Es importante, ya que, llegados a este punto de la historia de la humanidad, no podemos obviar el peso del Derecho internacional, ni de la evolución del multilateralismo. No podemos, digo, por el peso de la historia. Pero tampoco podríamos, por razones utilitarias, dejarlo todo en manos de la competición pura y dura. Quizá, precisamente, porque se trata de una tendencia que está ahí. Como también lo está (si no la tendencia, la tentación) de que las grandes potencias adopten posturas unilaterales (bélicas, o no, pero también bélicas, llegado el caso). Por todo ello, en definitiva, es muy importante no perder nunca de vista la perspectiva que nos ofrece la profesora Badia. Tanto es así que, de algún modo, este capítulo, que enmarca al resto, bien podría ser, asimismo, el bloque introductorio de todos los demás de este *Cuaderno de Estrategia*, todos ellos muy centrados, como están, en aspectos más concretos, por temas o espacios geográficos.

Siendo así, los siguientes capítulos aportan una mirada con el *zoom* mucho más centrado, a fin de obtener mucha precisión en el análisis, a costa, como no puede ser de otro modo, de sectorializarlo. Precisamente por ello, la mejor lectura posible del monográfico es la que asume todo su contenido, pasando de lo más general a lo más particular.

En este bloque de capítulos, el lector hallará sendos trabajos acerca de la situación actual por, como suele decirse, «tierra, mar y aire». E incluso un capítulo sobre la cuestión, tan relevante, de la inteligencia artificial, que subyace y al mismo tiempo supera, a esas dimensiones clásicas. El capítulo 3, «Geopolítica de los mares y océanos», ha sido elaborado por el teniente coronel de Infantería de Marina, Samuel Morales, ofreciendo una perspectiva sintética, y a la vez muy potente, tanto de la importancia del mar, como –por escenarios– de los retos más perentorios existentes en los diversos mares y océanos en la actualidad. El capítulo 4, «El espacio ultraterrestre, un entorno indispensable para la Seguridad Nacional», elaborado por el coronel del Ejército del Aire y del Espacio, José M.^a Martínez Cortés, constituye, a su vez, una mirada que ya no se conforma con el aire, sino que se proyecta al espacio exterior, de acuerdo con el signo de los tiempos, ofreciendo una magnífica perspectiva, tanto conceptual como, en última instancia, de las capacidades de las grandes potencias en ese ámbito. Está llamado a ser un texto de lectura obligada para militares y académicos, en cuanto traten de aproximarse a esta (doble) realidad.

El modo de afrontar los capítulos relativos al poder terrestre ha sido algo diferente, no en su espíritu, pero sí en su formato, pues hemos optado por dividirlo en dos capítulos. Con todo, el guion es claro y tiene sentido. Lo tiene, asumiendo que estamos en la OTAN y, dentro de ella, que estamos en España. De este modo, asumimos que hay dos frentes a los que hay que dar respuesta. El frente oriental, en el que se ha venido desarrollando la guerra de Ucrania; y el frente sur, que, afortunadamente, no conoce hoy una guerra como tal, lo que no significa que esté exento de riesgos y amenazas e, incluso, de una conflictividad latente, de baja intensidad, pero que no debe ni puede ser obviada en un análisis de este tipo. De este modo, el capítulo 5, titulado «Europa Central: la conflictividad más allá de la guerra de Ucrania» y elaborado por el coronel de Infantería de Marina, Enrique Fojón, tiene muchas virtudes, no siendo la menor, por paradójico que pueda parecer a primera vista, que su objetivo no es hacer una crónica de la guerra, sino, elevando la mirada, plantear lo que se cuece al albur de la misma. Entonces, el trabajo de Fojón es mucho más útil, en clave geopolítica, porque, por una parte, nos ayuda a entender diversos factores causales que estuvieron detrás del estallido de esa guerra. Y, por otra parte, también contribuye a vislumbrar una serie de problemas, de tipo estructural, que seguirán ahí, una vez esta guerra termine. De ahí su tremenda utilidad y actualidad: más allá de la niebla de la guerra, cuando esta se disipe, habrá que releer las cuestiones que plantea Enrique Fojón, para disponer de una mirada realmente incisiva acerca de lo que habrá que gestionar en ese espacio geográfico que, no lo olvidemos, ya fue cuna de dos guerras mundiales.

El otro frente, el sur, es diseccionado por el coronel del Ejército de Tierra, Luis Calvo Alberó, a través del capítulo 6, «Magreb-Sahel: la tormenta que viene». Haciendo gala, una vez más, de su habitual maestría, este capítulo ofrece una visión tan completa, como compleja, de un escenario que está llamado a tener una influencia creciente en los próximos lustros. Y no es difícil sospechar que no para bien. Tal como relata, la triple confluencia de factores estructurales (el Sahel es la región del planeta más afectada por el cambio climático, aunque los medios apunten siempre al Ártico); de factores vinculados a la proliferación de crímenes organizados, con base económica (tráficos de drogas, de armas, mafias vinculadas al tráfico de personas), o ideológica (yihadismo); y de factores relacionados con la competición estratégica entre grandes potencias (e incluso medias, como Turquía, cuyo papel en la región va a más) promete nuevas «sorpresas»

y exige que estemos atentos a análisis, como el desarrollado por Calvo Albero.

El siguiente capítulo 7, «La inteligencia artificial en perspectiva comparada», ha sido elaborado por la profesora de Derecho Internacional Público, Dra. Milagros Álvarez-Verdugo, junto con Jules Palayer, que es investigador del SIPRI. En él se afronta el estado de la cuestión en materia de inteligencia artificial aplicada a la seguridad y defensa. Asimismo, se analizan los puntos fuertes y débiles de las principales potencias al respecto (EE. UU., China y Rusia). De nuevo, pues, un texto de consulta obligada, que tiene un gran valor por sí mismo, aunque tenemos la suerte de contar con él para este proyecto.

El capítulo 8, «Europa ante la geopolítica mundial», ha sido elaborado por el profesor Dr. Andrés de Castro, que comparte con nosotros una perspectiva incisiva de la realidad europea. Puede ser leído, sin duda, como complementario al trabajo de Enrique Fojón. Si bien, en ambos casos, se nota mucho la mano de cada autor. De Castro nos sitúa ante una realidad no tan plácida como nos gustaría pensar. La guerra de Ucrania no es la causa de los problemas de una hipotética construcción europea más sólida que la actual. Porque muchos de esos problemas tienen un largo recorrido. Sin embargo, no es menos cierto que, pese a ciertos discursos oficiales, esta guerra ha mostrado y forzado las costuras del proyecto europeo. Conviene, incluso a los más interesados en afianzar y llevar a buen puerto los procesos de integración europeos, adoptar una mirada como la que propone De Castro, porque siempre es mejor conocer los propios defectos (pues los hay) que caminar a ciegas. En síntesis, una mirada muy necesaria, que no dejará indiferente a nadie, en la línea del resto de capítulos de este monográfico.

Y, para terminar, el capítulo 9, «Aproximación geoestratégica de España en la encrucijada geopolítica actual», elaborado por el coronel de Infantería de Marina, Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo, que también ha ejercido, a la sazón, como secretario de este grupo de trabajo. De modo que ha sido una pieza fundamental del trabajo realizado, si no, como sinceramente creo, la fundamental. También por su labor académica, reflejada en este capítulo. Por su oportunidad y necesidad: pues estamos en Europa, y en el mundo, pero somos España. Y por su contenido: pues el reto que sobrevuela todo lo demás siempre es trabajar para que en nuestro país florezca una auténtica comunidad estratégica (o de pensamiento estratégico). Trabajos como este

contribuyen a situarnos en el mapa. Aunque, claro está, como ya sucediera con el de De Castro, son tan útiles para identificar los pasos que se han dado como para delatar (siquiera sea elegantemente) los que todavía faltan por dar.

Con todo, no quisiera terminar esta introducción sin antes hacer mención a la labor desempeñada por el actual director del IEEE, general Francisco Dacoba. Es un buen momento para hacerlo, ya que el recorrido realizado nos ha conducido, casi por inercia, a la necesidad de fomentar esa conciencia estratégica en España (que es mucho más que la mera, aunque también necesaria, cultura de defensa). Que ha sido el empeño del general Dacoba al frente del IEEE huelga decirlo. O quizá no huelga, pues las cosas hay que decirlas. Al fin y al cabo, este monográfico ha sido posible gracias al órgano que dirige y hay que decir, en justicia, que ha sido iniciativa suya. De él recibí el encargo, así que a él me remito, como no puede ser de otro modo.

Así, el IEEE hace honor a su nombre. Cumple la principal de entre sus varias funciones. Y lo hace del mejor modo posible, a través de un análisis en el que hemos participado militares y civiles, hombres y mujeres, de toda España, de los Ejércitos y la Armada, y de diversas Universidades y áreas de conocimiento. No se me ocurre si puede haber algo más completo, siquiera sea, para empezar, en lo que se refiere a su formato. El resultado queda a disposición de los lectores que, a buen seguro, también tendrán ese perfil tan completo como el de los autores.

Así que, como coordinador del monográfico, quedo muy agradecido a la labor desempeñada por el general Dacoba, en todo momento. Y, en particular, a la iniciativa (su iniciativa) que ha hecho posible la realización de este documento.

Capítulo primero

La redistribución del poder mundial

Josep Baqués

Resumen

Más allá de lo que suceda en Ucrania, estamos asistiendo al regreso de la competición estratégica entre grandes potencias, de la que la guerra de Ucrania es, apenas, un epifenómeno. Por ello, este análisis trata de elevar la mirada para, de ese modo, acercarnos a los cambios que acontecen a escala global. Lo que implica tomar en consideración el papel del actual defensor del *statu quo* (los EE. UU.), pero también el potencial de potencias rivales, con especial énfasis en China, Rusia e India. Y todo ello con una sensibilidad que abarque la geopolítica, la geoeconomía y el poder militar.

Palabras clave

Geopolítica, Fuerzas Armadas, EE. UU., China, Rusia.

Redistribution of World Power

Abstract

Regardless of what happens in Ukraine, we are witnessing the return of strategic competition between great powers, of which the war in Ukraine is hardly an epiphenomenon. Therefore, this analysis tries to raise our gaze in order to get closer to the changes that are appropriate on a global scale. This means taking into account the role of the current defender of the status quo (the US) but also the potential of rival powers, with particular emphasis on China, Russia and India. And all this with a sensitivity that encompasses geopolitics, geoeconomics and military power.

Keywords

Geopolitics, Armed Forces, USA, China, Russia.

1. Introducción: *¿Quo Vadis World Order?* Una perspectiva teórica

En la situación actual, contando con el efecto catalizador de la guerra de Ucrania, se perfila un bloque occidental, liderado por los EE. UU. que, sin perjuicio de alguna grieta (v. gr. el caso recurrente de Hungría en el seno de la UE y, con bastante frecuencia, el de Turquía en la OTAN) supone dotar de continuidad a la coalición dominante tras el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, varias de las demás grandes potencias están cerrando filas entre sí, mientras lo hacen también con Rusia, bajo palio de una «neutralidad» en la guerra de Ucrania que más bien se parece a ese viejo estatus de no beligerancia, que a una auténtica neutralidad. Sin embargo, todos sabemos lo poco que le costó a la Italia de Mussolini pasar del estatus de no beligerancia al de aliado de Hitler, entre septiembre de 1939 y junio de 1940. Mal augurio...

Siendo así, esto requiere una explicación adicional, pergeñada en clave académica. Podemos plantearla a partir de una pregunta, tan sencilla, como profunda. ¿Qué está pasando en el mundo? ¿Hacia dónde va?

Hay que acudir a los postulados más elementales de la teoría de las relaciones internacionales para advertirlo. Venimos de algunos años –quizá lustros– de mundo unipolar, con liderazgo de los EE. UU, a través de su red de organizaciones internacionales de todo cuño (desde el FMI a la OTAN y, hasta cierto punto, la CEE/UE). Ha habido consenso al respecto, al menos en lo que concierne a los años noventa del siglo XX (Krauthammer, 1990; Mastanduno, 1997 y, con matices, hasta Huntington, 1999), sin perjuicio de la existencia de alguna voz crítica (Wallerstein, 1984). Pero, ¿qué sucede cuando una potencia –los EE. UU o la que fuere– destaca tanto como lo hizo tras el final de la Guerra Fría? Pues que las demás potencias tienden a no conformarse con someterse a un *Leviatan*.

Por ello, Waltz ya apuntaba que, de darse esa situación, lo natural –lo racional, en definitiva– sería la generación de una coalición que tratara de compensar, balancear y, en última instancia, bloquear, el poder de dicho aspirante a *Leviatan* (Waltz, 1988). De un modo algo más elaborado, esa es la tesis básica que subyace a la muy interesante aportación de Snyder, en su obra clásica, en la que nos recuerda que la *overexpansion* suele dar pie a la aparición de una *overwhelming coalition* que, en última instancia, genere el *self-en-*

circlement de la antigua potencia hegemónica, aspirante a *Leviatan* (Snyder, 1991). Sea como fuere, llama la atención que ninguno de los clásicos de la disciplina abogue por un poder unipolar, sea cual fuere. Morgenthau tampoco, si bien sentía una rara atracción por lo multipolar. Rara, simplemente, porque era poco usual, aunque sí la compartía Gilpin (1981)¹. Mientras que Mearsheimer y el propio Waltz huyen del multipolarismo, tanto como del unipolarismo, aduciendo que ambos son sistemas inestables y, en consecuencia, son inapropiados para la paz mundial. Pues eso es lo que estamos viendo, en la práctica, en estos últimos meses: la dificultad para sostener en el tiempo un orden unipolar. Un orden que, visto lo visto, a nivel teórico, no defiende nadie... ini en los EE. UU! (entre los teóricos de la geopolítica, me refiero), ya sea por su inviabilidad a largo plazo, ya sea por su inconveniencia.

En su artículo de 1999, Huntington apuntaba maneras al defender la tesis de que, más que unipolar, el mundo era unimultipolar. Por eso, su obra lo es de transición entre las de sus predecesores y aquellas que muestran la situación actual, más cercana a la noción de multipolaridad. A ojos de Huntington, la situación era salvable (gestionable) para los EE. UU., porque detrás de cada rival geopolítico había un aliado de Washington, marcándolo (léase; Rusia, como rival y Ucrania, como «marcador del rival»; China, como rival y Japón, Taiwán y Corea del Sur, como «marcadores»; Irán, como rival y Arabia Saudita, como «marcador»; India, como rival y Pakistán, como «marcador»). Sin embargo, hoy observamos que en los dos últimos casos eso ya no es así, con Irán y Arabia dándose la mano, China de Celestina y Pakistán aferrada a la OCS y con ánimo de ingresar en los BRICS; mientras Ucrania está en el alambre.

Lo digo así (que «ya» lo estamos viendo en la práctica) porque, en verdad, en la teoría ya lo habíamos visto (es decir, lo habíamos leído) desde hacía años. Puede que el derecho vaya siempre por detrás de la realidad, pero los teóricos vamos por delante de la misma. Lo que estamos viendo venía anunciado, desde tiempo atrás. Basta con leer.

¹ Este neorrealista defensivo no se fía ni de órdenes unipolares, ni bipolares, por el siguiente motivo: «Gilpin entiende que es más funcional a la estabilidad internacional un orden mundial con cambios más frecuentes, pero menores, que un orden como el que Waltz teoriza, con menos probabilidad de cambio, pero con cambios que pueden implicar un seísmo mundial» (Baqués, 2023: 67). En resumen, esto del unipolarismo apenas tiene adeptos, ni entre quienes salen beneficiados. Es algo que, como poco, debería llevarnos a la reflexión...

Se trata, sin ir más lejos, de la doctrina Primakov. ¿Por qué no se ha hecho realidad antes? Porque el poder de los EE. UU. era demasiado grande y el de sus alternativas todavía era demasiado débil. Pero, notoriamente, las cosas están cambiando. En todo caso, el plan es el mismo. Lo nuevo, que no lo es tanto, es que ahora comienzan a destacar organizaciones internacionales que, hasta la guerra de Ucrania, han tenido una existencia letárgica. Pienso, sobre todo, en la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS), creada en 2001, con la mirada puesta (ya entonces) en evitar cualquier tendencia unipolar estadounidense. Ahí estaban, desde el principio, China y Rusia, así como India, y la mayoría de las exrepúblicas soviéticas de Asia Central, con Kazajistán a la cabeza. Pero se han ido sumando otros Estados, como Irán o Pakistán. Aunque también pienso en ese *lobby* llamado BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), cuyo acrónimo se ha quedado muy corto, ante el aluvión de nuevas peticiones de ingreso, incluyendo Argelia, Túnez, Argentina, o... ¡Turquía!

De hecho, la coincidencia de Rusia, China e India en las dos instituciones debería hacernos reflexionar un poco, acerca de la pérdida de centralidad geopolítica de los EE. UU., y ya no digamos de Europa occidental, en plena vorágine del Dombás. Deberíamos evitar que vuelva a sucedernos eso de que los árboles no dejan ver el bosque. Decía, pues, que el acrónimo de BRICS se ha quedado escaso. Ahora bien, su carga simbólica es significativa: tres colosos (Rusia, India y China) más representantes de América Latina y de África, tal como puede apreciarse, también, en la lista de nuevos candidatos al ingreso. ¡Pobre Occidente!

2. La (re-)distribución del poder mundial

Aunque expresiones de tipo comodín sean útiles para evitar entrar en los debates que más nos interesan en nuestros días, trataré de ofrecer una explicación bastante más sustantiva. Es decir, frente a la idea de que, simplemente, estamos ante un mundo en cambio (demasiado evidente) o en una etapa de transición (decir eso podía ser muy divertido hace treinta años; el problema es que han pasado treinta años y ya aburre), en este capítulo de este monográfico se ofrece una explicación, argumentada que, obviamente, podrá ser rebatida, mejorada, matizada o profundizada por otras explicaciones, siempre que huyan de las vaguedades al uso. Ese es el objetivo. Lo demás, sería pura retórica.

Lo que cabe constatar es que los EE. UU. son la potencia defensora del *statu quo* internacional, surgido del final de la Guerra Fría. Pero también que en la Casa Blanca han tomado nota (con razón) de la existencia de potencias revisionistas. Al menos, dos: Rusia y China. Aunque, tal como está mostrando el decurso de la guerra de Ucrania, no hay que hacer un alarde de imaginación para meter ahí, también, a India. La pregunta es: ¿qué pretenden? En el caso del Kremlin, no es preciso afanarse en interpretar nada. Basta con leer lo que los propios rusos dejan claro. En ese sentido, la teoría que mejor explica los motivos últimos de la invasión de Ucrania es, de nuevo, la doctrina Primakov (aunque, por supuesto, va mucho más allá de Ucrania). Es el momento de detenernos en sus pormenores. Data de 1996 y es muy clara en sus planteamientos, a saber: a) evitar un mundo unipolar, dirigido desde Washington, promoviendo un multipolarismo en el que sean importantes una serie de *major powers*, entre los que estaría Rusia, pero también (explícitamente) China; b) primacía de Rusia en la reconfiguración del «espacio postsoviético»; c) evitar la expansión de la OTAN hacia el Este; y d) profundizar el «partenariado» con el gobierno de Pekín (Rumer, 2019: 5). ¿Les suena de algo?

Como casi siempre sucede en estos casos, la guerra no trae grandes sorpresas geopolíticas (quizá sí, operacionales y tácticas, pero ese es otro debate). Sino que, simplemente, constata tendencias. En ese sentido, la doctrina china siempre ha sido menos explícita que la rusa, ya sea por el influjo de las teorías de Sun-Tzu (tendientes a no ofrecer señales al otro), ya sea por una adaptación a la retórica –más reciente– del ascenso pacífico, de la relación sur-sur, y demás artificios retóricos, llamados a despistar a las potencias defensoras del *status quo*. Sea como fuere, algunos expertos ya venían identificando trazos reveladores de las inquietudes chinas. En realidad, China está haciendo exactamente lo mismo que hicieron los EE. UU., como paso previo a consolidarse como la principal potencia mundial. A saber, una adaptación local de la doctrina Monroe, identificada tempranamente por John Mearsheimer y posteriormente divulgada por otros autores (v. gr. Scott, 2016). Pero también su peculiar «conquista del (de su) Oeste», también mediante la llegada del ferrocarril a tierras hostiles, ocupadas por tribus nativas, poco proclives a reír las gracias a las ocurrencias de la capital (en este caso, los «indios» están en Sinkiang y Tíbet).

Ofrezco algunos mapas, que muestran cómo va calando la estrategia china, sobre todo en lo que respecta a esa doctrina Monroe, adaptada a sus circunstancias. En el siguiente, se aprecia el resul-

tado de una reciente reforma (2015) que prescinde de una gran cantidad de regiones militares, para unificar el Oeste chino, bajo un único mando (Taiwán, por supuesto, con los mismos colores que China).



Reforma de regiones militares de 2015. Fuente: South China Morning Post

En el siguiente, ya pueden observarse las aspiraciones de Pekín sobre las aguas que considera propias, al margen de lo que diga el Derecho internacional.



Aspiraciones chinas sobre espacios marítimos. Nota: las dos cadenas de islas (en rojo y en azul) marcan sus prioridades (en rojo) y el alcance de sus aspiraciones (en azul)

² Chan, M. (2015). PLA to announce overhaul: five 'strategic zones' will replace regional commands, most army HQ to be scrapped. *South China Morning Post*. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1893468/peoples-liberation-army-be-split-five-combat-regions>

El problema no estriba solamente en lo que sugieren esos mapas, sino en la constatación de los medios militares que China está poniendo sobre la mesa, para que lo ahí intuido sea una realidad.

Lo cierto es que China viene desarrollando una estrategia basada en técnicas de zona gris para ampliar su soberanía a islas y archipiélagos cuyos titulares son otros Estados (v. gr. las Senkaku respecto a Japón) combinadas con el establecimiento de una estrategia de A2/AD (de modo que la gran estrategia china puede inducirse a partir de la combinación de esos dos ítems). El objetivo es alejar de esas zonas a los EE. UU., y sus aliados regionales (pensando, sobre todo, en Japón). Para ello, cuenta con su flota submarina de ataque, con más de dos docenas de submarinos dotados de torpedos y misiles, así como con sus baterías de misiles DF-21 (hasta 1.500 km de alcance), conocidos en el argot como «destructores de portaaviones» y de misiles antiaéreos HQ-9 (derivado del S-300 ruso) y HQ-22. Más todo lo que puedan aportar sus escuadrones de cazabombarderos. En relación con esto último, más que contar aviones, lo relevante es que las bases aéreas más importantes están ubicadas cerca de la costa Este china, con especial densidad de instalaciones en las proximidades de Pekín, esto es, del mar de Bohai y, por ende, cerca de Corea y de Okinawa. Citaré algunas: Anqing, Anshan, Bailian, Bengbu, Cangxian, Changsha, Changxing, Chaoyabgchuan, Chifeng, Gongzhuling, Huairien, Huiyang, Jining... De ahí despegarían la gran mayoría de los ciento setenta bombarderos H-6, de los trescientos aviones de ataque Q-5, y de los cazabombarderos disponibles, que son imás de mil! (500 J-10; 280 J-11/Su-27³, 200 J-20 y 70 Su-30), a los que hay que sumar los ciento veinte JH-7 de la aviación naval, con capacidad para llevar bombas atómicas. Esto es coherente con lo establecido en el *Libro Blanco de la Defensa* chino de 2018, en el que se establece de modo expreso que su estrategia ya no es meramente defensiva, sino, más bien, destinada a desarrollar «operaciones ofensivas, además de defensivas» (Xiaobing Li, 2022).

Se trata, por ende, de una gran estrategia, en el sentido interpretado por Colin Gray (2015: 83 y 86), planteada a medio y largo plazo, de la que ya teníamos más indicios, dado que desde los tiempos de Jiang Zemin –al menos desde 1997 y claramente desde 2001– así como, en la misma línea, bajo el liderazgo de Hu

³ El J-11 es la versión china del Su-27. China adquirió a Rusia 76 de los segundos, y ha fabricado unos doscientos J-11 por cuenta propia.

Jintao, se anunció esta *vis expansiva* en los planes de futuro de las FF. AA. chinas (Tang Fuquan y Wu Yi, 2007: 93), aunque los plazos para cubrir dicho objetivo siempre han sido difusos. Ese dato ha sido confirmado por expertos vinculados a *think tanks* chinos (Ye Xinrong & Zuo Linping, 2004: 30-33). Pero, por si faltara una confirmación al más alto nivel, y de lo más actual, podemos remitirnos a las palabras de Xi Jintao, en otoño de 2017. En ese momento, el máximo mandatario chino dijo:

«China has entered a “new era” where it should take “center stage in the world”. He said that “socialism with Chinese characteristics” had led to China becoming “a great power” and that its “flourishing” economic model offered a “new choice” for developing countries⁴».

Al fin y al cabo, la gran estrategia china es pareja (paralela, en principio) a la rusa: evitar que el mundo sea unipolar, liderado por los EE. UU., ejercer el control de su *near abroad*, y reivindicar para sí misma un rol protagónico, al margen de los intereses de otros Estados o bloques. Lo que la guerra de Ucrania ha puesto de relieve no es eso, que es mucho más añejo, sino que los caminos ruso y chino ya no son tan paralelos y sí más convergentes. Que es justo lo que Brzezinski temía y trataba de evitar, pensando en los intereses de los EE. UU. Es decir, que, una vez más, el teórico va por delante de la realidad. Pero, planteémoslo en sus propias palabras:

«El escenario potencialmente más peligroso sería el de una gran coalición entre China, Rusia y quizás Irán, una coalición “antihegemónica” unida no por una ideología sino por agravios complementarios. Recordaría, por su escala y por su alcance, a la amenaza que planteó, en determinado momento, el bloque chino-soviético, aunque esta vez China sería probablemente el líder y Rusia el seguidor» (Brzezinski, 1998: 63).

Claro que toda situación es susceptible de empeorar: ¿Qué ocurre si añadimos a India en la ecuación antihegemónica? Para comprender eso, de nuevo, tenemos que combinar pulsiones de la gran estrategia india, planteada años ha, con el efecto catalizador de la guerra de Ucrania, tan desfavorable a los intereses de Washington que lidera una coalición antirrusa, supuestamente (solo supuestamente) ampliamente consensuada.

⁴ Gardner, H. Xi Jinping: Time for ‘new era’ China to ‘take center stage in the world’. *Usa Today News*. Disponible en: <https://eu.usatoday.com/story/news/world/2017/10/18/xi-jinping-time-new-era-china-take-center-stage-world/774958001/>

En cuanto a lo estructural, conviene tomar nota de una creciente presencia naval de India, que corre paralela a la potenciación de su marina de guerra. La reorientación de su política exterior hacia los océanos se debe a una doble experiencia negativa. Por un parte, a la toma de conciencia acerca de que las grandes potencias coloniales tuvieron acceso a sus costas debido a que los territorios indios habían hecho dejación del control de sus propias costas (Sakhuya, 2012: 67). Por otra parte, experiencias de las últimas décadas han mostrado lo vacua que puede llegar a ser el resto de la política exterior de un Estado sin esa dimensión de la disuasión.

Por ejemplo, el despliegue de fuerzas navales indonesias en la guerra de 1965 fue capaz de disuadir a India, ante la amenaza de abrir otro frente en las Andamán y Nicobar; mientras que, en la guerra de 1971, los Estados Unidos enviaron a la zona una *Task Force* liderada por el portaaviones *USS Enterprise*, para evitar de ese modo que la URSS entrara en guerra a favor de India (Alcalde, 2016: 40). Es decir, que, en ambos casos, la todavía escasa presencia de las Fuerzas Armadas de la India en el mar derivó en una pérdida de opciones estratégicas, negativa para su interés nacional.

Hay que tener en cuenta, además, que la inmensa mayoría del comercio indio discurre por mar. Aproximadamente, el 90 % si atendemos al volumen de mercancías transportado, y un 77 % si nos referimos a su valor (Bajpae, 2015: 118). Todo ello ha propiciado el diseño de una estrategia de altos vuelos, que ya comienza a dar sus frutos. Política que ya fue definida, incluso, antes de la independencia!, por analistas locales como Panikkar, que en 1943 abogaba por generar una red de bases afines en Singapur, Mauricio, Socotora y Sri Lanka, aunque fuese bajo los auspicios de una política de cooperación regional, pensada más bien contra la imposición de potencias extranjeras (Devare, 2006: 89). Hoy en día, las Fuerzas Armadas indias, con especial protagonismo para la marina de guerra india, están presentes en Omán (puerto de Duqm), Mauricio, Seychelles (isla Asunción), Madagascar, Indonesia (en Sabang), Singapur (base de Changi) y hasta en Vietnam. No está mal, para un Estado supuestamente «ensimismado»

En cuanto al efecto catalizador de la guerra de Ucrania, teniendo en mente que India es uno de los Estados que, recurrentemente, se ha negado a condenar la invasión de Ucrania, hay más cosas que señalar. Uno de los cambios provocados por la guerra de Ucrania se refiere a la creciente distancia que separa a India de los EE. UU.

Una muy mala noticia, teniendo en cuenta que Washington contaba con ella, para el *Quad* antichino. Como en otros casos, la guerra de Ucrania ha sido un catalizador. Sin perjuicio de que las tendencias subyacentes ya estuvieran ahí. No en vano, India es parte de la OCS y de los BRICS, desde hace años. Pero la geometría variable a la que aspiraban en la Casa Blanca se ha hecho trizas, en favor del realineamiento de India con las potencias díscolas del sistema político mundial. A su vez, para entender esto, hay que asumir que, desde hace algunos años, en Nueva Delhi han venido tomando conciencia de algunas de sus debilidades y están por la labor de ponerles remedio mediante una política exterior más asertiva y, hasta cierto punto, expansiva. Lo cual constituye una novedad de la que conviene tomar buena nota.

Más problemas: llama especialmente la atención la presencia india en Chabahar (Irán), dado que su puerto ya fue financiado, desde 1990, por India. Pero eso va a más, con nuevas inversiones y la mirada puesta en conectar India e Irán con Afganistán (de hecho, en 2018, la ampliación del puerto de Chabahar fue inaugurada por representantes de India, Irán y Afganistán) y con Azerbaiyán, vía ferrocarril. India se reserva el control operativo de ese importante puerto, mientras apuesta por financiar el ferrocarril que une Chabahar con Zahedán (de casi 600 km). Lo planteo porque, con Irán como aliado preferente de India, no cabe duda de que la ecuación temida por Brezezinski da un resultado todavía peor que la pesadilla del exasesor de presidentes de los EE. UU.⁵ Los hechos se precipitan, pero la buena relación entre India e Irán viene de largo, por motivos hasta comprensibles, económicos y no económicos: Irán es el 2.º mayor suministrador de hidrocarburos a India. De hecho, además de que India considera a Irán como «extranjero próximo», también lo cataloga, más amablemente, como «aliado tradicional», haciendo referencia a una relación de muy largo recorrido y, hasta cierto punto, en un plano de igualdad. Además, India contiene la 2.ª población chiita más grande del mundo, tras Irán, y algún reciente vicepresidente de India era de esa confesión (Hamid Anshari), como muestra de que no se discrimina a dicho colectivo.

⁵ En Afganistán, India siempre ha apoyado a políticos o *warlords* poco dados a tender lazos con Pakistán, normalmente tayikos. Lo cual es interesante para moderar el discurso talibán, llegado el caso. Lo que parece evidente es que la cuña talibán-Rusia; y la cuña tayikos-India, deja fuera de juego a las potencias occidentales, que tanto hicieron por la reconstrucción de Afganistán, pero con un mensaje al que no son receptivos los locales. ¿Podemos ser más torpes en Occidente? Tengo serias dudas al respecto...

3. El diseño y la construcción de grandes alternativas al control occidental del comercio mundial

El reto que la nueva coalición antihegemónica *in fieri* viene desarrollando es superlativo. Yo debería comenzar empleando tiempo y espacio para recrear la Nueva Ruta de la Seda (NRS), ya conocida como *Belt and Road Initiative*. Pero, como quiera que se trata de un tema recurrente, muy citado en otros trabajos, prefiero dedicar mi esfuerzo a cuestiones más novedosas o, al menos, no tan divulgadas. En cualquier caso, en lo sucesivo, el lector debe tener en mente las implicaciones de la NRS, que conecta los principales puertos de la costa Este china⁶ con Europa occidental. De hecho, la NRS llega, ya sea por mar o merced al ferrocarril (que integra, por cierto, a Sinkiang, Kazajistán y Rusia), a Stuttgart y Hamburgo; a Prato (Florencia); a Lyon; y a Fuenlabrada (Madrid), así como a Valencia y Bilbao, cuyos puertos están en manos chinas (a través de la empresa COSCO). Lo más llamativo es que todos esos Estados (OTAN y UE) forman parte del gran engranaje comercial diseñado por Pekín, *de facto*, mientras que Italia lo hace, asimismo, *de iure*⁷.

También hay que tener en cuenta que la estrategia china ya es planetaria, de modo que ha penetrado en África, por tres puntos (Argelia-Marruecos; Yibuti-Etiopía-Kenia; y Angola), para converger hacia el resto del continente. Algo similar viene sucediendo en Latinoamérica, esta vez a partir de dos ejes principales (Brasil-Argentina-MERCOSUR; y Perú), si bien el gran proyecto continental (en marcha) consistente en conectar Brasil y Perú, también satisface –iqué casualidad!– los intereses de Pekín. Aunque, probablemente, el proyecto más llamativo, tratándose del «patio trasero» de los EE. UU., sea la construcción del canal de Nicaragua, como alternativa al de Panamá (*sic*)⁸. Eso daría

⁶ Recordemos que siete de los diez puertos más importantes del planeta, midiendo esa relevancia por volumen de TEU, están en China, ninguno en Europeo y uno solo en EE. UU. (y este ha entrado, por los pelos, a última hora). Para un análisis más detallado de estos aspectos del poder marítimo chino, puede leerse (Baqués, 2019).

⁷ Últimamente, Biden presiona a Italia para que deje de estar ahí, *de iure*. Sin embargo, ¿qué va a hacer con el *de facto*? ¿Qué puede ofrecer a cambio la ruinosa economía de los EE.UU.?

⁸ No pasa nada. Cuando Mahan insistía en abrir el Canal de Panamá, lo hacía para dejar obsoleta la principal ruta comercial del siglo XIX, liderada por la potencia en decadencia –el Imperio británico– a través de Canadá: desde Quebec a la Columbia británica. Lo interesante es que ahora avizora una jugada similar, pero con los EE. UU., como potencia en decadencia, y China como potencia en auge.

a China una proyección que amenaza con dejar obsoletas las relaciones comerciales definidas desde Washington y desde las principales capitales europeas a lo largo de las últimas décadas. Si le añadimos el creciente rol del Banco Chino de Inversiones, como alternativa real al FMI/Banco Mundial, el órdago se hace más evidente, si cabe.

Dejaré un mapa, precisamente para que la información –suculenta– que aportaré en las siguientes páginas, no eclipse este primer comentario.

LA RUTA DE LA SEDA EN EL SIGLO XXI



Fuente: Xinhua, Esqlobal, Wall Street Journal y Folha De S Paulo.

Ruta de la Seda en el siglo XXI

Pensemos, entre esas cuestiones no tan divulgadas, en el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC), que conecta Rusia e India, a través de Irán, evitando así el Canal de Suez. Son unos 7.500 km de carreteras, ferrocarriles y mar. El acuerdo intergubernamental (año 2000) entre Rusia, Irán e India, fue ratificado además por otros diez países, a saber, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Armenia, Kazajistán, Kirguistán, Omán, Tayikistán, Turquía (siempre Turquía) y Ucrania. La ruta es San Petersburgo-Moscú- Bakú (con un tramo por el Caspio, navegando o rodeándolo por tierra), el puerto de Bandar-Abas, en Irán (que, con Chabahar, dominan el estrecho de Ormuz) y, finalmente, Bombay.

Con rutas como esta, que también reflejamos en sendos mapas, se reducen los costes de todo tipo (económicos, pero también militares) por parte de los protagonistas del acuerdo.



Corredor INSTC. Fuente: IRNA⁹

Además, queda abierto el expediente de la ruta del Ártico. Quizá la novedad resida en que si hasta la fecha lo usual (o lo único que se planteaba) era el tránsito Shanghai-Rotterdam, ya comienzan a vislumbrarse mapas que reflejan que el interés primario ruso-chino es asegurar el tránsito Shanghai-Murmansk. Mientras Rusia

⁹ Agencia de Noticias de la República Islámica (IRNA). (2023). El Corredor Norte-Sur reduce el costo y el tiempo de tránsito en un 30%. Disponible en: <https://es.irna.ir/news/84710115/El-Corredor-Norte-Sur-reduce-el-costo-y-el-tiempo-de-tr%C3%A1nsito>

reivindica supuestos derechos soberanos para intervenir sobre esa zona, e imponer condiciones a quienes pretendan transitarlas, China se apresuró a autoproclamarse «Estado casi Ártico», sin disponer de territorio alguno por encima del Círculo Polar... Así que, frente a posibles bloqueos occidentales, se aprestan a asegurar la viabilidad de un *Heartland* cada vez más integrado, al margen de lo que pase con Occidente...

Algo que también se puede observar en el cielo puesto por chinos y rusos para sortear el *choke-point* del estrecho de Malaca. Esta vez, aprovechando la parte terrestre de la NRS. En efecto, desde antes de la guerra de Ucrania ya se venía registrando un descenso de las importaciones chinas de hidrocarburos a través de ese estrecho, al tiempo que crecían, proporcionalmente, las que llegaban a través de oleoductos y gasoductos provenientes de Rusia y Kazajistán, sin estorbo alguno por parte de países del bloque occidental. Pero esa tendencia no ha hecho más que arreciar, una vez las sanciones occidentales se han puesto en marcha, reforzando de ese modo esta suerte de integración económica y comercial alternativa a la globalización, tal y como la veníamos entendiendo.

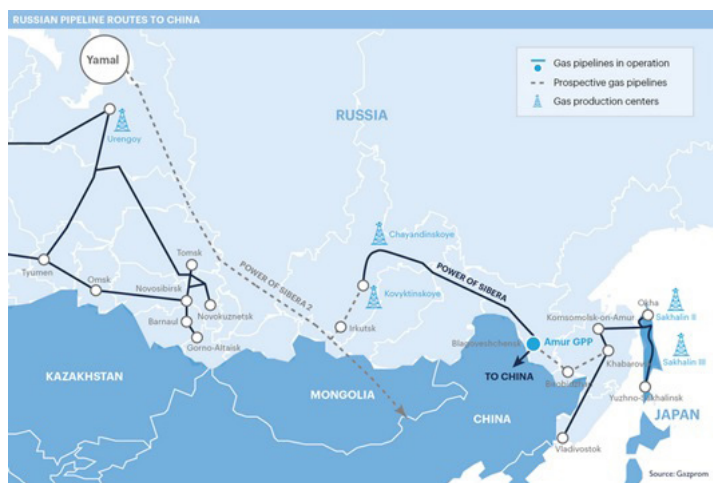
Lo que hay es una estrategia para integrar, más que nunca en la historia de la humanidad, el *Heartland* de Mackinder. Para ello, se aprovecha, sobre todo, el Power of Siberia 1, de unos 4.000 km (2.600 km por territorio ruso), construido y operado por Gazprom y CNPC, que enlaza con el gasoducto chino Heihe-Shanghai Pipeline (3.700 km). Pero también por el gasoducto Altái (también conocido como *Poder de Siberia 2*), de 2.850 km, que discurre por Sinkiang. La OCS lo contiene todo, incluyendo el gasoducto de Asia central, desde Turkmenistán a China, de más de 7.000 km. A lo que hay que añadir un oleoducto de casi 3.000 km que une Kazajistán con China.

Los Estados miembros del bloque antioccidental tienen ciertas ventajas sobre su contraparte (en la que yacemos) que no deberían obviarse cuando se habla, a menudo alegremente, de profundizar en las sanciones. Sin ir más lejos, poniendo un ejemplo –digamos– macro, cabe aducir que China posee las principales reservas de tierras raras del planeta: litio, bismuto, cobalto o níquel, entre ellos... En Anatolia (Turquía) se ha descubierto un depósito de tierras raras con cerca de 700 t, pero China posee 44 millones de toneladas de tierras raras; Rusia y Brasil unos veintitún millones cada uno (iBRICS!). E India, otros siete millones de toneladas. Ahí se mete, a la chita callando, Vietnam, con veintitrés millones (Vietnam que, en sede ONU, también viene

absteniéndose para no condenar la invasión rusa a Ucrania, ali-neada con el bloque chino-indio). Los EE. UU. apenas cuentan con 2.3 millones, y Europa –¡bah!– ningún país llega al millón¹⁰. Sin perjuicio de lo que pase en España con el litio...

Si pasamos a algún ejemplo –digamos– más micro, el veredicto no mejora. Por ejemplo, el neón es fundamental para la fabricación de semiconductores: Rusia produce neón como gas noble (subproducto de la fabricación de acero) y empresas ucranianas radicadas en Odessa lo refinan/purifican, de modo que el 90 % del que llega a los EE. UU. viene de ahí: de Ucrania, pero porque Rusia se lo vendía primero a Ucrania. Rusia también dispone del 35 % del paladio que emplean los EE. UU. (metal necesario para «sensores y memorias» y, sobre todo, como convertidor para catalizar los gases emitidos por la combustión en los vehículos, limitando así su contaminación).

El siguiente mapa da buena cuenta de la integración del *Heartland*, tan rico en hidrocarburos, agua potable y tierras raras, a sumar a los vínculos creados a partir de la NRS, ya comentados: la integración del *Heartland*, a través del negocio de los hidrocarburos.



Integración del Heartland a través del negocio de los hidrocarburos.
Fuente: Contacto Sur¹¹

¹⁰ Statista. (2023). Ranking de los países con mayores reservas de tierras raras en 2022. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/635934/reservas-mundiales-de-tierras-raras-por-paises/#:~:text=Las%20reservas%20mundiales%20de%20tierras,con%20m%C3%A1s%20de%2021%20millones>

¹¹ Contacto Sur. (2022). Los pilares de integración que se están formando en Eurasia. Disponible en: <https://www.contactosur.net/los-pilares-de-integracion-que-se-estan-formando-en-eurasia/>

Por consiguiente, se están desarrollando, a una escala planetaria, las infraestructuras de transportes y comunicaciones necesarias para que el bloque antihegemónico prosiga su desarrollo, siempre contando con los niveles de institucionalización promovidos por los BRICS y por la OCS como cobertura para todo ello. Así como con la *vis expansiva* que tienen hacia continentes como África y América Latina, ora sea a través de esas mismas instituciones, otrora sea mediante una miríada de acuerdos bilaterales.

La ruta del Ártico

Rusia espera establecer la ruta norte a Asia de 13.000 km., como competidor de la ruta de Suez de 22.000 km.



La ruta del Ártico. Fuente: Clarín (ARG)¹²

4. La distribución del poder militar en el mundo

Los EE. UU. siguen siendo el país que más gasta en defensa. Con datos de SIPRI, fueron 734.344 millones de dólares en 2019 y 806.230 millones en 2021. Sin embargo, las distancias se van recortando, también en este punto. China ha venido incrementando su gasto en defensa. Incluso si nos detenemos en el año 2021, para evitar el efecto-reflejo provocado por la guerra de Ucrania, y lo que pueda tener de coyuntural, las cifras son elocuentes. Con

¹² Clarín. (2021). Rusia aprovecha el bloqueo del Canal de Suez e impulsa la ruta del Ártico. Disponible en: <https://www.pressreader.com/argentina/clarin/20210328/281874416193436>

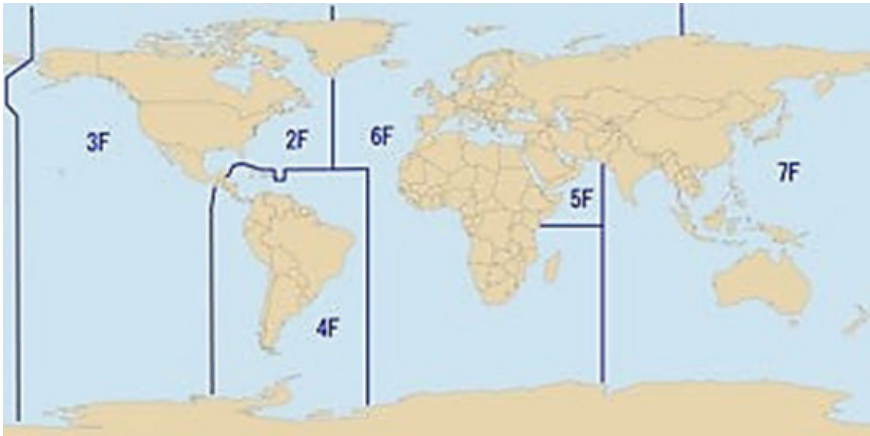
datos de SIPRI, en 2019 gastó 240.300 millones de dólares, que ya eran 285.900 millones en 2021¹³. En ese mismo intervalo, India gastó 71.470 y 76.348 millones, respectivamente. En cuanto a otras potencias relevantes, asumiendo esas dos fechas como referente, los datos básicos son los siguientes: el Reino Unido 56.568 y 67.501, Francia 50.119 y 56.647 y Alemania 49.079 y 56.613. Llama la atención que Arabia Saudita lleva un lustro con unos gastos en defensa tan importantes, que se ha colado en el *top ten* mundial. Fueron 65.363 y 63.395 millones, respectivamente. Por lo demás, Rusia estaba, justo antes de la guerra, por encima de los cuatro Estados citados, con 65.201 y 65.908 millones, en 2019 y 2021. Lo más probable es que esas cifras, que ya son bastante más elevadas con la guerra, sigan siéndolo en los próximos años, ya que el complejo militar-industrial ruso constituye una fuente importante de empleo y de exportaciones. En ese sentido, como en otros, la guerra es una ventana de oportunidad para Putin, como lo fue la preparación de la Segunda Guerra Mundial para Hitler, o el gasto en la misma para Roosevelt, que venía del crack del 29 y que, a mediados de los años cincuenta, vio cómo su país pasó, en veinte años, de la ruina a concentrar el 50 % del PIB mundial. Eran otros tiempos. Ahora les toca a otros actores. A título casi anecdótico, cabe añadir que España, siempre según dicha fuente, gastó 17.190 y 19.544 millones, muy lejos de los Estados que lideran estas estadísticas en el resto de Europa.

¿Cómo se trasladan esas cifras a la práctica? El poder de los EE. UU., como antaño el de otros imperios, se basa en su capacidad para disuadir, así como en su capacidad para proyectar fuerzas (que debe ser entendida, asimismo, como una disuasión adicional). En relación con la disuasión, pende de una tríada nuclear que mantiene, como componente principal, catorce SSBN *Ohio*, dotados con veinticuatro SLBM Trident C4 cada uno, con unos 7.500 km de alcance y cabezas múltiples (MIRV). En total, cada uno de estos sumergibles puede transportar 192 cabezas nucleares. A los que hay que sumar 450 ICBMs Minuteman III (12.000 km de alcance) y la capacidad remanente del SAC, con sus 65 B-1 Lancer y sus veinte bombarderos *stealth* B-2 Spirit, dotados con dieciséis bombas B83 de una tonelada¹⁴.

¹³ *Sipri Military Expenditure Database*. (2023). Disponible en: <https://milex.sipri.org/sipri>

¹⁴ También mantiene en servicio unos 70 B-52H, inicialmente pensados como arma principal del SAC, pero paulatinamente integrados en misiones de bombardeo convencional.

En relación con la proyección de fuerzas, como quiera que el escenario de nuestros días es global, también lo tiene que ser la capacidad de despliegue. Y, como quiera que hasta el 85 % del comercio mundial es marítimo, el mar adquiere un notable protagonismo. De hecho, los EE. UU. tienen en el extranjero numerosas bases navales o aeronavales (en España, Italia, Grecia; pero también en Australia, Japón, Singapur o en las islas Chagos). Esa estrategia, mahaniana en esencia, le lleva a controlar, a su vez, algunos de los *choke-points* más importantes, como el estrecho de Panamá o el de Malaca (con permiso de India, que también está ahí). Mientras que el despliegue de sus flotas (véase mapa) contribuye a presionar sobre el resto (Ormuz, Bab-el-Mandeb, Suez, etc.).



Distribución de las Flotas de la US Navy. Fuente: Ouest France¹⁵

A su vez, este esfuerzo se sostiene, sobre todo, a partir de nueve u once grupos de combate de portaaviones (también conocidos como *Carrier Strike Groups*). La cifra oscila por un motivo: aunque hay portaaviones suficientes para once, nueve de ellos son movilizables en un máximo de treinta días, pero los otros dos solo lo son en un mínimo de noventa días. Cada uno de ellos, tiene como núcleo a uno de los grandes CVN (portaaviones de propulsión nuclear), de 100.000 Tpc de la US Navy, con unos 70/72 cazabombarderos a bordo (F-18E/F Super Hornet y F-35C Lightning II), repartidos en cuatro escuadrones de combate,

¹⁵ Ouest France (2020). L'US Navy veut créer sa 1ere Flotte entre océan Indien et océan Pacifique. Disponible en: <https://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2020/11/17/l-us-navy-veut-creer-sa-1ere-flotte-pour-l-ocean-indien-21627.html>

además de escuadrillas de otras aeronaves (aviones AWACS E-2D Hawkeye, de EW EA-6B Prowler o EA-18G Growler; y helicópteros ASW MH-60 Sea Hawk, sobre todo, más algún avión de transporte, del tipo C-2 Greyhound). En total, unas noventa aeronaves por buque.

Cada grupo de combate incluye media docena de grandes buques de combate de superficie, dotados con el sistema AEGIS (usualmente, un par de Ticonderogas y cuatro Arleigh Burke) que, sin perjuicio de ofrecer escolta al buque principal, incrementan la capacidad de ataque a tierra de la TF, al incorporar varias docenas de misiles de crucero Tomahawk, de más de 1.000 km de alcance. Algo similar sucede con uno o dos submarinos de propulsión nuclear, que acompañan a cada grupo de combate: lo escoltan, desde luego, pero también disponen de su propia capacidad de ataque sobre las costas enemigas.

La otra «pata» de la proyección de poder de los EE. UU. la componen sus nueve Expeditionary Strike Group, formados, esta vez, en torno a un LHA/D de la clase Wasp (más de 40.000 Tpc), con su ala embarcada de cazabombarderos F-35B, convertiplanos MV-22 y helicópteros de asalto CH-53, para un total de 30/35 aeronaves, según combinaciones). Se trata, por lo tanto, de flotas anfibas, cuyo componente embarcado suele ser del Cuerpo de Infantería de Marina (una MEU –Marine Expeditionary Unit– de unos 2.500 efectivos por cada grupo). En principio, además de un LHA/D, cada grupo cuenta con un LPD y un LSD, buques logísticos y escoltas (normalmente, dos, dotados con AEGIS & SAM SM-2 y Tomahawks) al margen.

Hablando claro, ese poder militar no tiene parangón en el mundo y no existe ninguna potencia alternativa que se acerque ni remotamente a esas cifras, ni tampoco, más allá del detalle de los números, a esa capacidad de despliegue, allende sus respectivas fronteras.

Mientras eso ocurre, algunos aliados de la OTAN mantienen cierta capacidad de disuasión nuclear propia, ya que tanto el Reino Unido como Francia tienen en servicio un puñado de SSBNs (cuatro Vanguard, con dieciséis SLBM Trident; y cuatro Le Triomphant, con dieciséis SLBM M-45/51, respectivamente) mientras que sus capacidades de proyección de fuerzas por mar son cada vez más limitadas. La Royal Navy ha logrado poner en servicio dos portaaviones de la clase Queen Elizabeth (65.000 Tpc; 35 F-35B), pero tiene serias dudas acerca del futuro de su flota anfibia, ahora

reducida a dos LPD de la clase Bulwark. Francia, en situación similar, tiene un único portaaviones en servicio, si bien es de propulsión nuclear (De Gaulle, de 45.000 Tpc, con unos treinta cazas Rafale y dos AWACS E-2 Hawkeye), pero su fuerza anfibia, otrora significativa, ha quedado reducida a tres LHD de la clase Mistral (22.000 Tpc; 20-25 helicópteros), sin capacidad para operar con aviones.

Ahora bien, las demás potencias, las no aliadas de los EE. UU., no están de brazos cruzados. India tiene en servicio dos portaaviones dotados con cazas Mig-29K, mientras acrecienta el número de sus buques de combate de superficie (destruyores y fragatas) hasta el punto de que, contando con que solo alinee dos tercios de los mismos en un momento determinado, estos buques podrían disparar una salva de cien misiles Brahmos (500 km de alcance). En el plano de la disuasión nuclear, incorpora en sus plantillas cuatro SSBN Arihant (alguno pendiente de entrar en servicio). Asimismo, ya prepara la tríada nuclear, tras las exitosas pruebas del misil Agni-V, el 27 de octubre de 2021 (un ICBM –apenas IRBM, según India, que no desea alarmar a los incautos– con sus 5.500 km de alcance); y la posibilidad de emplear misiles de crucero con cabeza nuclear Nirbhay desde cazabombarderos Mirage-2000 o Su-30MK. A la autonomía de esos aparatos, habría que sumarle los no desdeñables 1.500 km de alcance de los Nirbhay, ya que en el año 2023 han finalizado, con éxito, las pruebas de este nuevo sistema de armas, presto a engrosar a muy corto plazo el poder militar indio.

China tiene la previsión de alcanzar la cifra de cuatro grandes portaaviones para 2030 (siendo los dos últimos de propulsión nuclear). Con sus más de 80.000 Tpc y capacidad para operar con más de sesenta aparatos, se acercan a los estándares de la US Navy. Además, atendiendo a su nueva estrategia oceánica, están entrando en servicio, a buen ritmo, tres LHD (40.000 Tpc/30 helicópteros, habiendo planes para construir, al menos, ocho) y ocho LPD. Todo lo cual denota un gran énfasis, hasta hace poco inédito en ese país, en la proyección de fuerzas por mar.

Podría decirse que hay una gran estrategia detrás de esta opción china (constatarlo, no es poco). Pero todavía no tienen una doctrina operativa. En cuanto a la primera, tal como señalé en otro lugar:

«En pocos años se ha pasado de una estrategia *Near Coast Capabilities* a otra del tipo *Near Seas Active-Defense Capabilities*. La primera, vigente hasta los años 80 del

siglo XX conllevó la existencia de una marina de guerra eminentemente defensiva, sin posibilidades reales de intervención a cierta distancia del litoral propio, mientras que al albur de la doctrina operativa se han desarrollado sistemas de armas capaces de definir una estrategia creíble del tipo A2/AD (*Anti-Access-Area-Denial*)» (Baqués, 2019: 124).

En lo que respecta a la disuasión nuclear, China incorpora seis SSBN Jin, dotados con doce SLBM JL-3 de hasta 16.000 km de alcance. Sus ICBMs suelen operar desde vehículos, no desde silos, lo cual siempre constituye una ventaja. Entre estas armas nucleares, las hay de alcance medio (IRBM) como los diez DF-4, o los ciento diez DF-26 (entre 5.000 y 5.500 km), así como los intercontinentales, pensando en los EE. UU. como blanco, entre los cuales hay veinte DF-5, 32 DF-31 y DF-31A (unos 13.000 km de alcance), así como 54 DF-31A(G) y veinticuatro DF-41, de igual alcance, pero esta vez dotados con ocho y diez MIRV, respectivamente.

Probablemente, la pata más débil de la disuasión nuclear china se halle en el aire, dada la obsolescencia de su flota, de más de doscientos bombarderos H-6 (versión local del Tu-16 ruso), si bien los cien aviones de la versión H-6K todavía podrían desarrollar ese rol. Por otro lado, China ha resuelto eso, en parte, adquiriendo dos modelos de cazabombarderos con capacidad para lanzar armas nucleares: el local JH-7 y el Su-30MK, de origen ruso.

Todo un despliegue de medios, llamado a proteger sus rutas marítimas; a disuadir a los EE. UU. (y a sus aliados) de entrometarse en sus asuntos en los mares de China; y a ser tomada en consideración en los grandes temas que haya que tratar, ya sea en foros en los que está (ONU) o no (G7).

Si China e India vienen potenciando sus FF. AA. en línea con sus grandes estrategias, queda por ver qué sucede con Rusia. Es decir, con qué instrumentos pretende hacer valer la suya, basada –como decía– en la doctrina Primakov. Veámoslo.

En lo que concierne al control del mar y a la proyección de fuerzas, deja bastante que desear. En buena medida, porque su mentalidad sigue siendo continental, pese a sus recurrentes esfuerzos por buscar salidas a aguas cálidas. En ese sentido, la situación de las tres grandes potencias antihegemónicas tiene poco que ver, ya que Rusia apenas dispone de salidas a aguas abiertas, ni de bases en el extranjero. Mientras que tanto China como India sí se han

esforzado, con éxito, en ese sentido. En realidad, el interés ruso lo es por el control negativo de ciertos mares, pensando siempre en mantener su primacía en el *near abroad*. Lo que incluye el control de la ruta del Ártico, cuando llegue el momento (ya cercano). Lo más descuidado, por ello, es su flota de portaaviones y anfibia. Y, aun así, se nota un incipiente esfuerzo por jugar sus cartas en ese plano. Entonces, si es verdad que apenas cuenta con un viejo portaaviones, poco operativo, no lo es menos que contará con dos grandes LHD en 2028 (de 40.000 Tpc/25-30 helicópteros), que se suman a cuatro LST modernos de la clase Ivan Green. En otras palabras, permítaseme el cultismo: *eppur si muove...*

En lo que sí muestra mucho músculo Rusia es en su disuasión nuclear: seis SSBN Borei (dieciséis SLBM Bulava, con seis MIRV cada uno; 8.000-10.000 km de alcance) y seis SSBN *Delta IV* (16 SLBM Sineva, con cuatro MIRVs y 8.500-11.000 km) si bien hay entre dos y tres Borei adicionales en construcción.

Mientras que algunos de sus submarinos nucleares de ataque (SSN/SSGN) también ofrecen buenas expectativas en el campo de la disuasión: no menos de diez SSGN Akula; tres o cuatro Yasen y ocho Oscar II, todos dotados con misiles Kalibr y algunos con el temido Poseidon^{16, 17}.

Asimismo, Rusia mantiene en servicio unos cuatrocientos ICBMs, con más de mil MIRVs. La prueba más fehaciente de que no es por inercia la constituye el hecho de que, recientemente, ha puesto en servicio otros cincuenta ICBM Sarmat, de 18.000 km de alcance! Mientras que también mantiene la tríada, con varias docenas de bombarderos puros con capacidad para portar bombas atómicas. A saber, hasta 55 Tu-95 y trece Tu-160, en 2022, según fuentes fidedignas (Kristensen y Korda, 2022)¹⁸.

¹⁶ El Poseidón ya está embarcado, al menos, en el submarino Belgorod. Esta arma, conocida como el «arma del juicio final», ha sido definida como misil, como torpedo, o como dron. En realidad, es un torpedo enorme, capaz de recorrer miles de km kilómetros (se habla de hasta 10.000) portando una cabeza nuclear. Su objetivo preferente serían grandes puertos o bases navales.

¹⁷ En algunas listas aparecen referenciados menos submarinos rusos. Pero eso es debido a que no contabilizan los que en el momento de elaborar la lista se hallan en astilleros, realizando grandes carenas que, en Rusia, y en el caso de estos grandes submarinos, se pueden dilatar un año, o más. Sin embargo, aquí contabilizamos todos lo que están en servicio, ya que, en caso de optar por cualquier otro criterio, también habría que aplicar un coeficiente de reducción, al resto de marinas de guerra y eso fluctuaría demasiado.

¹⁸ Kristensen, H. M. y Korda, M. (2022). Nuclear Notebook: How many nuclear weapons does Russia have in 2022? En: *Bulletin of the Atomic*

Luego, podemos tomar buena nota de más cosas, por supuesto. Por ejemplo, de los programas conjuntos de I+D+i militar entre Rusia e India: misiles supersónicos Brahmos¹⁹; desarrollo del cazabombardero Su-30MKI; o del avión de transporte estratégico Il-276. Además, está el programa de producción de fragatas Talwar (Krivak IV) con seis unidades, más otras a punto de entrar en servicio.

O de las docenas de ejercicios militares conjuntos de Rusia y China, solo en los últimos cuatro años. La lista sería larguísima, pero señalaré unos cuantos: patrullas aéreas conjuntas sobre los mares de China, todos los años, desde 2019, con incorporación –ojo al dato– de los Tu-95 rusos y de los H-6 chinos, de los que ya hemos hablado, por su capacidad para llevar bombas atómicas –en Japón tienen que estar contentos–; las grandes maniobras Zapad, de 2021, con epicentro en Bielorrusia (por cierto), y predominio del componente terrestre; o las reiteradas maniobras combinadas de control marítimo, culminadas con el ejercicio Vostok 2022, aeronavales, en el lejano oriente (Siberia, de hecho), y con la movilización de más de cincuenta mil efectivos, en plena guerra de Ucrania (no está mal, como dato y como aviso para navegantes).

Es importante tener en cuenta, a mayores, que tanto China como Rusia se han inspirado en el modelo de Silicon Valley para desarrollar sus propios centros de innovación tecnológica. A saber, en Shenzhen y en Skólkovo. El primero está considerado como la matriz de Huawei y de Foxconn (sita en Taiwán, así como el principal proveedor de Apple, por lo demás).

Para terminar este análisis, he diseñado unas tablas que ofrecen una mirada rápida, comparada, del poder militar de esas grandes potencias (EE. UU., China, Rusia e India). He añadido un poder militar en decadencia, como el Reino Unido, por dos razones. Por un lado, no sería muy diferente el de Francia, con lo cual es útil para observar cuál es, aproximadamente, la situación de los «grandes» de Europa; por otro lado, también es muy útil para comprender la distancia que los separa de los auténticos protagonistas de la disputa por el poder en el siglo XXI.

Scientists. Disponible en: <https://thebulletin.org/premium/2022-02/nuclear-notebook-how-many-nuclear-weapons-does-russia-have-in-2022/>

¹⁹ El *Brahmos*, por ejemplo, es el fruto (ya maduro, ya en servicio) de una empresa conjunta entre la Defence Research and Development Organization (DRDO) de la India y la Empresa Unitaria Estatal Federal NPO Mashinostroyeniya (NPOM) de Rusia bajo BrahMos Aerospace.

Para elaborar las tablas, he huido del típico cómputo de xxx «barcos de guerra», o de xxx cientos de miles de soldados movilizados o movilizables, asumiendo que se trata de datos que explican poco. Por ese motivo, los he perfilado mucho más. Los buques, por tipos; mientras que, en el caso de los ejércitos de tierra, he preferido contabilizar las GU en plantilla (de tipo brigada y, a su vez, por subtipos). Por último, para los buques de guerra, el cálculo está hecho pensando en el año 2028, contando con presumibles altas y bajas, para que, de ese modo, este análisis tenga mayor vigencia temporal.

CAPACIDAD DE PROYECCIÓN DE FUERZAS POR MAR					
	EE. UU.	CHINA	INDIA	RUSIA	UK
CVN	11	2	-	-	-
CV	-	2	2	1	2
TOTAL PORTAAVIONES	11	4	2	1	2
LHD	9	3	-	2	-
LPD/LSD	18	8	1	-	2
Otros L (ST)	-	12	4	8	-
TOTAL ANFIBIOS	27	23	5	10	2
Buques combate 1. ^{a20}	90 ²¹	48	10	17	6
Buques combate 2. ^a	-	17	21	36 ²²	15 ²³

²⁰ Existe todo un debate sobre qué son destructores y qué fragatas, más allá de su desplazamiento. He considerado solamente a los buques de combate de superficie que disponen de misiles antiaéreos, antibuque y de algún sistema antisubmarino, que estén por encima de las 1.000 Tpc. Dentro de los mismos, los de 1.^a serían aquellos que disponen de un sistema SAM de defensa de zona; y los de 2.^a los que lo tienen de defensa de punto (quedando descartados los buques que no dispongan de ninguno, pese a que puedan tener un desplazamiento notable, como sucede con muchos OPV).

²¹ Actualmente, mantiene en servicio diecisiete Ticonderoga, mientras prosigue la construcción de Arleigh Burke, con setenta en servicio y doce más programadas. Sin embargo, algunas de estas unidades sustituirán a otras tantas Ticonderoga.

²² Contando doce fragatas Stregushchiy, en proceso de incorporación a la Flota, y descontando las veinte corbetas Grisha III todavía en servicio, ya que para el año 2028 dejarán de estarlo, sin perjuicio de que, algunas, con armamento reducido, pasen a la guardia de fronteras, como meros OPV.

²³ Los planes de la Royal Navy apuntan a veinticuatro buques, combinando destructores y fragatas, a mediados de la tercera década de siglo. Considerando que siempre habrá seis destructores, que se mantienen en servicio doce fragatas tipo 23, y que solo están en construcción tres tipo 26, propongo una cifra más razonable, en el horizonte de 2028.

CAPACIDAD DE PROYECCIÓN DE FUERZAS POR MAR					
	EE. UU.	CHINA	INDIA	RUSIA	UK
TOTAL ESCOLTAS	90	65	31	53	21

OTRAS FUERZAS NAVALES (PROYECCIÓN o ESCOLTA)					
	EE. UU.	CHINA	INDIA	RUSIA	UK
SSBN	14	6	4	15	4
SSGN/SSN	4+50=54	10	-	21	6
SS	-	46	19	30	-
TOTAL SUBMARINOS	68	62	23	66	10

FUERZAS ESTRATÉGICAS PARA LA DISUASIÓN NUCLEAR					
	EE. UU.	CHINA	INDIA	RUSIA	UK
SSBN	14	6	4	15	4
ICBM	450	130	-	400-450	-
Aviones ²⁴	85 (+70)	100-290	300	68	-
Total cabezas ²⁵	5.550	350	156	6.257	225

²⁴ Ni China ni India poseen auténticos bombarderos concebidos para esta misión, si descontamos el centenar de los viejos H-6, todavía en servicio en China. Por ello, las cifras aquí consignadas aluden a cazabombarderos con capacidad para portar misiles de crucero con cabezas nucleares (JH-7 y Su-30; Mirage-2000 y Su-30, respectivamente). Su autonomía es más limitada que la de los bombarderos, pero el hecho de que las cabezas nucleares estén en misiles de crucero lo incrementa sustancialmente. De ahí su inclusión en este listado. Véase, al respecto, lo indicado más arriba acerca de los misiles indios Nirbhay. En todo caso, hoy en día, habría más aviones que misiles disponibles.

²⁵ Davenport, K. (2023). Nuclear Weapons: Who has what at a Glance. En: *Arms Control Association*. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>

FUERZAS PARA LA BATALLA TERRESTRE					
	EE. UU.	CHINA	INDIA	RUSSIA ²⁶	UK ²⁷
BRIAC ²⁸ o similar	10 (previsión de 17)	17	23	6	2

²⁶ El cálculo de las brigadas rusas no es fácil, ya que, en los últimos años, ha habido frecuentes cambios de nomenclatura, así como de orgánica. Por ejemplo, la reforma de 2008, pensando en la movilidad de las GUs provoca la virtual desaparición de las divisiones que, sin embargo, fueron recuperadas en 2016, para de ese modo disponer de mayor capacidad de coordinación de esas mismas GUs. Por otro lado, las divisiones rusas no son, formalmente, una suma de brigadas, sino de regimientos (de 4 a 6 por división), lo que dificulta el cálculo. En todo caso, las unidades equivalentes a BRIACs que aquí se incluyen son las que penden de la 4ª y de la 90ª división de carros de combate de la guardia. Otro dato a tener en cuenta es que la unidad de combate típica de Rusia es el batallón de armas combinadas, equivalente a una agrupación táctica (batallón reforzado, si se prefiere) de entre 80 y 1.000 efectivos (mientras ya venía experimentando con pequeños SGTAC de unos 150 hombres, que recuerdan mucho las unidades de la PMC Wagner en la guerra de Ucrania: 2/3 carros, 4/5 VCI, 1 ATP; 1 TOA con cañones de 23 a 57mm, integrados en la misma orgánica). La idea de Gerasimov era disponer de un centenar de esas AGTAC hacia 2018 (Sutyagin y Bronk, 2017: 23). Como quiera que se constituyen como punta de lanza de una brigada (y, en algunos casos, como en las brigadas aerotransportables, de dos AGTAC por cada brigada), las cifras propuestas encajan bien. En efecto, de esas 62 brigadas, a 1.5 AGTAC por brigada, saldrían algo más de 90 AGTAC. El análisis pormenorizado de los planes rusos para su ET extrapola, lógicamente, los objetivos de este trabajo, de modo que requeriría otro artículo, monográfico. De ahí saldrían cosas muy interesantes, como el plan de Moscú para dotar a sus GUs de una enorme movilidad estratégica, incluso dentro del inmenso territorio ruso, a partir del preposicionamiento de polvorines, de otros servicios logísticos y, sobre todo, de su red de bases de almacenamiento y mantenimiento de blindados y piezas de artillería, conocidas como BKHiRVT o *Bazy Khraneniya i Remonta Vooruzheniy i Tekhniki* todo lo cual está pensando para maximizar sus efectivos, apoyándose, asimismo, en una flota de aviones que incluyen unos 80 *Il-76* y algunos *An-124* y *An22*, que pueden desplegar en una sola oleada no menos de 25.000 hombres hacia cualquier BKHiRVT del país o, potencialmente, a muchos puntos de sus Estados aliados y/o de su extranjero próximo. Por lo demás, Rusia ha venido potenciando aspectos de la guerra en un entorno multidominio, tanto a partir de su experiencia en Georgia (2008) como a partir de su primera intervención en Ucrania (2014). Es el caso de la EW, de la ELINT, así como de la integración de UAVs dotados de capacidad de *jamming*.

²⁷ El Reino Unido es un ejemplo de cómo la necesidad de adaptación al nuevo entorno geoestratégico está terminando con la «pegada» que otrora pudiera tener su ET. Tras la aplicación del proyecto *Army 2020*, lo que ahí queda es un conjunto absolutamente heterogéneo de «divisiones» (3 en total) cada cual con una función, una orgánica y unos medios, distintos de las otras dos. En este análisis se consideran BRIMT las tres componentes de la 1ª División, que es el núcleo de lo que ellos denominan *Adaptable Force*, pensada para misiones de baja o media intensidad y con unidades desplegadas en Chipre, o en Brunei (uno de los últimos protectorados del mundo), que tienen por montura los 6x6 *Jackal*, escasamente protegidos y muy poco adecuados para completar las plantillas de auténticas brigadas mecanizadas. Al final, la inquestionable originalidad del esfuerzo desarrollado por el ET británico es directamente proporcional a su crisis, a la escasez de efectivos y... hasta de medios. En cambio, he considerado como BRIMZ (y no BRIAC, como ellos pretenden) las dos brigadas de reconocimiento en profundidad de la 3ª división (que también integra las dos únicas verdaderas BRIAC que quedan en el Reino Unido) cuya montura es el *Warrior*.

²⁸ Utilizo un acrónimo muy español. En los EE. UU. estas brigadas son conocidas como *Armoured Brigade Combat Team* (ABCT), mientras que el Reino Unido se está adaptando

FUERZAS PARA LA BATALLA TERRESTRE					
	EE. UU.	CHINA	INDIA	RUSIA ²⁶	UK ²⁷
BRIMZ ²⁹ o similar	8	28	12	24	2
BRIMT ³⁰ o similar	14 (previstas 20)	40 (11xSOF)	111 (44xBRCZM)	29 (4xReco; 5xSOF; 9xBRILAT; 3x BRCZM; 5x Def. territorial)	6 (1xSOF; 1x BRIPAC; 1xPSYPOS & HW)
Marines	4 MEU (BRIMT)	7 (1xSOF; 3x BRIMZ)	1/2	3	1
BRI Artillería	18	22	42	9	2
TOTAL Brigadas	54 a 67	114	189 y 1/2³¹	71	13

a la semántica del US Army, empleando, por ejemplo, el nombre de *Light Brigade Combat Team* para referirse a la tríada, ya comentada, de su 1ª división.

²⁹ *Striker Brigade Combat Team* (SBCT), en el US Army (también conocidas como brigadas «medias»).

³⁰ *Infantry Brigade Combat Team* (IBCT), en el US Army.

³¹ El dato puede parecer algo inflado. Pero es coherente con el hecho de que de los 74.000 millones de dólares de gasto en defensa, el 53% se destina a personal (McGerthy, Solanki y Dewell, 2023); lo cual genera dudas, es verdad, acerca de su armamento que, en su mayor parte, es de procedencia rusa.

Acrónimos

- A2/AD (Denegación de Acceso/Denegación de Área): estrategia destinada a dificultar e idealmente evitar la irrupción de fuerzas expedicionarias ajenas a un territorio determinado y, si eso acontece, destinada a dificultar e idealmente a impedir su libertad de movimientos dentro de la misma.
- AGTAC (Agrupación Táctica): es un concepto funcional, no orgánico, que remite a una unidad e tipo regimiento (entre 1.000 y 1.500 efectivos, pero interarmas. La misma filosofía acompaña a la noción de GTAC-Grupo táctico, de tamaño batallón, es decir, la mitad de un regimiento) o a la de SGTAC (subgrupo táctico, del tamaño de una compañía, o poco más: sobre el centenar de efectivos).
- ATP (Artillería autopropulsada).
- BRI (en general, Brigada): unidad interarmas de ente 3.000 y 4.000 efectivos en plantilla.
- BRIAC (Brigada de Infantería Acorazada).
- BRIMT (Brigada de Infantería Motorizada).
- BRIMZ (Brigada de Infantería Mecanizada).
- BRCZM (Brigada de Montaña).
- CV (Portaaviones).
- CVN (Portaaviones de propulsión nuclear).
- ELINT (Inteligencia Electrónica).
- GU (Gran Unidad): de brigada para arriba, con 3.000 efectivos o más; dos o tres brigadas constituyen una división (con, eventualmente, un NTD o Núcleo de Tropas Divisionario, que aporta apoyos de fuego, y de reconocimiento adicionales); dos o tres divisiones forman un CE-Cuerpo de Ejército; y dos o tres CE conforman un «Ejército». Pero, dadas las dimensiones de las FF. AA. de nuestros días, tanto los CE como los «Ejércitos» se hallan en desuso.
- ICBM (Misil nuclear balístico lanzable desde tierra, normalmente desde silos).
- L (en general buque de desembarco, por «Landing»).
- LHA/D (Buque de desembarco dotado de dique inundable; pero también dotado de cubierta corrida, para operar con helicópteros y, eventualmente, aviones de despegue corto/vertical). De entre 20.000 y 45.000 toneladas a plena carga (tpc).
- LPD (Buque de desembarco dotado de dique inundable y capacidad de operar con helicópteros de asalto). De entre 8.000 y 20.000 Tpc.

- LST (Buque de desembarco de medios blindados, sin dique, ni hangar para aeronaves). De entre 3.000 y 10.000 Tpc. Los tipos similares, pero más pequeños, están catalogados como LSM (los hay incluso de menos de 1.000 Tpc) pero, por su escaso porte, no han sido considerados en este análisis.
- OPV (Patrullero de altura o «guardacostas», con escaso armamento).
- LBM (Misil balístico embarcado en buques, hoy en día, submarinos).
- SS (Submarino de propulsión no nuclear).
- SSBN (Submarino dotado de propulsión nuclear y dotado con misiles nucleares balísticos de largo alcance).
- SSGN (Submarino de propulsión nuclear, dotado de misiles de crucero, de menor alcance que los SLBM).
- SSN (Submarino dotado de propulsión nuclear, y armas convencionales: torpedos antibuque y misiles antibuque o de ataque al suelo).
- SOF (Fuerza de Operaciones especiales).
- TOA (Transporte blindado de tropas).
- VCi (Vehículo de Combate de Infantería): transporte blindado de tropas, que permite el empleo de armas a resguardo de dicho blindaje.

Bibliografía

- Alcalde, J. (2016). El ascenso de la India: de colonia al umbral de gran potencia. En: *Agenda Internacional*. Año XXIII, n.º 34, pp. 9-48.
- Bajpae, C. (2015). China-India: Regional Dimensions of the Bilateral Relationship. En: *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 9, n.º 4, pp. 108-145.
- Baqué, J. (2019). El mar como catalizador de la geopolítica: de Mahan al auge chino. En: *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, 5 (1): 119-139.
- Baqué, J. (2023). *¿Cómo funciona el mundo? Una perspectiva desde la geopolítica*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Bates, G. y Ni, A. (2019). China's Sweeping Military Reforms: Implications for Australia. *Security Challenges*, 15 (1): 33-46.
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona & México DF, Paidós.
- Devare, S. (2006). *India & Southeast Asia: Towards Security Convergence*. Singapur, Institute of Southeast Asian Studies.

- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Gray, Colin S. (2015). *The Future of Strategy*. Malden (MA), Polity Press.
- Huntington, Samuel P. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78 (2): 35-49.
- Krauthammer, Ch. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*. Vol. 70, n.º 1.
- Kristensen, H. y Korda, M. (2022). Nuclear Notebook: How many nuclear weapons does Russia have in 2022? *Bulletin of the Atomic Scientists*. February, 23.
- Mastanduno, Ch. (1997). Preserving the Unipolar Moment». Realist theories and US grand strategy after the Cold War. *International Security*. Vol. 21, n.º 4, pp. 49-88.
- McGerthy, F., Solanki, V. y Dewell, K. (2023). Personnel vs. capital: the Indian defence Budget. En: *Military Balance Blog*, 2023. Londres, IISS.
- Rumer, E. (2019). *The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action*. Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Sakhuya (2012). Naval developments in India and multilateral cooperation. En: Terjesen, B. y Tunsjo, O. (eds). *The Rise of naval Powers in Asia*, Oslo, Norwegian institute for defence studies, pp. 67-77.
- Scott, S. (2016). China's nine-dash line, international law, and the Monroe Doctrine analogy. En: *China Information*, 30(3), pp. 296-311.
- Snyder, J. (1991). *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition*. New York, Cornell University Press.
- Tang, F. y Wu, Y. (2007). A Study of China's Sea Defense Strategy. En: *China Military Science*, n.º 5.
- Wallerstein, I. (1984). *The Politics of the World Economy*. Cambridge University Press.
- Waltz, K. (1988 [1979]). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Xiaobing L. (2022). The Dragon's Wing: The People's Liberation Army Air Force's Strategy. En: *Journal of Indo-Pacific Affairs*. August, 1.
- Ye, Xinrong y Zuo, Linping. (2004). Strategic Reflection Regarding the March of the Navy from the Near Seas to the Far Seas. *Military Art Journal*, n.º 10.

Capítulo segundo

Los márgenes para el multilateralismo en el mundo actual

Anna María Badia Martí

Resumen

La aproximación jurídica internacional es el hilo conductor de esta aportación. La hipótesis de la que parto es considerar que el multilateralismo es parte del OJI y, por tanto, está sometido a parámetros jurídicos. Asimismo, es el multilateralismo la herramienta de cambio y evolución que ha permitido que siga existiendo un orden internacional, que tiene sus bases en el orden internacional de 1945. En este proceso de más de 75 años de vigencia, el llamado orden internacional ha navegado en los diferentes cambios de la sociedad internacional.

La propuesta para el estudio del multilateralismo, en los términos señalados, se concreta en la práctica internacional dentro del Sistema de NN. UU. en relación con la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible y la Cumbre del futuro convocada para septiembre de 2024. Los ámbitos materiales de referencia son: la seguridad internacional, el cambio climático y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Palabras clave

Ordenamiento jurídico internacional, Multilateralismo, Agenda 2030, Desarrollo sostenible, Cumbre del futuro que queremos.

Margins for multilateralism in current World

Abstract

The international legal approach is the leifmotiv of this paper. The hypothesis on which I base my argument is to consider that multilateralism is part of international Law and therefore subject to legal parameters. Multilateralism is also the instrument of change and evolution that has allowed the continuation of an international order that has its foundations in the international order of 1945. In this process of more than 75 years, the so-called international order has navigated the different changes in international society.

The proposal for the study of multilateralism, in the aforementioned sense, is materialised in international practice within the UN system in relation to: the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Summit of the Future convened for September 2024. The material areas of reference are: international security, climate change and new information and communication technologies.

Keywords

International legal order, Multilateralism, Agenda 2030, Sustainable development, Summit of the future we want.

1. Planteamiento

Probablemente, estamos todos de acuerdo en considerar que la geopolítica del poder incide directamente en la estructura del Ordenamiento Jurídico Internacional (OJI). Es frecuente, especialmente en épocas de crisis y de cambios sociales y económicos, que se pueda llegar a considerar que el ejercicio del poder está al margen del Derecho en general y del OJI, en particular. Se manifiesta como dos líneas paralelas que no se van a encontrar: el poder y el OJI. Desde mi perspectiva, esta situación se da, pero no me conduce a negar la existencia del OJI, ni a relegar la estructura jurídica a pautas morales, es decir, a eliminar del Derecho su esencia: ser el instrumento que ordena las relaciones, en este caso internacionales, y que el incumplimiento de las normas (legales y legítimas) conlleva la responsabilidad que el propio ordenamiento determina. No admitir la existencia de unas normas jurídicas que contribuyen al establecimiento de la estructura de la sociedad Internacional (normas estructurales) es devolvernos, sin acudir a la máquina del tiempo, al siglo XIX. Además, el OJI es especialmente permeable a las estructuras de poder. No es ninguna revelación afirmar que el Derecho es elemento de dominación, es decir, en otras palabras, es un instrumento del poder.

Bajo esta aproximación, desarrollaré este artículo sobre los «márgenes del multilateralismo», dirigido a mostrarlo como elemento que fundamenta la existencia del OJI y que es la vía de legalidad y legitimidad del mismo.

El OJI establecido después de la Segunda Guerra Mundial es nuestro punto de partida¹. Se encuentra en la Carta de las NN. UU. y ha favorecido el establecimiento de marcos normativos globales en materias de interés a su vez universal². Esta realidad nos permite hablar, en el mundo actual, de OJI universal y de que este coexiste con conjuntos normativos regionales, incluso particulares, y que está inmerso en un proceso de sectorialización.

¹ Punto de partida del orden internacional que atraviesa aspectos muy difíciles de auténtica crisis como es la inmediatez que nos proporcionan las nuevas tecnologías, la profunda crisis sanitaria de la covid, el aumento de la «desigualdad» o guerras de agresión.

² Entre las que puede señalarse sin temor a equivocarnos, Derecho internacional de los humanos, Derecho internacional humanitario, Derecho del mar, Derecho económico internacional y Derecho diplomático y consular.

Este desarrollo normativo se sustenta en un OJI que se fundamenta, en primer lugar, en la universalización del Estado soberano con base territorial. En segundo lugar, el establecimiento de marcos de cooperación institucionalizado entre los Estados a través de la atribución de competencias a las Organizaciones Internacionales (OOII), en concreto, al Sistema de NN. UU³. En tercer lugar, el reconocimiento de principios jurídicos estructurales del OJI, dirigidos a los sujetos de la sociedad internacional, que establecen pautas de comportamiento para todos los Estados⁴.

La aproximación jurídica internacional es el hilo conductor de esta aportación. La hipótesis de la que parto es considerar que el multilateralismo es parte del OJI y, por tanto, está sometido a parámetros jurídicos. Asimismo, es el multilateralismo la herramienta de cambio y evolución que ha permitido que siga existiendo un orden internacional, que tiene sus bases en el orden internacional de 1945. En este proceso de más de 75 años de vigencia, el llamado orden internacional ha navegado en los diferentes cambios de la sociedad internacional⁵ y se ha visto sometido a diferentes calificaciones que ilustran su vigor y capacidad de liderar, o no, los retos a los que se enfrenta. Se califica de: nuevo orden, el fin del orden internacional, un orden en transición... (Barber); variaciones de las calificaciones usadas que reflejan los cambios sufridos en la sociedad internacional y los retos a los que se enfrenta.

Colocar el multilateralismo en el eje central del orden internacional actual ha de permitirnos valorar donde «está» o, mejor dicho, qué papel juega dentro del propio ordenamiento para cumplir las funciones que se esperan de él. Junto a ello, también nos permitirá valorar la flexibilidad del proceso y la capacidad de incorporar nuevas técnicas. Mi estudio está dirigido a conocer la potencialidad real del multilateralismo y, cómo no, valorar sus aportaciones, esto es, tal como se enuncia en el título del capítulo, establecer sus «márgenes».

³ Una noción simple de lo que cabe entender por sistema de NN. UU.: el conjunto de organismos especializados vinculados a NN. UU. a través de los artículos 57 y 63 de la Carta y el conjunto de OOII universales y regionales que no siguen la vinculación por el sistema indicado, sino que han elaborado acuerdos *ad hoc*. Termino que se delimita en el apartado 3.

⁴ Los principios estructurales son el punto de inflexión que permite hablar del paso del Derecho internacional clásico al Derecho internacional contemporáneo (Casado Raigón, R. (2020). *Derecho internacional*, cuarta edición edit. Tecnos, pp. 35 y ss.).

⁵ R. Mesa identifica tres revoluciones: colonial, social y científico/ técnica.

La sociedad internacional debe organizar y resolver una serie de temas de dimensión internacional, es decir, que no se circunscriben a los límites de la frontera estatal (Truyol) y que forman parte de lo que llamamos «agenda internacional». Algunos de ellos son verdaderos retos, bien porque son nuevos, bien porque son cuestiones clásicas no resueltas satisfactoriamente para una mayoría de los implicados. Para la solución de estos problemas, la herramienta que se dispone es el pacto, entre los interesados, y la forma de alcanzarlo es en el marco multilateral que proporcionan las OOI, a las que se acudirán con mayor o menor intensidad.

En este estudio se seleccionan tres temas: cambio climático, nuevas tecnologías y seguridad⁶. No son temas elegidos al azar. Los tres responden a «bienes públicos globales»⁷. Tanto para fijar los conceptos como para establecer las políticas públicas y tomar medidas, entre las que se incluyen medidas de carácter normativo, el tratamiento de estos temas requiere, solo puede ser realizado, a través del multilateralismo. Pretendo demostrar esta afirmación a lo largo de este estudio.

El tema central de nuestro trabajo es «la seguridad», pero entiendo oportuno incorporar los otros dos por diversas razones. La primera es por la concepción, transversal e interdependiente, de los bienes públicos globales⁸. En segundo lugar, son bienes de diferente naturaleza e irrumpen en la agenda internacional en diferentes etapas⁹. Tercero, no menos importante, los que participan en la toma de decisiones son distintos, es decir, los que tienen mayor capacidad de incidir son sujetos distintos en cada uno de los temas señalados, lo que cambia, sin lugar a duda, el proceso formal de la toma de decisiones. Todo ello, ha de permitirnos dotar de contenido a lo que entendemos por multilateralismo; y responder a la cuestión de si los temas de la agenda internacional requieren del recurso del multilateralismo para su tratamiento y para llegar a posiciones comunes.

⁶ Utilizo el término seguridad por considerar que engloba el de «poder militar».

⁷ No existe un concepto consensuado de bienes públicos globales, pero se suele entender por tales aquellos que no puede satisfacer un Estado individualmente y porque afectan al bienestar de la humanidad en su conjunto. Se incluye la paz, el medio ambiente... y otros más instrumentales, como la regulación de la aviación civil, por poner un ejemplo.

⁸ Que se desarrolla en el apartado 3 del sumario.

⁹ 1.º seguridad, 2.º cambio climático, 3.º Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Brevemente y a modo ilustrativo, quiero aportar a continuación unos apuntes sobre cada uno de ellos¹⁰. La seguridad internacional es un término omnicomprendivo. Desde el orden internacional establecido en 1945, es ya parte sustancial del mismo y, probablemente, es uno de los fundamentos claros que condujeron a su establecimiento. La aportación fundamental es la prohibición general del uso de la fuerza, como herramienta de las relaciones internacionales, y el establecimiento del «sistema de seguridad colectiva» lo que implica la creación de fuerzas multilaterales bajo el mando del comité de estado mayor (Cap VII de la Carta). Este sistema de seguridad colectiva no se ha puesto en marcha. Aquí se trata de analizar qué se ha utilizado durante estos 78 años de vigencia desde la perspectiva del multilateralismo, preguntarnos por qué tiene tanto vigor la geopolítica que relega las medias colectivas y, en definitiva, si podemos mantenernos en los términos actuales de la seguridad en el OJI a la vista de la guerra de Ucrania y la renovada guerra de Gaza¹¹.

Las consecuencias del cambio climático nos conducen a la paulatina eliminación, no solo de las condiciones de vida, sino de la vida misma. Para hacerles frente, se precisa de una contundente acción jurídica, acción que se inicia en 1992 con la conferencia de Río y continúa con luces y sombras en la actualidad en torno al Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

Las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, salvo los aspectos que afectan a la seguridad, no conducen a la eliminación de la sociedad y su entorno, pero sí se corre el peligro de alteraciones profundas en el ejercicio de los derechos humanos, el conocimiento (infografía) y, en definitiva, la cooperación internacional.

La propuesta para el estudio del multilateralismo, en los términos señalados, se concreta en la práctica internacional dentro del Sistema de NN. UU., respecto a la práctica del Sistema el objeto de estudio es la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible y la Cumbre del futuro.

¹⁰ Se desarrolla en el punto 4 del sumario bajo el enunciado «Ámbitos materiales».

¹¹ Estos días, octubre de 2023, asistimos a una contradicción jurídica de calado. El Gobierno de EUA en la guerra de agresión de Rusia a Ucrania, apoya y asiste a Ucrania; en el renovado conflicto entre Palestina e Israel en la franja de Gaza, apoya a la potencia ocupante de los territorios palestinos, Israel. Visto en estos términos, el OJI estorba.

La Agenda 2030 sobre el «desarrollo sostenible» tiene diecisiete ODS¹², que marcan la pauta, como veremos, para el tratamiento transversal e interdependiente de los ODS. En relación con los preparativos de la Cumbre del futuro, a celebrarse en septiembre de 2024, es importante porque está dirigida a formular un nuevo pacto multilateral sobre el «futuro que queremos». Esta se plantea a iniciativa del secretario general, De Oliveira Guterres, y es complementaria al contenido de la Agenda 2030.

El estudio de la práctica internacional va precedido de un apartado introductorio, de carácter teórico, referente al OJI. En él se esbozan las líneas generales del mismo y la consideración del término multilateralismo como concepto jurídico que es parte de este. Mi postura sobre el OJI se basa en que la primera función del Derecho es ordenar las relaciones y, en supuestos excepcionales, el castigo. Debemos recordar que los primeros responsables de la aplicación del OJI son todos y cada uno de los Estados que deben incorporarlo a sus ordenamientos internos. Al igual que ocurre internamente en los Estados, en el plano internacional o universal los intereses políticos, económicos y de seguridad priman frente a la preocupación de su tratamiento jurídico. La dimensión jurídica de los intereses toma relevancia cuando necesitamos la estructura jurídica para dar estabilidad a la gestión de los temas que preocupan y cuando hay detrás intereses controvertidos que precisan de la estabilidad que proporciona el Derecho.

El estudio realizado debe terminar con unas consideraciones finales, dirigidas a sustentar mi posicionamiento, de considerar que el multilateralismo, con sus múltiples manifestaciones, es hoy una necesidad (SG: NN. UU.), cuando se trata de afrontar bienes públicos globales, en cuyo caso el multilateralismo está condicionado por la materia y las funciones que cumple el OJI.

Los párrafos precedentes marcan el enfoque que le doy a los «márgenes del multilateralismo» en este *Cuaderno*. Ello no significa que se deje de lado o se obvie la realidad de crisis profundas en las que estamos inmersos, en algunos supuestos, crisis de dimensiones catastróficas. Al contrario, se trata de ver qué tenemos a nuestro alcance que pueda servir para corregir y hacer frente a los retos a los que nos enfrentamos. En definitiva, se trata de incorporar la dimensión jurídica internacional en el estudio de las cuestiones internacionales.

¹² Objetivos del Desarrollo Sostenible.

2. Orden internacional

El orden internacional actual se inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial, plasmado en el texto de la Carta de las NN. UU. Es la primera vez que se formula un orden con vocación de ser universal, su fundamento y estructura perdura en el orden internacional de nuestros días, aunque con variaciones en su determinación y períodos de crisis.

Este orden internacional se fundamenta, como se apunta en el capítulo introductorio, en primer lugar, en la universalización del Estado soberano con base territorial. En segundo lugar, el establecimiento de marcos de cooperación institucionalizado entre los Estados a través de OOII¹³. En tercer lugar, el reconocimiento de principios jurídicos estructurales del OJI, dirigidos a los sujetos de la sociedad internacional, que establecen pautas de comportamiento para todos los Estados. Además, ha facilitado un desarrollo normativo internacional sin precedentes y ha incorporado nuevas materias objeto de regulación.

Me referiré al marco de referencia de este orden internacional para, a continuación, referirme al multilateralismo y su significado como parte del mismo.

2.1. Marco de referencia

El marco de referencia es la Carta de las NN. UU. Texto jurídico que goza de una doble naturaleza: establecer las líneas directrices del orden internacional y ser, al mismo tiempo, el tratado constitutivo de la organización de las NN. UU.

Hay un reconocimiento formal de que el texto se concibe como las pautas del orden internacional¹⁴, por establecer un rango jerárquico de las disposiciones de la Carta frente a otros tratados internacionales¹⁵.

Sin embargo, es oportuno recordar, desde la perspectiva de la técnica jurídica, que la importancia de la interpretación de los tratados constitutivos de las OOII es a través de los órganos de la organización que proporcionan una «interpretación evolutiva»

¹³ El conocido como Sistema de NN. UU.

¹⁴ Se utiliza el paralelismo de ser una «Constitución» para la Sociedad Internacional.

¹⁵ Artículos 2.6.º y 103 de la Carta,

de acuerdo con los propósitos de la Organización¹⁶ y compatible con los principios fundamentales del Derecho internacional «[...] a menudo reafirmados, iniciados y promovidos por las mismas organizaciones»¹⁷ tal como se propone por el prestigioso Institut de droit Internationales (IDI) en 2021.

La aportación del IDI nos dice las líneas de trabajo para establecer el marco de referencia y en concreto a los principios estructurales del OJI, establecidos en el artículo 2 de la Carta, los cuatro primeros¹⁸, completados por la Resolución 2625(XXV) «Declaración sobre los Principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas»¹⁹, que le añade tres principios más²⁰. A estos siete principios han de añadirse los derechos humanos internacionalmente reconocidos²¹.

La incorporación de estos principios estructurales son la pieza clave del Derecho internacional contemporáneo y que, desde su incorporación, hoy puede afirmarse que constituyen normas imperativas (*ius cogens*²²) frente a las dispositivas de libre elección por los Estados de prestar el consentimiento a una norma. El carácter imperativo de los principios estructurales significa que el contenido de sus obligaciones es de naturaleza *erga omnes*, quedando fuera del expreso consentimiento del Estado para determinar su obligatoriedad. El resultado es la existencia de jerarquía normativa en el OJI²³.

¹⁶ Véase la resolución del Institut de Droit Internationales (IDI), de 4 de septiembre de 2021, «Limites à l'interprétation évolutive des actes constitutifs des organisations du système des Nations Unies par leurs organes internes».

¹⁷ *Ibid.* párr. 4 de la citada resolución.

¹⁸ Principio de buena fe, igualdad soberana, arreglo pacífico de controversias y prohibición del uso de la fuerza armada.

¹⁹ De 24 de octubre de 1970. Resolución, sobre la que existe unanimidad de que es la interpretación evolutiva del artículo 2 de la Carta.

²⁰ Autodeterminación de los pueblos coloniales, cooperación internacional y no intervención en los asuntos internos de los Estados.

²¹ Resultado del compromiso asumido por los redactores de la Carta en el artículo 55 c) y que dio lugar a la Declaración universal de los derechos humanos (A/RES/217 A [III], de 10 de diciembre de 1947).

²² «Normas de importancia esencial para la comunidad internacional en su conjunto» (art. 53 del convenio de Viena de 1969) y que comportan la nulidad de las normas contrarias a la mismas.

²³ La CDI se ha ocupado de estas cuestiones. Efectivamente, en 2014, incluye el tema del *ius-cogens* en sus trabajos y nombra un relator especial. En 2022 se elaboran veintitrés conclusiones sobre las normas imperativas y su repercusión en materia de responsabilidad (Doc. A/CN.4/748 de 13 de enero de 2022).

La necesidad de establecer principios estructurales con contenido normativo imperativo es necesario en la medida que se necesita del recurso al Derecho para asegurar la consecución de los valores comunes de la sociedad internacional: paz, seguridad, cooperación y respeto a los derechos humanos fundamentales²⁴. La relación valores de la sociedad internacional con principios estructurales se refiere a la estructura jurídica, aproximación formal al Derecho, que nos conduce a la consideración del OJI como «conjunto sistematizado de normas». Ahora bien, la necesidad de principios estructurales de la sociedad internacional tiene a su vez una dimensión sociológica, la de asegurar la estructura de base: el Estado soberano organizado territorialmente.

Además de asegurarnos el papel central del Estado el orden establecido, también cuenta con las OOII, en concreto la Carta prevé como propósito que la Organización de NN. UU., sirva: «[...] de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes»²⁵. Los términos servir de «centro armonizador» nos conduce al establecimiento del Sistema de Naciones Unidas²⁶. Esto significa otorgar competencias a las OOII del sistema para que contribuyan a los objetivos de cada OOII y, por tanto, al desarrollo del Orden internacional establecido²⁷.

La incorporación de las OOI, sujetos de Derecho internacional, como parte del orden internacional nos conduce al tema central de este estudio: el multilateralismo.

2.2. Multilateralismo, concepto jurídico internacional

El término multilateralismo se opone al término unilateralismo y su antagonismo reside en la forma de gestionar los intereses individuales. Efectivamente, el multilateralismo significa defender el interés individual en un contexto de intereses compartidos (objetivos de las OOII) y llegar a una posición común; el unilateralismo no necesita compartir nada, se toma la decisión y se actúa. No hace falta insistir que optar por una fórmula u otra es una cuestión de poder, pero no exclusivamente, también está condicionado por el hecho al que nos enfrentamos y debe solucionarse.

²⁴ Valores recogidos en el artículo 1 de la Carta.

²⁵ Artículo 1, párr. 4 de la Carta de las NN. UU.

²⁶ Previsto en los artículos 57 y 63 de la Carta de las NN. UU. Véase nota 3 de este trabajo.

²⁷ Se desarrolla en el punto 3 del sumario.

La existencia de «bienes comunes globales» y «bienes públicos globales» nos conducen forzosamente a un proceso multilateral.

Multilateralismo va de la mano del término «diplomacia multilateral» conceptuándola como: defender los intereses individuales, en este caso los Estados, en un contexto de definición de unos objetivos comunes, que están determinados por los objetivos de la organización internacional, y de acuerdos con los principios estructurales del OJI antes identificados.

Desde esta aproximación, es necesario ver cómo desempeñan la labor de negociación dentro de los órganos de las organizaciones internacionales, para llegar a un pronunciamiento por parte de la misma y que se convertirá en un «Acto» de la organización, cuyo contenido será distinto de la postura individual de los que han participado en su redacción²⁸. En estos términos, mantenemos el multilateralismo en el marco de las OOII, donde no me constan voces en contra de equiparar multilateralismo con mecanismo de negociación en las OOII. La cuestión que se plantea, desde el Derecho de las OOII es si incluimos exclusivamente como OOII las que son sujetos de Derecho internacional o se amplía a otras manifestaciones de «organizaciones» internacionales que no son sujetos de Derecho internacional. Dejo el tema apuntado, no creo que sea el momento en estas páginas de resolverlo, pero sí identificarlo por su importancia en el estudio del Derecho internacional y las relaciones internacionales.

La postura que defiendo es que el ejercicio de un proceso negociador multilateral está sometido, para ser considerado como tal, a tres requisitos de carácter normativo y que inciden en dicho proceso.

2.2.1. Primero: sometimiento al Orden Jurídico Internacional

Probablemente, es obvio, pero no está de más recordarlo. El destinatario del orden internacional es el Estado y, por su propia naturaleza, tiene su existencia (noción de soberanía) y las relaciones entre iguales en normas jurídicas internacionales que no pueden soslayarse por actuar en un marco multilateral.

²⁸ Característica central de lo que significa la conceptualización de una organización internacional como sujeto de Derecho internacional. El profesor Díez de Velasco define las OOII como: asociaciones voluntarias de Estados, creadas por tratado con unos objetivos y unos órganos propios capaces de manifestar una voluntad distinta y separada de los que participan.

Los principios rectores en este caso son: el principio de igualdad soberana, el principio de cooperación internacional y principio de buena fe. Cooperación, en el sentido de que nos proporciona la mejor solución y que, en definitiva, viene impuesto por el reconocimiento mutuo. Se está en un proceso de negociación, por tanto, el control jurídico y político de actuar conforme al OJI recae en el propio Estado que participa. En este punto, es importante tener en cuenta cuál es la política que sigue el gobierno del Estado y si sirve cualquier forma de gobierno para respetar el orden internacional. Visto en estos términos, eminentemente formalista, podría concluir que el unilateralismo responde a unas formas de gobierno determinadas.

2.2.2. Segundo: defensa de intereses legítimos en el contexto de objetivos comunes

El marco jurídico es el tratado constitutivo de la organización internacional que actúa de paraguas en ejercicio de sus competencias en el cumplimiento de sus objetivos.

En él, la defensa de los intereses legítimos no recae exclusivamente en los Estados²⁹. A ellos se suman representantes de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales o que, incluso, pueden participar individuos a título personal por sus conocimientos o en representación de empresas o representantes de los parlamentos³⁰. Estamos ante un proceso abierto de carácter inclusivo.

Serán siempre personas acreditadas como representantes del ente en concreto al que representan ante la organización internacional, en cuyo seno se realiza el proceso negociador y defienden la posición de sus intereses. Estas recibirán instrucciones del ente al que representan, sobre ello señalar la importancia que tienen

²⁹ Los Estados miembro de las OOI envían a sus representantes acreditados como tales ante la Organización, nombramiento que suele recaer en el cuerpo diplomático. Su tarea será mostrar la posición de su gobierno en el seno de los órganos de la Organización. Figura que se contempla en los acuerdos de Sede y los convenios sobre privilegios e inmunidades, que celebra la Organización con el país anfitrión y con sus Estados Miembros. Además, suele estar regulado en los ordenamientos internos en relación con el servicio exterior del Estados

³⁰ En este caso se utiliza el término «Diplomacia parlamentaria» respecto a la condición de las personas que participan en el proceso negociador, en torno a la que se ha abierto una importante línea de estudio basada en la cada vez mayor incidencia en la práctica. Véase el estudio de Weisglas, F. W y Boer, C. Parliamentary Diplomacy. En: *The Hague Journal of Diplomacy* 2 (2007), p. 93-99.

y seguirán teniendo la tecnología de la información y las comunicaciones, que han facilitado que se pueda estar en contacto en tiempo real con el representado³¹.

Ampliar la diplomacia multilateral a otros entes distintos de los Estados tiene consecuencias en el mecanismo de negociación. En una primera aproximación es un componente altamente positivo, en el sentido de democratización de las relaciones internacionales, sea un ejemplo la participación de los entes subestatales en la diplomacia multilateral³², lo que sin lugar a dudas contribuye a un mayor conocimiento del objeto a tratar y así se manifiesta en la Agenda internacional.

La ampliación de los actores en el mecanismo de negociación plantea el reto de cómo se articula la representación de los diferentes entes que no están en el entorno de la representación estatal, totalmente reglamentada desde el Derecho diplomático y consular.

Las OOII en general, y el Sistema de NN. UU. en particular, distinguen entre la condición de miembro y otras formas de participación, lo que permite solucionar el reto planteado. Ejemplos de las soluciones utilizadas son: ampliar la condición de miembro a entes que no sean estatales como las OOII universales o regionales que alcanzan esta condición³³, en este caso la legitimidad de la representación queda subsanada por el conjunto de privilegios e inmunidades derivados de la subjetividad internacional; otra fórmula, en este caso de participación como observador³⁴, o representantes no gubernamentales, con especial relevancia de las que ostentan el estatus consultivo en el ECOSOC.

La ampliación de los actores con representación en el seno de la diplomacia multilateral ha facilitado el desarrollo de lo que podría calificarse de diplomacia sectorial, es decir, añadiendo un adjetivo al término de diplomacia: diplomacia económica, diplomacia humanitaria³⁵, diplomacia del agua, entre otros calificativos.

³¹ Véase el interesante trabajo de Riordan, S. *The Strategic Use of Digital and Public Diplomacy in Pursuit of National Objectives*. Edit. Focir.

³² Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative, Predicaments and Funtcional imperatives*. Brill.

³³ Como es la Unión europea en la FAO o en la Autoridad de los Fondos Marinos.

³⁴ Asamblea General, 9 de diciembre de 1994. Decisión 49/426. «Cuestión de los criterios para la condición de observador en la Asamblea General», la condición de observador queda reservada a las OOII y a los Estados. Lo que ha supuesto la entrada de un gran número de OOII de todo tipo; todas ellas, en principio, sujetos de Derecho internacional.

³⁵ A la que se dedicó el seminario celebrado en 2018, en el marco del máster en Estudios Internacionales y se han publicado los resultados. Badia Martí, A. y Huici

2.2.3. Tercero: conocer de antemano el procedimiento de negociación

Al igual que ocurre con los mecanismos de negociación utilizados en el seno de los parlamentos estatales, entre los representantes de los diferentes partidos políticos, se acude al término de «Diplomacia parlamentaria», tal como se pone de manifiesto en la conocida obra de Jessup de 1956³⁶, aludiendo a la técnica de negociación intergubernamental y realizada bajo reglas de procedimiento de un órgano internacional³⁷; ello permite calificar a los Reglamentos de los órganos de normas de Derecho Internacional público³⁸.

Las normas que regulan la negociación son por tanto fundamentales, y su conocimiento es condición necesaria de las personas que participan en el proceso, si se quiere incidir en él.

El papel crucial de los Reglamentos de los órganos de las OOII es permeable³⁹, en el sentido que a través de los actos del propio órgano es capaz de adaptarse a nuevas necesidades, sin necesidad de acudir a la reforma del tratado constitutivo. Además, en las conferencias internacionales, celebradas bajo el paraguas de las OOII suele pactarse un reglamento específico para la conferencia en cuestión. Se mantiene, por tanto, el carácter de ser una negociación pactada y conocida de antemano y flexible en la esencia del procedimiento de negociación.

En otras palabras, conocemos de antemano cómo será el proceso de negociación; en consecuencia, si una parte interesada tiene liderazgo suficiente tendrá la posibilidad de encontrar el consenso necesario para elegir el procedimiento público de negociación; encargar el marco de negociación a uno u otro órgano de una u otra organización internacional o cambiar el proceso de negociación.

Como ejemplo, me pregunto si el convenio marco para el control del tabaco de la OMS de 2003, elaborado hasta la manifestación del consentimiento por la Asamblea de la OMS tendría el mismo

Sancho, L. (dir.). (2020). *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria*. Marcial Pons.

³⁶ Jessup, P.C. (1956). *Parliamentary Diplomacy*. *RCADI*, I. Tomo 89, p. 186.

³⁷ *Ibid.* pp. 185 y 186.

³⁸ *Ibid.* p. 230.

³⁹ Un ejemplo de ello es el Reglamento de la Asamblea General. Hasta 2016 ha sido objeto de dieciocho revisiones en forma de enmiendas y adiciones.

contenido de elaborarse bajo el paraguas del Consejo Económico y Social o la Asamblea General de las NN. UU. A mi juicio, la respuesta es no. Tengo la convicción de que la forma y el fondo en un proceso negociador están íntimamente relacionados.

En resumen, se acudirá a la diplomacia multilateral para: 1) tratar o prefigurar temas de interés común; 2) identificar puntos de consenso en procesos dirigidos a la elaboración de tratados internacionales; 3) decidir medidas normativas, operativas o que requieran acción en órganos de OOII que tengan competencias para ello. La gestión de temas vinculados a los objetivos de una organización internacional nos indica que estamos en un marco jurídico de funcionamiento en el que concurren: los principios estructurales del OJI, el derecho de las OOII y las legislaciones internas. Lo que conduce a procesos públicos con actas taquigráficas y la aportación de contemplar los diferentes intereses en presencia. Valoro esta aportación de las OOII de genuina y, en muchos casos, de imprescindible para que el Derecho cumpla las funciones que le son propias, y no al servicio de unos pocos.

El elemento discrecional radica en la elección del marco de negociación. Efectivamente, cada OOII tiene un traje a medida en su tratado constitutivo para conciliar las posturas que concurren en la determinación de los objetivos; lo cual sigue siendo positivo. La alternativa a desmarcarnos del multilateralismo, conduce a la adopción de medidas unilaterales o bien acudir a alianzas *ad hoc*, sin saber muy bien el criterio de participación y sin estar obligado a la publicidad de las negociaciones. El resultado son procesos opacos, deslegitimados y, potencialmente, incluso contrarios al OJI; a ello ha de añadirse, que si el objetivo es gestionar un bien público global estamos aplazando su gestión. Desde mi punto de vista, no establecer las pautas de comportamiento para proteger y beneficiarnos de un bien público global en el momento que surge la necesidad de hacerlo es iniciar, probablemente, una controversia.

El profesor Antonio Remiro Brotons⁴⁰ llama la atención sobre ello y, refiriéndose a lo que debe entenderse por multilateralismo, afirma:

«El número no basta para definir este concepto. Actuar en grupo, cuadrilla o manada, no es expresión de multilatera-

⁴⁰ Remiro Brotons, A. (2020). Editorial. La declaración sobre los Principios cumple cincuenta años. En: *REDI*. Vol. 72, 1, pp. 17-25.

lismo. Al grupo se le ha de agregar una determinada cualidad: el respeto a la ley (internacional), el encauzamiento de la acción colectiva, mediante esas instituciones representativas [...]».

Un poco más adelante afirma:

«No hay un genuino multilateralismo sin respeto del Estado de derecho (internacional) y no hay mejor multilateralismo que el que se traduce en instituciones colectivas abiertas, sea en un plano universal o regional, bajo reglas que garantizan un cierto equilibrio entre los poderosos y los numerosos en sus diferentes combinaciones»⁴¹.

En este sentido se focaliza la crisis del sistema: mostrarse reacio al multilateralismo, no renunciar a los intereses particulares a cualquier precio y no ser sensibles a criterios de racionalización, de base jurídica, que comporte tener en cuenta otras formas e intereses en el momento de tomar decisiones, conduce al resultado de confrontación entre multilateralismo y unilateralismos, y probablemente entrará en juego el término crisis.

El profesor Yves Daudet⁴², pone claramente negro sobre blanco el significado del abandono del multilateralismo en situaciones globales de crisis e incertidumbre debido a: crecimiento del populismo, vuelta al antisemitismo, urgencia climática, riesgos terrorista, ciberseguridad e islamofobia. Aboga por el multilateralismo, pero siempre atento a reformulaciones. Se muestra partidario de él, por ser un medio de expresión tanto de la política individual de los Estados como expresión del interés general; desarrolla esta concepción poniendo el acento en ser un medio de acción y una «institución», como categoría jurídica, al equipararlo a la existencia de OOII.

3. Sistema de NN. UU.

Bajo este enunciado se recogen dos cuestiones. La primera, denominada «cuestiones previas», tiene un marcado carácter conceptual y sugiere cómo debe considerarse hoy, 2023, el conocido como Sistema de NN. UU. y cuál ha sido su aportación en la interpretación de la Carta, tal como he apuntado en el plantea-

⁴¹ *REDI*. (2020). Vol. 72, 1, pp. 23.

⁴² Daudet, Y. (2019). 1919-2019, le flux du multilateralisme. *R.C.A.D.I.* Vol. 403, pp. 17-47.

miento y siguiendo la recomendación del IDI⁴³. La segunda cuestión se refiere a la aportación de las Agendas del Sistema: la del desarrollo sostenible y la Agenda de futuro que está en proceso de elaboración.

3.1. Cuestiones previas

El sistema de NN. UU. diseñado en la Carta de las NN. UU.⁴⁴ prevé un entramado de relaciones entre OOII intergubernamentales basadas en el principio de especialización. Efectivamente, el diseño del «Sistema» es tener una organización internacional central –NN. UU.– con amplias competencias en el mantenimiento de la paz, e incorporar la práctica ya iniciada antes de la Primera Guerra Mundial⁴⁵, vinculando a OOII, sujetos de Derecho internacional, competentes en materias específicas y que venían funcionando desde la etapa de la Sociedad de Naciones⁴⁶. A este diseño se van incorporando nuevas OOII en atención a las necesidades que se presentan, dando respuesta a la de gestión de intereses comunes en torno a un «bien público global»; se convierten en una herramienta de los Estados.

Cada OOII tiene su propio tratado constitutivo, con unos objetivos concretos y con competencias atribuidas que ejecutan sus órganos diseñados para contribuir a los objetivos de la organización. Por tanto, los mecanismos de funcionamiento –competencias atribuidas, organigrama y sistema de votación– se construyen en atención a la realidad del momento en torno a un tema. Son casi los mismos Estados en cada una de ellas, pero actúan con distinto ropaje; el tratado constitutivo es el que facilita la adecuación de la estructura orgánica y competencias de la organización internacional al tema en concreto al que se dedican según sus objetivos. No voy a extenderme en ello, basta con recordar el nacimiento de los BRICS en oposición al sistema financiero internacional del Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario; o bien la composición del órgano ejecutivo de la OACI⁴⁷ compuesto de 36 miembros de los 193 Estados miembro, elegidos en atención a

⁴³ Resolución del Institut de Droit Internationales (IDI), de 4 de septiembre de 2021: «Limites à l'interprétation évolutive des actes constitutifs des organisations du système des Nations Unies par leurs organes internes».

⁴⁴ Apuntado ya en la nota 34 de este trabajo.

⁴⁵ Como es la Unión Postal Universal, establecida en 1874.

⁴⁶ Como es la Organización Internacional del trabajo (OIT).

⁴⁷ Organización de la Aviación Civil.

tres criterios: a la importancia del Estado en el transporte aéreo, Estados que más contribuyen a proveer instalaciones y servicios para la navegación (grupo del que forma parte España) y Estados que aseguran el criterio de distribución geográfica equitativa.

Este grupo de OOII se llaman organismos especializados⁴⁸ en el momento que elaboran un acuerdo de vinculación con NN. UU.⁴⁹.

En este entramado de relaciones entre sujetos de Derecho internacional se han incorporado al Sistema de las NN. UU. «entes» creados por la AG o el ECOSOC⁵⁰ y de diversa naturaleza, que suelen disponer de presupuesto propio e independiente del presupuesto ordinario de la organización internacional. Se incluye en esta categoría un grupo importante de «entes»; sirvan de ejemplo los que a mi juicio son más significativos: ONU mujeres, PNUD, PNUMA, y UNICEF⁵¹.

A ello se le suman OOII sujetos de Derecho internacional que no siguen el acuerdo de vinculación de los previstos en la Carta, es decir no ostentan la denominación de organismos especializados ni las obligaciones que se derivan de ella, tienen otras obligaciones diferentes diseñadas con mayor exclusividad de forma *ad hoc*⁵², como son los acuerdos de vinculación, que tiene la OMC⁵³, la OIM⁵⁴ o, incluso, la UE⁵⁵.

La exposición hecha indica que el Sistema de NN. UU. es un marco de relaciones entre NN. UU. y los organismos especializados, establecidos en virtud de la Carta; programas y *entes* crea-

⁴⁸ De acuerdo con el artículo 57 de la Carta.

⁴⁹ Previsto en el artículo 63 de la Carta.

⁵⁰ Creados en el ejercicio de sus competencias de establecer órganos subsidiarios (artículo 7 de la Carta).

⁵¹ Es muy útil acudir a la web de NN. UU., en concreto al apartado del Sistema, para ver quién forma parte. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-system>

⁵² Cada uno de los acuerdos de vinculación que otorgan la condición de organismos especializados también es *ad hoc* especial para cada OOII.

⁵³ Las relaciones específicas entre la Organización Mundial del Comercio y las NN. UU. se encuentra en el comunicado del director general de la OMC, de 3 de noviembre de 1995 (Doc. WT/GC/W/10).

⁵⁴ El marco de coordinación entre Naciones Unidas y la Organización internacional de las migraciones, se encuentra en dos resoluciones: A/RES/47/4 y A/RES/70/296.

⁵⁵ La vinculación de la UE con NN. UU. ha evolucionado en la medida que lo ha hecho el proceso de integración. El modelo de participación es con el estatus de observador, pero de forma reforzada respecto a la práctica al uso. La primera etapa de la UE se establece en A/RES/3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974, y la etapa actual, POST Lisboa en A/RES/65/276 de 3 de mayo de 2011. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york_en

dos por la AG y el ECOSOC y otras OOII que tienen una relación *ad hoc* con NN. UU. El punto central actual de este Sistema de NN. UU. es la coordinación dentro del mismo⁵⁶. Tema que conduce al siguiente elemento de reflexión derivado de la práctica del Sistema. Me refiero a una interpretación transversal e interdependiente de los términos⁵⁷.

Efectivamente, el sistema permanece, pero la concepción inicial debe matizarse no solo en la ampliación de quién forma parte del sistema, sino que a ello ha de añadirse cómo se tratan los temas que afectan al criterio de especialización previsto. Ello se refleja en la forma de abordar los temas de forma transversal y afectan directamente a varios miembros del sistema. Un ejemplo es el tema del «Agua y de su saneamiento»⁵⁸. No es un tema nuevo en la agenda internacional, pero hoy dimensiona a lo grande, su importancia afecta por igual a OMS, UNESCO, OMM y NN. UU. y conduce a la necesidad de acudir a las nuevas tecnologías (TIC) y a articular páginas web como la imprescindible *ONU wáter*⁵⁹. Ninguna de las de las cuatro OOII mencionadas tiene entre sus objetivos el tratamiento o la gestión del agua, sin embargo, todas y cada una de ellas lo incluyen en sus sesiones de trabajo y se pronuncian sobre ello. El fundamento de esta actividad de la práctica se encuentra en la reinterpretación de los términos del tratado constitutivo, en concreto de los objetivos del texto fundacional. Se constata una tendencia a incorporar nuevas materias vinculadas a los objetivos; parece que se opta por una interpretación extensiva y dinámica, es decir, de adecuación a las necesidades.

3.2. Dos agendas internacionales: Agenda 2030 y Cumbre del futuro (2024)

Ambas agendas son una plasmación de la diplomacia multilateral, tanto desde la gestación de cómo se llega a formular (decidir que necesitamos una agenda) como a su contenido sustantivo.

⁵⁶ Actualmente, el sistema de coordinación entre todos los que ostentan la condición de organismos especializados esta asignado al Comité Administrativo de coordinación (the chief Executive Board for Coordination. Disponible en: www.unsceb.org

⁵⁷ El estudio de la Agenda de desarrollo sostenible muestra la interrelación de los temas en el marco de la cooperación institucionalizada

⁵⁸ Badia Martí, A. M. (dir.), (2018). *Agua recurso natural limitado entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, Marcial Pons, 2018.

⁵⁹ Página sobre el agua disponible en: <https://www.unwater.org/>

Además, la Agenda 2030 recurre al multilateralismo para valorar el seguimiento de los diecisiete ODS que contempla.

La Agenda 2030 es parte de un proceso que se inicia con la incorporación en el sistema de NN. UU. del concepto desarrollo sostenible, contenido en el informe Brundtland de 1987, titulado «Nuestro futuro Común»⁶⁰. Considero que hoy, finales de 2023, existe consenso jurídico diplomático respecto a la noción de «desarrollo sostenible», compuesto de tres pilares: económico, social y medio ambiental y sin que ninguno de ellos prevalezca a los demás⁶¹.

La resolución de la AG ⁶²que contiene la agenda, se titula «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», y empieza el texto con la siguiente afirmación: «La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad». Ello ya nos lleva a un cambio de paradigma en la cooperación internacional al desarrollo. Su puesta en marcha se establece a través de las «5 p»: personas, planeta, prosperidad, paz y *partnership* (alianzas); lo que significa el abandono de la exclusividad de las relaciones entre países desarrollados y en vías de desarrollo en la cooperación internacional para el desarrollo. Esta división opera en las condiciones en que se encuentra cada uno de los Estados.

Los diecisiete ODS y las 169 metas que las acompañan, deben interpretarse en conjunto, una percepción interdependiente entre los diecisiete ODS⁶³, lo que es una muestra de la interpretación transversal necesaria cuando se actúa en relación con la noción de «bienes públicos globales».

La Agenda 2030 tiene tres destinatarios:

- a) El Estado es el principal destinatario y decide si participa o no en su aplicación, respetuoso con el principio de soberanía⁶⁴. Se incorpora la situación particular de vulnerabilidad y la situación geográfica y circunstancias especiales; en aten-

⁶⁰ Doc. A/42/427, Anexo.

⁶¹ Para conocer el proceso de elaboración de la noción y su encuadre dentro de los propósitos de las NN. UU., véase Rodrigo, A. J. (2015). *El desafío del desarrollo sostenible*, Marcial Pons.

⁶² A/RES/70/1 de 26 de septiembre de 2015.

⁶³ Reflejado en los nueve principios rectores que les servirán de guía a todos los niveles de aplicación, párr. 74. Doc. A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015.

⁶⁴ España incorpora la Agenda en la vertiente de cooperación internacional al desarrollo, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y establece un

ción a estos criterios se identifican seis situaciones: países africanos, países menos adelantados, Estados insulares subdesarrollados, Estados subdesarrollados sin salida al mar, dificultades de los países medianos y Estados en conflicto.

- b) El segundo bloque de destinatarios en el sistema de NN. UU., que estará al servicio de los Estados y además es la Agenda de los que conforman el conjunto de entes y OOII del Sistema⁶⁵. Así la Agenda 2030 es el elemento de unificación de criterios en torno a la noción de desarrollo sostenible y los diecisiete ODS en el sistema.
- c) El tercer bloque de destinatarios, que paulatinamente se han ido incorporando en la agenda internacional, que tiene como característica no ser ni Estados ni OOII intergubernamentales. Aquí entramos en el capítulo de: No gubernamentales, entes subestatales, fundaciones, universidades y empresas. Estas últimas tienen una vía específica de vinculación a la Agenda 2030, a través del conocido como Pacto Global⁶⁶.

Paraguas para la confluencia entre los tres bloques de destinatarios es la configuración de las «alianzas», que además es el ODS 17. Las Alianzas son un medio y un fin en la Agenda 2030.

La Cumbre del futuro (2024) tiene sus antecedentes en la conmemoración de los 75 años de la creación de las NN. UU., efemérides que tuvo como lema: «El futuro que queremos, las Naciones Unidas que necesitamos: reafirmación de nuestro compromiso colectivo con el multilateralismo»⁶⁷. La intención del SG y que transmite a la AG para la celebración se ha visto empañado por la pandemia de la covid-19⁶⁸, sin embargo, después de un intenso despliegue de medios tanto por los Estados miembro como en las NN. UU. se adoptó, como viene siendo habitual, una *Declaración*

Plan Director, actualmente el V. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

Por lo que se refiere a la aplicación de la Agenda en España, se incorpora en el Gobierno actual al Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030. Anualmente elabora un informe de seguimiento, de muy recomendable lectura. Se accede a toda la información en la página web del Ministerio. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm>

⁶⁵ Se han identificado en este trabajo tres tipos de participantes en el sistema.

⁶⁶ El Pacto Global y su Red española está disponible en: <https://www.pactomundial.org/>

⁶⁷ A/RES/73/299. Conmemoración del 75.º aniversario de las Naciones Unidas, de 14 de junio de 2019.

⁶⁸ Véase en <https://www.un.org/es/un75/commemoration>

sobre la conmemoración del 75.º aniversario e las Naciones Unidas, texto que recoge doce ámbitos temáticos en los que se expresa la preocupación en torno a los problemas de la sociedad internacional y se encarga, en el apartado 20 de la parte dispositiva, al SG que presente un informe de cómo llevar a términos los doce apartados antes mencionados para «[...] promover una agenda común y responder a los desafíos actuales y futuros».

El SG elabora su informe de acuerdo con el mandato recibido⁶⁹ y en él propone la celebración de una cumbre del futuro, que la AG convoca para el 24 de septiembre de 2024⁷⁰.

El proceso de convocatoria y elaboración de un proyecto de declaración para negociar en la cumbre ya están en marcha. Se utilizan las recientes innovaciones en materia de consultas, acudiendo a las redes sociales, y entre los destinatarios se pone especial énfasis en la juventud, sin abandonar las prácticas ya consolidadas. Es de justicia destacar el empeño del SG⁷¹ en la celebración de la cumbre. El estudio de su contenido lo dejamos para, una vez celebrada, un futuro *Cuaderno*.

4. Ámbitos materiales: seguridad internacional, cambio climático, nuevas tecnologías

Los tres ámbitos materiales se califican de bienes públicos globales⁷². La seguridad internacional, el cambio climático y las nuevas tecnologías se vinculan a los propósitos de las NN. UU. y en la interpretación actual conjunta e interdependiente entre ellos –paz, seguridad, desarrollo y respeto a los derechos humanos–. Este enfoque de los propósitos ha facilitado la incorporación de nuevos temas, realizado sin modificar la Carta y consensuado a través de la práctica de los órganos de la OOI y también por el sistema de NN. UU.

Ello queda demostrado en el planteamiento de la Agenda 2030, en concreto en los ODS 9, 13, 14,16 y la conveniencia de la interpretación conjunta de los 17 ODS; es decir, la visión de un ODS no cabe

⁶⁹ Doc A/75/982. «Nuestra agenda común», texto de obligada lectura.

⁷⁰ A/RES/76/307. «Modalidades de la Cumbre del Futuro», de 8 de septiembre de 2022.

⁷¹ Ha elaborado once informes sobre políticas públicas, que están disponibles en: <https://www.un.org/es/common-agenda/summit-of-the-future#:~:text=La%20Cumbre%20del%20Futuro%20es%20una%20oportunidad%20%C3%BAnica,influir%20positivamente%20en%20la%20vida%20>

⁷² Doc. A/75/982, p. 37 y ss.

percibirlo ajeno al contexto de la Agenda. La cumbre del futuro, en curso, tiene la aportación de las políticas públicas entre las se ha de tener en cuenta el Pacto Digital Global⁷³ y la nueva agenda de paz⁷⁴.

El trabajo desarrollado en estas páginas corrobora las tres características que atribuimos en el planteamiento inicial del trabajo a los tres bienes públicos seleccionados⁷⁵: una interpretación transversal e interdependientes de los términos; la irrupción de cada una de ellas en etapas distintas del desarrollo de las relaciones internacionales, y que ahora concurren las tres; y, en tercer lugar, se señalaba que en cada una de las materias se han ampliado los actores que participan.

En apoyo de la afirmación precedente, formulo unas consideraciones sobre cada una que, desde mi punto de vista, son especialmente relevantes desde la perspectiva de este trabajo.

En el ámbito de la seguridad, destaca la capacidad de ampliar su significado mucho más allá de la seguridad militar, lo que contribuye a la complejidad de las crisis y se refleja en la noción extensiva de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, prevención y consolidación del mantenimiento de la paz y seguridad.

La recalificación de los términos ha ampliado las acciones adoptadas, que tienen su plasmación en las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁷⁶, que, sin dejar de diseñarse como órganos subsidiarios, están en revisión⁷⁷.

A ello se suman los intentos para cambiar el sistema de votación del Consejo de Seguridad, que es un clásico en la agenda de los órganos de las NN. UU. Y en este mundo multipolar, la India se postula, entre otros, como miembro permanente.

El medio ambiente está bajo el paraguas del convenio marco de NN. UU. sobre el cambio climático de 1992, que incorpora, como convenio marco, un mecanismo de seguimiento y control de su aplicación⁷⁸.

⁷³ Informe de políticas públicas n.º 5.

⁷⁴ Informe de políticas públicas n.º 9.

⁷⁵ Seguridad, medio ambiente, nuevas tecnologías.

⁷⁶ Véase repertorio de la práctica en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/peacekeeping-missions#:~>

⁷⁷ *Naciones Unidas*. (s.f.). Reforma del mantenimiento de la paz. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/reforming-peacekeeping>

⁷⁸ Véase información de la COP 28-Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático, disponible en: <https://unfccc.int/es>

Además, la atmósfera se ha calificado de bien común global que debe protegerse. Calificación que corresponde a la CDI después de un proceso iniciado en 2011⁷⁹, cuya última aportación es de 2021, con la aprobación de la Resolución⁸⁰ sobre la protección de la atmósfera; el texto contiene doce principios. He de apuntar que la resolución se aprobó sin votación. Habrá de estar atentos al recorrido de esta calificación, que equipara la atmósfera a la Antártida, a los fondos marinos y oceánicos y al espacio ultraterrestre; espacios, como es conocido, no ajenos a intereses contrapuestos desde diferentes focos.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) inciden directamente en el desarrollo tecnológico, aumentan la brecha entre ricos y pobres, contribuyen a una nueva clasificación –conectados y no conectados– y son punto central en la cooperación al desarrollo. Es un ámbito especialmente complejo y, por el momento, no veo claro cuál será el enfoque de su gobernanza.

Sin dejar de lado las incógnitas que suscita, es oportuno señalar tres cuestiones. En primer lugar, la tarea ingente de la UIT en la formulación de estándares de conectividad eficientes y la participación abierta en la toma de decisiones de las empresas. Apertura que se ha realizado sin mayores problemas.

En segundo lugar, hasta 2003, con la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la información, no empieza a considerarse de bien público, y no me atrevo a afirmar si tiene el consenso de todos los grupos interesados en esta materia, entre los que destaca el papel de las empresas.

En tercer lugar, la doble consideración de las TIC y sus múltiples desarrollos, como la inteligencia artificial o el ciberespacio, de ser un medio instrumental aplicable a muchos ámbitos de la vida social, económica y política y un fin en sí mismo para alcanzar el desarrollo tecnológico.

5. Consideraciones finales

- Primera. El orden jurídico internacional actual se inicia en 1945 con la Carta de las NN. UU. Orden que ha perdurado hasta la actualidad por su capacidad de adaptación a través de la

⁷⁹ Véanse trabajos de la CDI, disponibles en: https://legal.un.org/ilc/guide/8_8.shtml

⁸⁰ A/RES/76/112 de 9 de diciembre de 2021.

- práctica del multilateralismo en el Sistema de NN. UU. Este ha sobrevivido con luces y sombras y, actualmente, debe hacer frente a retos importantes derivados de un mundo multipolar y la gestión y gobernanza de «bienes públicos globales» y «bienes comunes globales».
- Segunda. El multilateralismo es una técnica de negociación en la que la defensa del interés particular se realiza en el contexto de objetivos comunes y estos condicionan el proceso de negociación, sometiéndolos a unos principios rectores. Los participantes en el proceso son eEstados, OOII, NGO, empresas entes locales, institutos científicos, universidades... Creo que puede afirmarse que está abierto a todo *ente* vinculado a la materia objeto de negociación.
 - Tercera. El multilateralismo es parte del Derecho de las OOII y este es parte del OJI. Identifico tres principios rectores del multilateralismo dirigidos a su aplicación durante el proceso negociador:
 - Sometimiento al Orden Jurídico Internacional.
 - Defensa de los intereses legítimos en el contexto de respeto de unos objetivos comunes, en la determinación de los bienes públicos globales.
 - Conocer el procedimiento de negociación antes de iniciarlo.
 - Cuarta. El multilateralismo permite elegir previamente el marco de negociación, por tanto, favorece el diseño *ad hoc* en atención al objeto de negociación y los intereses en presencia.
 - Quinta. El sistema de NN. UU. forma parte del orden internacional. Sus componentes se han ampliado tanto en el número como en la forma de sumarse al mismo. Uno de los retos a los que se enfrenta, como sistema, es la coordinación entre los entes y órganos que participan en la gestión de una cuestión o ámbito concreto.
 - Sexta. La agenda 2030 tiene entre sus objetivos armonizar la gestión de bienes públicos globales para la comunidad internacional en su conjunto y todo apunta a que el documento resultante de la Cumbre de septiembre de 2024 vaya en el mismo sentido.
 - Séptima. En los ámbitos materiales de seguridad internacional, cambio climático y nuevas tecnologías concurren con cierta

frecuencia las tres en actividades concretas. Sirva de ejemplo la gestión del tráfico marítimo o la investigación en los fondos marinos y oceánicos.

- Octava. La seguridad internacional, el cambio climático y las nuevas tecnologías requieren un marco institucional de gobernanza reforzado y adecuado a la gestión que precisan, en orden a proveer soluciones globales asumibles por todos los implicados.

Bibliografía

- Badia Martí, A. M. (dir.). (2018). *Agua recurso natural limitado entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*. Marcial Pons.
- Badia Martí, A. y Huici Sancho, L. (dirs.). (2020). *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria*. Marcial Pons.
- . (2021). *Las Organizaciones Internacionales en el s. XXI*. Marcial Pons.
- Barbé, E. (2020). *Relacions Internacionales*. Cuarta edición. Tecnos.
- . (2023). Orden en transición y normas en discusión. En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134, 21, pp. 21-36.
- Casado Raigón, R. (2020). *Derecho internacional*. Cuarta edición. Edit. Tecnos.
- CIDOB. (2020). La ONU a los 75 años: repensando el multilateralismo. En: Bargués, P. (coord.). *CIDOB Report 06*.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative, Predicaments and Funtcional imperatives*. Brill.
- Costa Fernández, O. (2013). Introducción; Multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 101, pp. 7-25.
- Daudet, Y. (2019). 1919-2019, le flux du multilatéralisme. *RCADI*. Vol. 403, pp.16-47.
- Jessup, P.C. (1956). «Parliamentary Diplomacy». *RCADI*, I. Vol. 89.
- Mesa, R. (1982). *La Sociedad internacional contemporánea*. Vol. 1 y 2. Taurus.
- Morillas, P. (2023). Encontrar el orden en el desorden: geopolítica, cooperación y 40 años de *Revista CIDOB d'Afers*

Internacionals. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 134, pp. 7-19.

Remiro Brotons, A. (2020). Editorial. La declaración sobre los Principios cumple cincuenta años. *REDI*. Vol. 72,1, pp. 17-25.

Rodrigo, A. J. (s. f.). *Más allá del derecho internacional: el derecho internacional público*. Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad nacional Autónoma de México. Disponible en: https://www.academia.edu/45181141/M%C3%81S_ALL%C3%81_DEL_DERECHO_INTERNACIONAL_EL_DERECHO_INTERNACIONAL_P%C3%9ABLICO

-. (2015). *El desafío del desarrollo sostenible*. Marcial Pons.

Truyol y Serra, A. (1977). *La Sociedad Internacional*. Alianza Universidad.

United Nations. (2020). *Why it Matters, 75 Milestones in International Cooperation*. Dag Hammarskjöld Library section. New York, United Nations.

Webgrafía

<https://www.un.org/es/about-us/un-system>

https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york_en

www.unsceb.org

<https://www.unwater.org/>

<https://www.pactomundial.org/>

<https://www.un.org/es/un75/commemoration>

<https://www.un.org/es/common-agenda/summit-of-the-future#>

<https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/peacekeeping-missions#>

<https://peacekeeping.un.org/es/reforming-peacekeeping>

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas>

https://legal.un.org/ilc/guide/8_8.shtml

Capítulo tercero

Geopolítica de los mares y océanos

Samuel Morales Morales

Resumen

En la geopolítica actual de los mares y océanos, hay una creciente competencia entre potencias mundiales por el control estratégico de rutas marítimas y los recursos marinos. El mar del Sur de China es un punto focal, con tensiones entre China y otros países ribereños. Además, el Ártico se ha convertido en un escenario importante debido al deshielo, generando disputas por la soberanía y recursos. La seguridad marítima, la piratería y la protección de las comunicaciones submarinas son preocupaciones globales. Múltiples actores buscan fortalecer sus flotas y alianzas para asegurar sus intereses en esta compleja arena geopolítica.

Palabras clave

Geopolítica Marítima, Poder Naval, Seguridad Nacional, Seguridad Marítima.

Geopolitics of the seas and oceans

Abstract

In today's geopolitics of the seas and oceans, global powers are increasingly competing for strategic control of key shipping lanes and marine resources. The South China Sea is a focal point, with tensions between China and other littoral states. In addition, the Arctic has become an important arena due, generating disputes over sovereignty and resources due to melting ice. Maritime security, piracy and the protection of undersea communications are global concerns. Many actors are seeking to strengthen their fleets and alliances to secure their interests in this complex geopolitical arena.

Keywords

Maritime Geopolitics, National Security, Naval Power, Maritime Security.

1. Los mares y océanos como espacio geopolítico: una revisión teórica

Heródoto y Tucídides utilizaron la palabra talasocracia para describir una forma de superioridad política y económica por parte de un Estado sobre la base del dominio de los mares. Un espacio central que no solo servía para asegurar la prosperidad económica y garantizar el ejercicio del poder, sino que también se convertía en una señal de identidad nacional y cultural. Esta forma de superioridad no requería, necesariamente, de una marina de guerra poderosa, sino de una priorización de la armada sobre otras formas de defensa. Es lo que ha venido a conocerse como poder naval, término acuñado por Alfred Thayer Mahan (1890) y que según Geoffrey Till debe ser entendido como la capacidad de influir en las acciones de otros actores en la mar o desde la mar (Monaghan y Connolly, 2023).

Por otra parte, el poder naval también ha sido utilizado a través de la historia por las potencias continentales, mayoritariamente con fines políticos. La pretensión de influir políticamente a través del poder naval en un entorno, el marítimo, que no es objeto de jurisdicción por ningún Estado más allá de las aguas territoriales y las zonas económicas exclusivas y tiene unas implicaciones de gran calado en la política exterior de un país, configurando de forma decisiva, las capacidades que conformarán las marinas de guerra concernidas, ya que en caso de conflicto será el país que posea las capacidades adecuadas quien podrá ejercer una influencia política relevante sobre el entorno marítimo.

No debemos olvidar que la definición y extensión de los espacios marítimos reconocidos internacionalmente deviene de lo que un Estado considere la mejor defensa de sus intereses marítimos y, a nivel internacional, no es eterna ni definitiva, siendo previsible que vaya cambiando a medida que lo hagan los intereses de los Estados, ya que su definición y extensión es un asunto político, aunque requiera de un fuerte soporte jurídico (Ramírez, 2021).

Así, las marinas de guerra de ciudades Estados o países como Atenas, Venecia, Holanda o Reino Unido se conformaron para tener una influencia en el entorno marítimo que les permitiese proteger el comercio por vía marítima, defender sus posesiones de ultramar o como estrategia en caso de conflicto armado por estar definidos por una geografía insular o cuasi insular. Unas capacidades que, tras la Revolución Industrial, a mediados del siglo XIX, trajo consigo la fabricación de buques en acero, la mejora de la movilidad gracias a la introducción de las calderas

de vapor y al auge del arma submarina, que facilitaron la especialización de las potencias navales y permitieron satisfacer necesidades estratégicas que iban desde la defensa del litoral propio hasta la influencia en alta mar.

En contraposición a estas últimas, las marinas de guerra de las potencias continentales han sido diseñadas para prevalecer en la «batalla decisiva» y conseguir efectos diplomáticos o estratégicos amenazando o, incluso, destruyendo las armadas de las potencias navales adversarias. Para las potencias continentales, el éxito en el entorno marítimo es solo el antecedente de una invasión que llevará la «batalla decisiva» al dominio terrestre. Estas potencias no suelen dotarse de marinas de guerra de elevado coste, centrando sus opciones estratégicas en el empleo de las fuerzas terrestres y aeroespaciales; y en la defensa de la costa mediante la creación de zonas de negación que han derivado en lo que hoy se conoce como negación de área y acceso (*anti-access area denial* A2/AD).

Mahan, al que ya nos hemos referido anteriormente, es uno de los ideólogos más importantes, aunque no el único, en el diseño de las implicaciones del poder naval y afirmaba que las guerras se ganan desde el mar. Su aproximación a las características que posibilitan que un país pueda convertirse en una potencia naval establece seis factores que, a grandes rasgos, mantienen su vigencia hoy en día: la situación geográfica de la nación de que se trate, en especial su relación con el elemento marítimo; sus condicionantes físicos bajo una amplia perspectiva, que abarca desde los recursos naturales hasta la climatología; la extensión de su territorio; una población hecha al mar; el carácter de la ciudadanía y el temple de los Gobiernos e instituciones rectoras.

No podemos obviar que Mahan escribe su obra en medio de la confusión creada por el cambio desde el siglo XIX al XX, en el que, tal y como afirma el economista Calvo González-Reguerual, se pasa de una fabricación artesanal a la producción en cadena, de los cuadros de fusileros a la ametralladora, de la vela al vapor, del absoluto dominio británico de los mares a su rivalidad con otras potencias, primero con la Alemania del Kaiser y luego con Estados Unidos y Japón (González-Reguerual, 2023).

Mahan afirmaba que «la estrategia naval tiene por objetivos encontrar, mantener y potenciar, tanto en paz como en guerra, el poder naval de una nación». Su aseveración, que mantiene plena vigencia hoy en día y que consagra la libertad de comercio, deber ser contextualizada al hilo de los desarrollos acaecidos en el último siglo.

Así, el almirante estadounidense Stavridis añade nuevos elementos, como la importancia que ha adquirido la guerra submarina y su influencia en la estrategia marítima; el carácter conjunto, y cada vez con mayor tendencia integrado, de las operaciones actuales frente a lo específico de los planteamientos de Mahan; un carácter integral que aglutina actualmente al ciberespacio y a las agencias civiles; una capacidad de comunicaciones constante; la creciente importancia de los elementos no tripulados en el entorno marítimo; y, finalmente, la relevancia de las comunicaciones a través de cables submarinos que han conformado en nuestros días una verdadera red de comunicaciones submarinas (Stavridis, 2017).

Tras analizar los elementos del poder naval, se hace necesario analizar la forma en la que los objetivos políticos se transforman en una situación final deseada a través de la estrategia marítima. Tal y como afirmó Sir Julian Corbett, la estrategia marítima es una opción política que deriva de la decisión consciente de centrar el esfuerzo de un país en el mar para garantizar aspectos como la seguridad nacional, la cultura o, incluso, su identidad (Corbett, 1911). Por lo tanto, la estrategia marítima integra esfuerzos en los dominios terrestre, aeroespacial y ciberespacial, tanto de carácter civil como militar, en una política cuyo objetivo fundamental es asegurar el control del mar. Estas estrategias son aplicadas de forma exitosa exclusivamente por estados insulares o cuasi insulares de pequeño o mediano tamaño con una gran dependencia del mar para su desarrollo.

Las estrategias marítimas, aplicadas de forma holística, llegan a producir sinergias positivas entre el desarrollo económico y el poder naval, mientras que el poder naval proporciona protección frente a los riesgos provocados por amenazas, como la piratería o las que representan los actores estatales o no estatales con intención hostil, el progreso económico permite el desarrollo de la flota mercante, pesquera y de guerra. Así, el interés en el ámbito marítimo puede llegar a tener un impacto significativo en las políticas a nivel interno y externo^{1,2}. Por lo tanto, es

¹ Según datos publicados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la globalización ha provocado un fuerte aumento del comercio marítimo en las últimas décadas, con un volumen total que ha pasado de cuatro mil millones de toneladas cargadas en 1990 a más once mil millones en 2019. El transporte marítimo de contenedores en particular ha experimentado un auge en las tres últimas décadas, con un volumen total de transporte marítimo que se ha multiplicado casi por ocho desde 1990. Información disponible en: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/>

² A partir de los años ochenta, los avances tecnológicos redujeron drásticamente los costes de transporte y comunicación. Estos avances permitieron la desagregación de la producción, es decir, la posibilidad de externalizar algunas etapas de la producción

necesario que los países con vocación marítima hagan públicas sus estrategias marítimas para concienciar a la opinión pública ante una realidad que afecta a su propia seguridad como nación, al bienestar de los ciudadanos y al desarrollo de su economía. Para ello, el ejercicio del poder naval, su modernización y su desarrollo futuro deberán formar parte esencial de sus políticas nacionales (Paredes, 2021).

2. Principales dinámicas y tendencias

De acuerdo con la revisión de la bibliografía académica, cuatro son las principales tendencias que condicionan en la actualidad, y se prevé que lo sigan haciendo a medio plazo, la geopolítica de los mares y océanos: la economía azul, la competencia estratégica, las amenazas asimétricas y el cambio climático (Mehta y otros, 2023).

Según Gunter Pauli, la economía azul parte de una premisa sencilla: servirse del conocimiento acumulado durante millones de años por la naturaleza para alcanzar mayores niveles de eficacia, respetando el medio y creando riqueza, y traducir esa lógica del ecosistema marino al mundo empresarial (Pauli, 2011). Por lo tanto, se entiende como economía azul el desarrollo económico sostenible de los océanos e incluye sectores económicos como la pesca, la minería de los fondos marinos, la energía y el transporte marítimo, el turismo y otras actividades de carácter económico.

Si bien el desarrollo económico de los recursos marinos y costeros no es una actividad nueva, sí se puede afirmar que solo en las últimas décadas se le ha prestado una atención prioritaria, configurándose como un elemento relevante en la geopolítica marítima. Al mismo tiempo, los avances en diversos ámbitos, incluida la automatización de la explotación pesquera, el uso de combustibles alternativos, el incremento de la explotación de los recursos presentes en

y de dividir geográficamente las distintas fases de producción. Combinado con una ambiciosa liberalización de la política comercial y la integración de los antiguos bloques oriental y occidental en una única economía mundial, los avances tecnológicos han dado lugar a una compleja estructura de cadenas de valor transfronterizas que se benefician de la especialización basada en la ventaja comparativa de cualquier economía de la cadena de valor. En consecuencia, el comercio mundial y, especialmente, el comercio de insumos intermedios han experimentado un auge. La expansión de las cadenas de valor mundiales da lugar a un recuento múltiple del valor añadido, ya que los insumos intermedios cruzan las fronteras varias veces antes de llegar al consumidor final (González y Ossa, 2023).

el subsuelo marino gracias a los avances tecnológicos, el empleo de rompehielos con mayores capacidades y la mejora de la infraestructura portuaria, han contribuido a un incremento de la diversidad de actividades económicas alrededor de los mares y océanos.

La gestión de la economía azul afecta a diversos aspectos de la gobernanza de ámbito particular y también general que se desarrollan haciendo énfasis en la sostenibilidad y que requiere de la implementación de normas de protección medioambientales y de seguridad global que contribuyan a la regulación de la minería submarina, mitiguen las actividades de pesca ilegal, los tráfico ilícitos de todo tipo y mejoren la capacidad de respuesta ante desastres con origen en la acción humana en la mar.

La competencia estratégica se relacionada con la economía azul y la competencia por los recursos, no solo en el ámbito de la gestión, sino también del desarrollo normativo internacional en organismos como la Organización Marítima Internacional, donde cada vez son más evidentes los impulsos revisionistas de determinados actores en los procesos de negociación entre países para la asignación de cupos de capturas, también en otros aspectos bilaterales tales como la definición de las fronteras marítimas en espacios en litigio o la definición de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) con países vecinos³.

Así, la competencia estratégica puede concebirse como una forma de contención, de ejercer influencia en actores terceros o de gestionar la escasez de determinados recursos críticos. Siguiendo esta orientación, China ha ampliado su presencia y aumentado sus inversiones en diversas áreas marítimas en la última década, fortaleciendo además las asociaciones diplomáticas y económicas con múltiples naciones insulares del Pacífico. Por otro lado, Rusia reclama una vasta ZEE en el Ártico, ante la previsible apertura de rutas marítimas y, así, continuar manteniendo una relevante influencia sobre la libertad de comercio a nivel internacional. Esta reclamación podría tener amplias repercusiones estratégicas a medio plazo.

³ En este sentido, cabe recordar que, en 1945, el presidente estadounidense Harry Truman decidió poner bajo la jurisdicción y control nacional los recursos naturales de la plataforma continental hasta la isobata de 200 m. Ese mismo día, Estados Unidos emitió una segunda proclamación declarando su derecho a establecer zonas de conservación pesquera en las zonas de alta mar contiguas a sus costas con el objetivo de proteger las pesquerías de salmón de Alaska. Estas proclamaciones no respondían a ninguna evolución de los conceptos jurídicos vigentes en la época, sino que se trataron de decisiones de carácter exclusivamente político que los juristas codificaron posteriormente.

Por otra parte, las amenazas asimétricas son cada vez más diversas y difíciles de detectar. Es sabido que estas amenazas, normalmente, suelen proceder de actores que cuestionan el actual orden internacional y su implementación suele ser difícil de identificar, vigilar y atribuir. Unas amenazas que previsiblemente aumentarán su ocurrencia, debido a los intereses creados por el crecimiento de la economía azul y por la intensificación de la competencia estratégica entre actores.

Los riesgos provocados por estas amenazas pueden orientarse hacia la consecución de objetivos físicos, tales como el bloqueo de puntos de tránsito obligado o a labores de vigilancia; también a objetivos lógicos, como ataques cibernéticos a la infraestructura digital que soporta la seguridad marítima o amenazas logarítmicas que pueden llegar a alterar la recogida de datos de sensores marítimos. Todas ellas son susceptibles de llegar a tener un gran impacto en el espacio marítimo, afectando directa o indirectamente tanto a la economía azul como a la percepción pública de la eficacia de las autoridades estatales, que serán percibidas como incapaces de hacer frente a estos incidentes.

Finalmente, el cambio climático y sus efectos asociados son posiblemente la tendencia con mayor impacto potencial sobre las anteriormente mencionadas, ya que funciona como un elemento catalizador de los elementos constituyentes de las antedichas tendencias. Así, por ejemplo, el cambio climático contribuye a la erosión del litoral, al surgimiento de condiciones climáticas extremas que afectan a todas las actividades en el entorno marítimo, a la apertura de nuevas rutas comerciales cuya explotación podría reconfigurar los flujos comerciales marítimos e, incluso, puede llegar a afectar a la viabilidad de muchas infraestructuras físicas a medio y largo plazo; también es una de las causas del acercamiento diplomático de China a las naciones insulares del Pacífico. Las consecuencias de esta tendencia tienen una dimensión transversal sobre los principales factores que condicionan la geopolítica de los mares y océanos.

3. Principales áreas de interés geopolítico desde una perspectiva marítima

A nivel internacional, podemos delimitar seis zonas de interés que no solo se diferencian geográficamente, sino que también enfrentan diferentes tipos particulares de amenazas, desafíos y problemas.

3.1. Atlántico Norte y Mar del Norte

En esta región, las principales cuestiones son la seguridad de los flujos comerciales en las rutas de aproximación a Europa noroccidental, la protección de las infraestructuras submarinas y el equilibrio entre las fuerzas navales de los diferentes actores.

En primer lugar, en relación con la seguridad de los flujos, el principal cambio a tener en cuenta en los próximos años es el retorno de amenazas militares creíbles sobre las Líneas Marítimas de Comunicación (SLOC) hacia y desde Europa, con el consiguiente impacto en las cadenas de suministro. Un riesgo relacionado con la amenaza a las SLOC podría ser el posible uso de minas marinas, unos sistemas que están ampliamente disponibles y que pueden configurar el espacio de batalla naval y las aproximaciones al mismo. En segundo lugar, no se puede obviar que la lucha contra las actividades delincuenciales, fundamentalmente el tráfico de sustancias estupefacientes desde Latinoamérica, es un aspecto que cada vez requiere una mayor demanda de la actuación por parte de los Estados.

Además, en lo que se refiere a la protección de las infraestructuras submarinas, las principales implicaciones están relacionadas con el hecho de que las zonas marítimas cada vez tienen una mayor importancia económica relacionada con el valor inherente a las instalaciones en alta mar, así como a la explotación de los recursos naturales y submarinos. Unas instalaciones cuya protección es necesaria y que también tienen su vertiente en la costa materializada en los cables submarinos, cuya protección, incluso, mayores dificultades.

Por último, es previsible que, en la próxima década, los avances tecnológicos afecten aún más al equilibrio entre fuerzas navales, pudiendo vislumbrarse que esta afectación puede llegar a desequilibrar la vertiente ofensiva frente a la defensiva. Por ser una zona donde se concentran modernas marinas de guerra, este desequilibrio tendrá importantes consecuencias, tanto en el desarrollo de las estrategias navales de los países concernidos como en la necesidad de establecer prioridades de inversión que contribuyan a mitigar el antedicho cambio del centro de gravedad entre la vertiente ofensiva y la defensiva de las acciones militares.

3.2. Regiones Báltica y Ártica

En estas regiones, las cuestiones más relevantes en el ámbito de la seguridad incluyen la evolución de la guerra híbrida y los

enfrentamientos en zonas grises, las nuevas SLOC que se están abriendo con el deshielo y que podrían afectar a la libertad de comercio, y el control asimétrico del mar mediante capacidades A2/AD cada vez más avanzadas.

Es innegable que en los últimos años las estrategias híbridas han ganado terreno rápidamente, convirtiendo los conflictos latentes en un problema multidimensional. Las vulnerabilidades ante las amenazas híbridas a la seguridad marítima afectan a diversos ámbitos, siendo el militar uno de los que más rápido tiene que adaptarse para seguir contribuyendo de forma efectiva a la gobernanza marítima. Si bien estas amenazas no son exclusivas de esta región, sí es cierto que el permanente desafío revisionista de Rusia hace que esta sea una de las regiones en las que mayor probabilidad de ocurrencia encontramos.

Además, aunque es poco probable que el Ártico se convierta en una SLOC vital de forma inmediata o que se vislumbre una posibilidad real de conflicto a corto plazo, es necesario conocer y anticipar la evolución que factores como el cambio climático provocarán sobre el área ártica, ya que a medida que se vayan consolidando estas nuevas SLOC irán surgiendo cuestiones de soberanía entre diferentes actores que, con seguridad, se enfrentarán con los intereses prioritarios en el campo de la seguridad de Rusia y con las pretensiones chinas de explotación de recursos naturales en esa zona.

Por último, el aumento de la capacidad de atacar objetivos a larga distancia está provocando un cambio en el equilibrio ofensivo-defensivo de las fuerzas navales a favor de las medidas ofensivas. Dada la naturaleza multidominio de la A2/AD se debe considerar que cualquier estrategia que intente minimizar la influencia de los sistemas de ataque a gran distancia pasa por la creación y mantenimiento de burbujas A2/AD, lo que elevará el coste económico de la victoria y podría hacer que el conflicto sea menos deseable para cualquiera de los dos bandos.

3.3. Mediterráneo

La importancia geopolítica de esta región es el resultado de tres factores: su ubicación en la confluencia de Europa, Asia y África; sus importantes rutas marítimas internacionales jalonadas de estrechos a la navegación; y su potencial como fuente de petróleo y gas natural. A medida que crezca el potencial energético

del Mediterráneo Oriental, también crecerá el interés internacional en la zona, así como las posibilidades de un potencial de conflicto. Esta región es de gran importancia para Europa, en parte porque la seguridad europea está intrínsecamente ligada a la de Oriente Medio y el Norte de África. Una vinculación que requerirá la acción en los niveles estatal y supraestatal de los países de la Unión Europea para desarrollar soluciones militares y civiles.

Dentro de la región Mediterránea, reviste especial interés para España el estrecho de Gibraltar, una zona donde confluyen Europa y África, Oriente Medio y el Atlántico. Su seguridad se enfrenta en la actualidad a dinámicas y desafíos que deben ser abordados en un mundo cada vez más complejo e interdependiente.

Durante la Guerra Fría, el estrecho de Gibraltar, además de mantener su originaria importancia en relación con el tráfico marítimo mundial, añadió un nuevo valor estratégico al convertirse en el lugar de paso obligado de los buques de la OTAN, mientras los del extinto Pacto de Varsovia se adiestraban en cerrarlo para que el flanco sur no pudiera ser reforzado desde el Atlántico, pese a mantener la tensión de forzarlo y poder asegurarse un acceso hacia el Mediterráneo y Oriente Medio, ampliando la importancia estratégica del eje este-oeste de este paso. Con la desaparición de la Unión Soviética en 1991, el estrecho de Gibraltar mantuvo su importancia en relación con el tráfico marítimo internacional y perdió casi de golpe la estratégica, al no contar la OTAN con un enemigo claro que se le opusiera. De forma progresiva se fue añadiendo una nueva dimensión sobre el eje norte-sur, a medida que la seguridad europea se veía cada vez más amenazada por las turbulencias del continente africano; o más recientemente con los flujos no regulados de inmigrantes explotados por redes internacionales de crimen organizado.

En los últimos años, el renacer de la geopolítica a raíz de la configuración de un mundo cada vez más multipolar y el nuevo papel de Rusia en el Mediterráneo Oriental y Oriente Medio han revitalizado la dimensión estratégica del eje este-oeste del estrecho de Gibraltar, que se viene a sumar a la ya establecida sobre el eje norte-sur. Por otra parte, la paulatina descomposición del Estado libio, tras la intervención de la OTAN en 2011, y el asentamiento de organizaciones terroristas en el país, han sumado una clara amenaza al tráfico marítimo en las inmediaciones de este estratégico punto (Morales Morales y Romero Bartumeus, 2017).

A medio plazo, en la región del Mediterráneo y el Mar Negro, los principales puntos de preocupación son la integridad de las fronteras de la Unión Europea, la seguridad político-económica y la política de los recursos y flujos energéticos con origen marítimo o que se realiza a través de la mar.

Además, en esta región, China mantiene importantes inversiones económicas y relaciones políticas, lo que a medio plazo podría implicar una mayor presencia militar china en la región. Por otra parte, en su búsqueda de puertos cálidos, la flota rusa es un actor presente en el Mediterráneo, no solo por su base en la península de Crimea, sino por las relaciones que mantienen con países ribereños para garantizar el atraque de sus buques, en puertos de apoyo, situados en estos países.

3.4. Indo-Pacífico

La región del océano Índico está formada por cinco subregiones⁴ que representan todos los niveles de desarrollo económico, desde los países más pobres a los más ricos del mundo, de los países con economías basadas en la pesca a los custodios del 40 % de la producción mundial de petróleo; desde Estados fallidos que luchan con los terroristas a los países que sirven como modelos para la democracia con diferente potencial demográfico y nivel de desarrollo; crisol de civilizaciones, religiones y culturas que contienen el 40 % de la población mundial que se estima que podría alcanzar el 55,3 % en 2050.

Además, la región alberga el corredor de comunicaciones marítimo más transitado y significativo del mundo, con el 61 % del tráfico mundial de contenedores y el 70 % del tránsito mundial de petróleo. Las SLOC van de un punto de estrangulamiento estratégico a otro, desde Bab el Mandeb y el estrecho de Ormuz, por donde pasa el 40 % del comercio mundial de crudo; al estrecho de Malaca, por el que transita 40 % del comercio mundial. Al mismo tiempo, esta región es considerada como «un arco de inestabilidad», porque contiene once de los veinte Estados incluidos en el «Índice de Estados Fallidos» (Lukaszuk, 2020).

El sudeste asiático, a diferencia del noroeste inmerso en las tensiones provocadas por Corea del Norte, se configura como un

⁴ Oriente Próximo, Mar Rojo y Cuerno de África, África Oriental y Subsahariana, Asia Meridional, Sudeste Asiático/Oceanía.

conjunto de Estados que, dejando atrás sus problemas de legitimidad interna y construcción del Estado, están preparados para defender lo que consideran sus derechos territoriales fuera de sus fronteras; convergiendo en el entorno marítimo con dos gigantes demográficos como China y la India. Durante las últimas décadas, el eje económico y demográfico del planeta se ha desplazado de forma considerable hacia el extremo opuesto de Eurasia, donde los espacios entre los grandes centros de población son esencialmente marítimos. El mar del Sur de China, la masa de agua a la que se refería Spykman (1944), se ha transformado en un lugar estratégico para el comercio marítimo internacional, pero también en un entorno fundamental para el proyecto de integración regional presentado por China en 2013, la Ruta de la Seda Marítima, un proyecto que responde a la construcción de una franja económica alrededor de la histórica Ruta de la Seda y el moderno Collar de Perlas de la ruta marítima, con la intención de establecer una infraestructura capaz de soportar el comercio marítimo mundial⁵.

Además, no puede obviarse que el mar del Sur de China se ha transformado en los últimos años en un foco de tensiones, motivadas fundamentalmente por las reclamaciones territoriales, cuyas verdaderas causas se pueden situar en la existencia de ingentes recursos energéticos y biológicos (Morales Morales, 2016). Por otra parte, China sostiene una reclamación histórica sobre el mar del Sur de China, situando sus derechos sobre un gran anillo, conocido como «la lengua de vaca», que abarca desde la isla china de Hainan en el extremo norte del mar del Sur de China hasta mil doscientas millas de distancia de Singapur y Malasia. El resultado de esta reclamación es que los nueve Estados ribereños están más o menos enfrentados con Pekín y, por lo tanto, dependen en gran medida del apoyo diplomático y militar de los Estados Unidos. China se niega a negociar las disputas territoriales en el seno de la ASEAN y exige encuentros bilaterales con las naciones afectadas, lo que limita las posibles alianzas entre diferentes actores, como Japón, cuyas disputas se localizan en el mar de China Oriental y Filipinas, cuyas disputas se ubican en el mar del Sur de China.

Este entorno, influenciado por las políticas de sesgo nacionalista y acciones de relativa agresividad, está en el origen de que la

⁵ La Ruta de la Seda Marítima incluye acuerdos con más de 65 países que en el entorno marítimo se plasman en concesiones para terminales marítimos y bases militares en más de veinte naciones.

mayor parte de las fuerzas armadas de los países de la región estén orientándose hacia el exterior, con marinas de guerra y fuerzas aéreas caracterizadas por un alto nivel tecnológico. Así, durante más de una década, gran parte de ellos han incrementado su gasto en defensa con objeto de modernizar sus capacidades militares, particularmente en los dominios aeroespacial y marítimo. Esta modernización se ha visto influenciada de una manera decisiva por dos factores: la crisis económica y financiera de carácter global que floreció en 2008 y la expansión marítima de China durante los últimos años. En concreto, en un claro efecto de acción-reacción ante la expansión de China, un gran número de países del sudeste asiático han realizado importantes inversiones para dotarse de modernas capacidades navales y aéreas orientadas a la vigilancia y defensa del territorio. Sin embargo, la mayor parte de ellos no han desarrollado de forma simultánea las capacidades de construcción, operación y mantenimiento de estos sofisticados medios; ni tampoco han tenido en consideración su impacto sobre la estructura de sus respectivas fuerzas armadas, lo que a medio plazo podría provocar un significativo desequilibrio en sus respectivas estructuras de fuerza (Lee, 2015).

El otro gran actor regional, los Estados Unidos, es una potencia cuya preponderancia mundial podría ir disminuyendo paulatinamente en los próximos años, sin que pueda ser considerado como una potencia en decadencia en términos absolutos. Su dominio tecnológico y económico a nivel mundial y sus capacidades militares le permiten ejercer una gran influencia sobre otros actores, aislándole de sus eventuales aliados; mientras, de forma simultánea, garantiza el acceso a los recursos internacionales tanto a sus aliados como a sí mismo. Sus principales intereses en el sudeste asiático responden, en primer lugar, a garantizar la suficiente presencia estratégica en los asuntos regionales, de manera que pueda evitar el intento de cualquier otra potencia por dominar la región; y en segundo lugar, pretende asegurar el acceso a los mercados internacionales y recursos estratégicos, tanto para sí mismo como para sus aliados en caso de crisis⁶ (Mearsheimer y Walt, 2016).

⁶ Según Mearsheimer y Walt, una estrategia de equilibrio extraterritorial «Offshore Balancer Strategy» permitía a una gran potencia mantener su poder sin los costes de grandes despliegues militares en todo el mundo. Es un tipo de gran estrategia que solo pueden seguir los Estados insulares situados en los bordes de Eurasia y las grandes potencias aisladas, como Estados Unidos. Exige que dichos Estados mantengan un

Como actores emergentes, es necesario hacer referencia a dos naciones marítimas continentales: India y Australia. Australia, una nación con clara mentalidad marítima, proporciona toda la importancia a la ZEE que rodea al continente, rica en recursos naturales, y a las SLOC que circulan por su entorno y que unen el continente americano con el sur de África, optando por una estructura de fuerzas con capacidad de actuación en la región del noroeste del océano Índico, el Sudeste asiático y el Pacífico sur. Por otra parte, India es un subcontinente rodeado por dos iniciativas chinas: la Ruta de la Seda terrestre y el Collar de Perlas marítimo, una situación de cerco que le hace tomar iniciativas para asentarse como líder regional en la mar. Considera como intereses marítimos principales la protección del territorio nacional, asegurar la estabilidad regional en el entorno marítimo inmediato y crear, desarrollar y sustentar una economía azul basada en la infraestructura *off shore* y portuaria; para ello se encuentra inmersa en un programa de incremento de su potencia naval, que mantendrá a la expectativa mientras se estabiliza la región y se conforman las alianzas militares en la zona (Paredes, 2021).

A medio plazo, las principales preocupaciones en la región que pueden afectar a la seguridad son el cada vez mayor papel de la Iniciativa de la Ruta Marítima de la Seda de China, la creciente presión revisionista sobre el orden mundial post Segunda Guerra Mundial, la militarización del océano Índico y fenómenos no erradicados de piratería.

Por una parte, China prosigue con el desarrollo de la Ruta Marítima de la Seda. En este desarrollo se atisban numerosos indicios de que algunos puertos, situados a lo largo de las SLOC y en la confluencia de estrechos de carácter estratégico, podrían llegar a ser utilizados con fines militares como bases auxiliares para la marina de guerra el Ejército Popular de China en su afán por garantizar el flujo de los vitales recursos naturales que China importa y que sirven como motor de su economía.

Por otra parte, dentro del marco de la creciente importancia de la «economía azul», será necesario promover un uso equitativo de los océanos y de los recursos oceánicos. Sin embargo, el creciente poderío de la marina de guerra china y la utilización de tácticas híbridas con su flota de guardacostas limitando el acceso

equilibrio aproximado de poder en las tres regiones geopolíticas clave del mundo: Europa, el Golfo Pérsico y el Noreste Asiático; interviniendo ante posibles situaciones de crisis solo si la amenaza no es gestionable para las potencias regionales.

de algunos Estados ribereños a estos recursos, incluso contraviniendo resoluciones internacionales, podría ser fuente de conflicto a medio plazo que implicase a Japón⁷ o India directamente e, incluso, a los Estados Unidos indirectamente, en su afán por mantener la libertad de navegación en esta región del mundo.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la región alberga dos de las zonas más activas a nivel mundial en materia de piratería. Una actividad delincuencial que deriva de una falta de gobernanza marítima y que tiene influencia directa en los costes asociados a los tráficos marítimos desde Asia a Europa y en la expansión comercial de empresas europeas hacia esa región. Además, podría llegar a significar un aliciente para la explotación de la ruta ártica por parte de algunas navieras (Martínez-Zarzoso y Bensassi, 2013).

3.5. África occidental

África occidental se caracteriza por una abundancia de recursos naturales, una falta de gobernanza marítima y una persistencia de organizaciones de crimen organizado, entre las que se incluye la piratería, con fuertes vínculos dentro de las organizaciones gubernamentales.

A nivel internacional, existe un gran esfuerzo por colaborar con los países de la región en fomentar una mejor gobernanza marítima que mitigue la acción de las redes de crimen organizado, fundamentalmente en el robo de hidrocarburos, y de las acciones de piratería. Además, existe un gran déficit en el control de la explotación de los recursos naturales que lastra las oportunidades económicas de los países ribereños y su consiguiente desarrollo económico.

3.6. Caribe

En esta región, las principales amenazas son la carencia de un nivel adecuado de gobernanza marítima y la necesidad de proveer de ayuda humanitaria derivada de las constantes catástrofes naturales que asolan a los países ribereños. Una gobernanza

⁷ Ante las restricciones impuestas por su Constitución a las Fuerzas Armadas en lo referente a áreas de actuación, Japón ha optado por desarrollar una marina de guerra con unas capacidades limitadas, pero disponibles para asumir la práctica totalidad de las formas de combatir en la mar (Paredes, 2021).

marítima que se ve influenciada por la inestabilidad que proyecta la situación política de Venezuela en la región, tanto en materia de incremento de la criminalidad, especialmente en lo correspondiente a tráficos ilícitos, como de dependencia de actores terceros, como China y Rusia, lo que favorece la influencia de estos dos países en la región.

Por último, los efectos del cambio climático tienen una especial incidencia en los países de la región con un incremento de los efectos provocados por catástrofes naturales, que podrían requerir esfuerzos en gestión de crisis en el dominio marítimo y de reconstrucción de infraestructuras portuarias, necesarias para el desarrollo económico.

4. Rusia y China como actores revisionistas

Rusia y China pretenden disuadir a las naciones en conflicto de la presencia de Estados Unidos para solventar disputas regionales y desplazar a esta potencia como principal socio en el comercio, por lo que sus acciones constituyen la mayor incógnita de cara al futuro en el dominio marítimo. Además, los dos países, compiten con Estados Unidos para dominar las reglas del comercio marítimo, negar el libre acceso a los centros logísticos de distribución, restringir la libertad de los mares y controlar los estrechos (Paredes, 2021).

La marina de guerra rusa puede ser considerada hoy en día como heredera de la soviética y se describe como el último medio para asegurar los objetivos rusos en este dominio, constituyendo el «componente principal» del potencial marítimo de Rusia y una de las principales herramientas de la política exterior rusa. Su doctrina marítima fue revisada en el año 2015 y mantuvo la mayor parte de los cometidos tradicionalmente asignados a esta rama de las fuerzas armadas, entre ellos proteger el territorio nacional frente a enemigos que dispongan de armamento de precisión de largo alcance, tanto en el entorno litoral como en alta mar. De esta manera, la marina de guerra sería un instrumento orientado a proporcionar capacidad de disuasión a través del potencial lanzamiento de misiles balísticos armados con cabezas nucleares desde su flota de submarinos y llevar a cabo la protección de los submarinos y la defensa de las aguas territoriales con las unidades de superficie (Gorenburg, 2017). Con respecto a la proyección del poder naval sobre tierra, su capacidad es limitada, aunque las acciones desarrolladas durante el conflicto sirio

han mostrado una mejora de esta capacidad, que no ha sido totalmente refrendada durante el conflicto con Ucrania. Por otra parte, durante los últimos años se ha observado una tendencia a la actuación conjunta con el resto de las fuerzas armadas rusas, en línea con las lecciones aprendidas tras el conflicto de Georgia en 2008. Las limitaciones presupuestarias y el verdadero alcance de los planes de modernización existentes permiten atisbar que a corto y medio plazo la marina de guerra rusa continuará centrada en los objetivos de disuasión y defensa de las aguas territoriales, manteniendo unas limitadas capacidades de proyección del poder naval sobre tierra (Fedyszyn, 2017).

En su renovada doctrina, tal y como indica Richard Connolly, hay cambios significativos, aunque a veces sutiles, con respecto a la doctrina de 2001. La reivindicación de la exclusividad de la jurisdicción sobre la exploración, explotación y conservación de los recursos naturales situados en la plataforma continental rusa es reforzada en el nuevo documento con referencias concretas a la «participación de componentes militares» de las capacidades marinas de Rusia para garantizar esta exclusividad de la jurisdicción. De este postulado se podría deducir que los responsables políticos de Rusia ven el Ártico como una zona de posibles conflictos militares en el futuro, donde mantienen una presencia militar. La doctrina también afirma que la flota de transporte comercial y la infraestructura de Rusia (puertos, infraestructura de servicios, etc.) deben modernizarse para garantizar que el país siga siendo competitivo en el comercio y el transporte marítimos. Por otra parte, se señala que la flota pesquera, junto con la infraestructura asociada, necesita afrontar un proceso de modernización. Por último, la doctrina también destaca la importancia de emprender investigaciones científicas en el ámbito marino para comprender mejor los procesos antropogénicos que afectan al mar y que pueden tener implicaciones sobre la seguridad nacional rusa (Connolly, 2017).

Por otra parte, al centrar la atención en China, se puede considerar que ha sido el máximo beneficiario a nivel estratégico del colapso de la Unión Soviética. En el plano continental, superadas las divisiones internas y el estancamiento económico, el país disfruta de ventajas en el plano geopolítico con respecto a Rusia como resultado de su mayor población, recursos agrarios y centros industriales en el noroeste de Asia; además, posee líneas de comunicación interna que le proporcionan una importante profundidad estratégica. Todo ello le ha permitido ejercer una gran

influencia sobre el territorio continental del sudeste asiático, tras la retirada de los Estados Unidos en 1975.

La publicación de su *Estrategia Militar*, en mayo de 2015, supuso una verdadera revolución en la concepción sobre el empleo de la marina de guerra del Ejército Popular chino. Con la publicación de este documento, China mostró una ambición más global, que incluye su proyección a través del dominio marítimo. Ante los nuevos desafíos a los que se enfrenta el país más allá de su territorio, la Estrategia proporciona directrices a la marina del Ejército Popular para que de forma progresiva dirija su esfuerzo desde un concepto de empleo orientado a la defensa de las aguas territoriales, hacia otro que combine la defensa de estas y la acción en las aguas internacionales, todo ello con el fin de contribuir a proteger los intereses nacionales más allá del propio territorio; a la vez que se constituye una estructura de fuerza eficiente, multifuncional y que fomente el carácter conjunto. Con esta intención, la marina del Ejército Popular orientará sus esfuerzos a desarrollar sus capacidades de disuasión estratégica y actuación conjunta e integral.

La importancia conferida por China al entorno marítimo se hace patente cuando la *Estrategia Militar* concluye que el tradicional modo de pensamiento, que identificaba el entorno de las operaciones terrestres como prioritario, debe abandonarse en beneficio de la importancia que posee la protección de los intereses y derechos territoriales en la mar. La Estrategia instituye como una necesidad para el país el desarrollo de unas capacidades marítimas en consonancia con la salvaguarda de su seguridad nacional, intereses, soberanía y derechos marítimos; proporcionando seguridad a las líneas de comunicación marítima y a los intereses nacionales fuera de territorio nacional, todo ello con el objeto de convertir a China en una potencia marítima.

Durante los próximos años, China y los Estados Unidos serán las dos grandes potencias del sudeste asiático. Difícilmente, en el futuro, construirán sus relaciones sobre la base de una alianza estratégica, antes bien, previsiblemente, sus relaciones estarán caracterizadas por rivalidades estratégicas sobre la base de la competencia en ámbitos como el de la seguridad y la influencia regional. Los Estados Unidos han manifestado de forma clara su intención de continuar sus tránsitos y patrullas militares, tanto aéreas como marítimas, a través de las aguas y territorios reclamados por China en el mar de China, para contribuir a mantener, entre otros objetivos, la libertad de navegación y un entorno

seguro con la intención de mantener la estabilidad en una región que tiene gran influencia sobre el transporte de bienes y productos energéticos, flujos comerciales de los que China es dependiente, ya que su modelo de crecimiento económico está muy influenciado por la exportación de productos manufacturados desde los puertos de Hong Kong, Shénzhen y Guangzhou, que representan el cuarenta por ciento del producto interior bruto del país (Matsamura, 2015).

5. El desarrollo de las capacidades navales en un entorno en evolución

En un entorno con una alta dosis de incertidumbre, donde las relaciones entre actores estatales y no estatales fluyen de forma muy dinámica, las capacidades navales incrementan su valor militar y político debido a las oportunidades que presentan como facilitador del acceso geográfico, manteniendo el respeto de la legalidad internacional y minimizando los acuerdos necesarios con terceros países o la exposición previa en zonas de conflicto.

En este sentido, las capacidades navales permiten reaccionar ante un entorno incierto mediante la adaptabilidad y la convergencia, proporcionando posibilidades de actuación en todo el espectro del conflicto, desde actividades de presencia y diplomacia naval hasta la proyección del poder naval sobre tierra. El empleo de estas capacidades siempre tendrá un objetivo fundamental y prioritario: la protección física de la integridad territorial. Este objetivo se alcanzará, fundamentalmente, a través de la proyección del poder naval, la disuasión, el control marítimo y la provisión de ayuda humanitaria.

Aunque en los últimos años fenómenos como la piratería y el terrorismo han centrado el debate sobre la seguridad marítima, aspectos como la carrera de armamento, las aspiraciones de nuevos actores emergentes, la lucha por el acceso a los recursos, el control de las rutas marítimas y la dependencia del ciberespacio, son aspectos que influirán decisivamente sobre esta dimensión de la seguridad en los próximos años. Todas estas dinámicas tendrán un claro reflejo tanto sobre las flotas mercantes como sobre las marinas de guerra, siendo quizá las más disruptivas la proliferación de capacidades de negación de área o acceso y la gran influencia del ciberespacio sobre los nuevos sistemas; dinámicas cuya evolución podría avocarnos a una verdadera revolución en los asuntos marítimos.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la situación final deseada que pretende alcanzar el concepto de negación de área o acceso se centra en evitar el acceso de las fuerzas de un determinado país a un potencial teatro de operaciones con la intención de limitar la capacidad de estas fuerzas de proyectar su poder sobre tierra. En el dominio marítimo este concepto está directamente relacionado con el ciberespacio, ya que en los últimos años los sistemas desarrollados tienen una gran dependencia de este dominio. Esta tendencia no variará a corto o medio plazo, sino que previsiblemente aumentará. Se debe tener en cuenta que el dominio ciberespacial posee características críticas que influyen sobre el marítimo, ya que en su seno se desarrollan los intercambios de información. Además, en el ámbito militar, facilita el funcionamiento de los sistemas de mando y control, la difusión de la inteligencia y el empleo de las armas de precisión. Por todo ello, tanto las flotas mercantes como las militares deben asegurar el libre acceso y empleo al ciberespacio para poder garantizar su efectividad en el mar.

Como se infiere fácilmente, la vinculación entre los dominios marítimo, aeroespacial y ciberespacial constituirá un reto para las marinas de guerra modernas, que deberán afianzar la integración y protección de todos estos dominios para enfrentar de forma efectiva a un adversario con capacidades de negación de área o acceso. Esta actuación multidominio requiere de forma inevitable del fomento de la acción conjunta para incrementar la resiliencia de las capacidades propias mediante el máximo empleo de las del resto de las fuerzas armadas, dando lugar a una interdependencia de la fuerza conjunta que facilitará el planeamiento y conducción de operaciones de carácter distribuido de forma simultánea en estos cuatro dominios.

Mantener la libertad de acceso y empleo a estos dominios, incluso en condiciones en las que las comunicaciones pueden llegar a ser interrumpidas o degradadas, obligando a operar exclusivamente en zonas restringidas, constituye un elemento indispensable para desplegar, sostener y apoyar de forma efectiva el empleo de las fuerzas expedicionarias a través del control de las líneas de comunicación marítima, con el objeto de desarrollar cometidos de disuasión, operaciones expedicionarias o de proyección de la fuerza.

Otro aspecto de interés vendrá determinado por el empleo de herramientas no convencionales orientadas a influir en la seguridad marítima. Un aspecto que se analizará más detalladamente

en el epígrafe siguiente, pero que está obligando a la reconfiguración de algunas capacidades en aquellas marinas de guerra que han dado la suficiente importancia a esta nueva amenaza, ya que la preparación para el conflicto de alta intensidad puede no llegar a ser suficiente para preservar los intereses de los países contra una agresión caracterizada por la amenaza híbrida marítima.

La disuasión y la defensa deben integrarse a lo largo y ancho de la doctrina de defensa de un país conformándose como un principio informador de esta. Por otra parte, los requisitos para la disuasión mediante la negación de la guerra y la lucha real no son los mismos. El reto consistirá en encontrar un equilibrio adecuado entre ambas opciones, maximizando la interrelación para garantizar que las fuerzas de disuasión sean eficaces y sostenibles antes de la guerra, al tiempo que contribuyen y facilitan el éxito de la flota en las fases iniciales de un intercambio cinético.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que todos estos desafíos deberán ser contemplados al referirnos a la proyección del poder naval sobre tierra en la zona litoral, una acción que requerirá cada vez en mayor medida de una fuerza conjunta interdependiente dónde, como ya se ha comentado, las opciones de acceso a la zona litoral se sustenten en la suma de capacidades que permitan operar de forma simultánea en todos los dominios.

6. La amenaza asimétrica y la zona gris en el entorno marítimo

Jesús Pérez Triana resume de forma magistral, en un artículo publicado en la *Revista General de Marina* en 2011, la capacidad mostrada por la amenaza asimétrica en el entorno marítimo en el marco del ejercicio Millenium Challenge 2002. El escenario hipotético consistía en un conflicto entre Estados Unidos y un país no definido del golfo Pérsico que utilizaba una estrategia asimétrica durante el enfrentamiento. Un escenario en el que teóricamente existía una desproporción de medios que hacían improbable que se pudiese rechazar la invasión estadounidense. El segundo día del ejercicio el actor adversario tomó la iniciativa utilizando tácticas asimétricas consistentes en el empleo de embarcaciones ligeras para localizar la posición de la flota enemiga y, posteriormente, atacó a los buques con misiles antibuque lanzados desde la costa y con enjambres de embarcaciones suicidas. El resultado de esta confrontación, según los jueces, llevó al hundimiento de un portaaviones nuclear, diez escoltas y cinco buques de asalto anfibio (Triana, 2011).

El adversario teórico había utilizado una estrategia asimétrica basada en evitar confrontaciones directas o sostenidas en el mar, basándose en ataques sorpresa, provocando la saturación en las defensas propias mediante ataque en enjambre y emboscadas; y utilizando una estructura de mando descentralizado que fuese capaz de garantizar la continuidad de las operaciones en el caso de que se produzca un colapso de la capacidad de mando y control, después de un ataque inicial por parte del país atacante⁸.

Irán, Rusia y China lideran la guerra híbrida en la mar, es decir, emplean de forma simultánea medios convencionales e irregulares, lícitos e ilícitos, civiles, militares o criminales para alcanzar los objetivos políticos marcados por su estrategia marítima (Izquierdo, 2019). Una actuación que puede llegar a provocar sus efectos con una absoluta falta de adherencia, si es necesario, a las normas, convenciones o valores internacionales, lo que representaría el mayor desafío para los regímenes democráticos en los países occidentales, cuestionando la versión oficial de cualquier hecho y promoviendo una especie de parálisis en los procesos políticos de toma de decisiones, de forma prioritaria en aquellos que estén relacionados con sus objetivos geopolíticos en asuntos de seguridad (Morales Morales, 2017a).

Esta amenaza puede concretarse en sistemas submarinos capaces de interrumpir las comunicaciones a través de los cables submarinos, utilizar buques mercantes para el sembrado de minas marítimas que impidan el uso de determinados puertos o buques de la flota pesquera dotados misiles portátiles tierra-aire (Schaub, Murphy y Hoffman, 2017).

Sin embargo, de estos tres países, China es quien mejores resultados del empleo de una estrategia híbrida en la mar obtiene en sus conflictos con Taiwán, Corea del Sur y Japón. Además, según Hunter Stires, China se esfuerza en el mar de China Meridional en someter a la población civil marítima de sus vecinos y, a su vez, a sus gobiernos, a la visión autoritaria de Pekín sobre la soberanía marítima. Para ello, libra una «insurgencia marítima» que pretende acabar con la libertad marítima y derrocar el sistema de Derecho internacional respaldado por Estados Unidos. Esta estrategia de China atenta contra intereses vitales para Estados

⁸ Según John Arquilla y David Ronfeldt, existen dos requisitos para llevar a cabo un ataque de enjambre; que lo lleve a cabo un gran número de unidades pequeñas que maniobren y estén estrechamente interconectadas, pero que además no solo actúen como elementos de combate, sino también de reconocimiento (Triana, 2011).

Unidos, que se verá obligado a evitar el éxito de esta campaña o, de lo contrario, podría suponer un grave perjuicio a largo plazo (Stires, 2020).

El desarrollo de la guerra híbrida en el mar permite defender los intereses nacionales sin necesidad de comprometer grandes inversiones y de manera relativamente anónima mediante el empleo de herramientas no convencionales orientadas a influir en la seguridad marítima. Una primera aproximación a esta tendencia viene determinada por el creciente empleo de medios no militares, tales como guardacostas, con la intención de coaccionar a terceras partes, pero también comienza a hacerse evidente la ejecución de actividades planeadas, coordinadas y controladas de forma centralizada, que incluyen tanto acciones convencionales como no convencionales, llevadas a cabo por actores militares y no militares siguiendo el modelo de lo que conocemos como estrategias híbridas.

Estas estrategias se orientan a incrementar la ambigüedad de las acciones desarrolladas con el objetivo de dificultar los procesos de decisión propios y ralentizar la coordinación para la provisión de respuestas efectivas. Según el almirante estadounidense, James G. Stavridis, las acciones llevadas a cabo por estados en el marco de una estrategia híbrida marítima se desarrollarán fundamentalmente en el entorno de las aguas territoriales a través del empleo de una variedad de plataformas civiles armadas, tanto con armamento letal, tales como cañones, misiles y minas, o no letal, que podría incluir emisores sónicos o de alta intensidad energética, cañones de agua, etc.; además, contarían con la capacidad de desplegar sonoboyas y vehículos controlados remotamente para obtener información de interés. Todo ello, controlado y coordinado bajo una estructura de mando y control unificada (Morales Morales, 2017b).

En cuanto a los actores no estatales, las organizaciones terroristas suponen un gran riesgo en el dominio marítimo no siempre lo suficientemente valorado. De acuerdo con los datos contenidos en las diferentes bases de datos sobre terrorismo, la incidencia de este fenómeno en el dominio marítimo oscila entre el 1 y el 2 %. Sin embargo, los ataques sobre el USS Cole (DDG 67) en 2000, el M/V Limburg en 2002, el USS Ashland (LSD-48) y el USS Kearsage (LHD-3) en 2005 y sobre el M/V Star en 2010; así como el frustrado ataque sobre la fragata paquistaní PNS Zulfiqar (FFG-251) en 2014, con la intención de atacar con su armamento a buques de la marina de guerra estadounidense surtos en el

puerto de Karachi, han demostrado tanto la capacidad como la voluntad de estas organizaciones para actuar en el dominio marítimo (Echevarría Jesús, 2017).

De igual forma, existen indicios que hacen pensar que Daesh podría haber utilizado el mar Mediterráneo para realizar la transferencia de medios y personal desde Oriente Medio hacia Libia, utilizando para ello buques de pequeño porte con destino a la ciudad portuaria de Misrata, a los que previamente habrían transbordado en aguas internacionales.

A pesar de que los objetivos marítimos proporcionan a las organizaciones terroristas un carácter menos icónico que los objetivos aéreos, de acuerdo con el investigador de la Universidad de Halifax, Peter Hayden, una acción terrorista de grandes dimensiones en el dominio marítimo es inevitable, es solo cuestión de determinar dónde y cuándo. De esta forma, la hipótesis más probable, y también la de mayor impacto, se centraría en una acción terrorista orientada a la desestabilización económica (Asal y Hastings, 2014).

7. Conclusiones

En las próximas décadas, el entorno marítimo reunirá características como la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad. Aspectos que no son ajenos a otras épocas, pero que en la actualidad se ven influidas por la intensidad con la que se manifiestan las amenazas. La intensificación de las actividades humanas sobre los mares y océanos en pacífica convivencia demandan una prudente gestión de las tensiones geopolíticas y una acción colectiva que preserve el medio natural.

Sin embargo, no parece que la convivencia pacífica esté asegurada plenamente. La era posterior al 11 de septiembre sitúa a los países occidentales ante un creciente número de desafíos y crisis emergentes que en conjunto representan los más complejos desafíos a la seguridad, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y cuyas amenazas incluyen la guerra cibernética y de información; el terrorismo; el surgimiento de redes corporativas criminales transnacionales e incluso globales; los rápidos avances en inteligencia artificial y su potencial aplicación a actividades delincuenciales; la proliferación de misiles de largo alcance que proporciona a los actores la capacidad de atacar a los adversarios con gran precisión alterando el equilibrio existente entre

los sistemas de armas marítimos y terrestres; los sistemas no tripulados; y la falta de gobernanza en una gran parte de los países del mundo lo que provoca, entre otras causas, movimientos migratorios que dificultan la capacidad de proporcionar una repuesta adecuada por parte de organizaciones internacionales, nacionales y no gubernamentales. Amenazas que de una u otra manera tienen su reflejo en el dominio marítimo.

Otro rasgo definitorio de la última década es el retorno de la rivalidad entre grandes potencias como fuente de fricción en el sistema internacional. Esta rivalidad está indeleblemente moldeada por la geografía del mundo, un hecho que habla de la importancia de las marinas de guerra en este momento de cambio geopolítico. Así, entre los retos geopolíticos importantes del sistema internacional se incluyen la modernización de las Fuerzas Armadas rusas y chinas; el regreso de China a la condición de gran potencia y la consiguiente afirmación de su ascenso sobre los estados del noreste, sureste y sur de Asia; la implosión de Oriente medio con la consiguiente reordenación política regional y la drástica reducción en los últimos años del tamaño y las capacidades de las Fuerzas Armadas de los Estados de Europa Occidental.

Por otra parte, el concepto de poder naval ha cambiado y hoy en día está más vinculado a la cuestión del alcance de las actividades de las fuerzas navales fuera de las aguas territoriales y a sus esfuerzos por garantizar la seguridad de las vías marítimas de comunicación estratégicas, garantizando las cadenas de suministro, que a la protección de la supervivencia de los Estados. La seguridad marítima moderna aborda no solo cuestiones que son competencia de la Organización Marítima Internacional, como la seguridad de los buques y las instalaciones marítimas, con el objetivo principal de proteger a los profesionales marítimos contra los piratas, los terroristas y el tráfico de personas y mercancías, sino también el medio ambiente marino.

El desarrollo económico marítimo de la segunda mitad del siglo XX y XXI ha dado lugar a la creación de la economía azul, un concepto que está vinculado a la seguridad marítima, ya que las estrategias de gestión sostenible no solo requieren la aplicación y el control de leyes y reglamentos, sino que un entorno marítimo seguro constituye la condición previa para la gestión de los recursos en este dominio.

Con esta reconfiguración del concepto del poder naval Abenheim, Gingeras, James A. Russell, Wirtz, Young y Twomey sostienen

que su futuro estará sometido a tres dinámicas. En primer lugar, para mantener una capacidad de disuasión creíble, las marinas de guerra deberán preservar su capacidad para proyectar el poder en las aguas litorales de los principales teatros de conflicto geopolítico y mantener la capacidad de proporcionar asistencia militar a los países aliados y amigos o, en caso necesario, llevar a cabo una intervención en estas regiones. En segundo lugar, las marinas de guerra deben organizarse en torno a conceptos estratégicos coherentes en el marco de la fuerza conjunta, velen por la seguridad de la nación, de sus intereses y de sus aliados, y apoyen las necesidades y fines de la política nacional en su totalidad, tanto a nivel interno como externo. En tercer lugar, se puede afirmar que, desde una perspectiva centrada en la seguridad internacional, las fuerzas navales han adquirido una mayor relevancia dentro de la fuerza conjunta, esta importancia de las capacidades marítimas modernas debe ser comprendida y tenida en cuenta dentro de la comunidad de defensa, proporcionando una mayor integración que, en el seno de las marinas de guerra, puede llegar a implicar la reorganización de aquellas estructuras subsidiarias que lo requieran para facilitar y apoyar el antedicho concentro estratégico (Abenheim y otros, 2018).

Estas tres afirmaciones sobre el poder naval deben constituir la base de una estrategia sólida en el mar y mantenerse constantemente en primera línea del debate sobre la composición, entidad y organización de la estructura de la fuerza; pero *a contrario sensu*, también están provocando una creciente militarización del dominio naval, a la que no son ajenas potencias como China, la India o Australia, y que puede llegar a suponer una amenaza para la seguridad y la estabilidad económica.

Desde una perspectiva más centrada en el nivel regional, quizá el principal foco de tensión deba situarse en la región del sudeste asiático, cuya realidad geopolítica en la actualidad es abordada mayoritariamente en clave de bipolaridad entre China y los Estados Unidos. La aproximación a la región bajo el prisma exclusivo de relaciones de bipolaridad es argumentada con base en el auge militar y económico de China en los últimos años; no obstante, no pueden obviarse otros aspectos de importancia como el auge demográfico de la India o las relaciones trilaterales entre los Estados Unidos, la India y Australia o Estados Unidos, la India y Japón. En este entorno, China desarrolla una política basada en la defensa de sus intereses geopolíticos con acciones que van desde la colaboración pacífica hasta el conflicto (Blanchard y Flint, 2017).

Una combinación entre las teorías de Mackinder (1904) y Spykman (1944) sugeriría que los esfuerzos de China para establecer una zona de influencia en la periferia marítima de Eurasia podrían significar un desafío para el resto de la comunidad internacional (Wey, 2022). Así, podemos concluir que la estabilidad del sudeste asiático dependerá de las aspiraciones y estrategias que desarrollen China y Estados Unidos para penetrar la esfera de influencia el uno del otro, pero fundamentalmente de la predisposición de los Estados Unidos a compartir con China el liderazgo internacional en aquellos aspectos que afecten a sus intereses nacionales y que pasan por garantizar la libertad del tráfico marítimo, entre otros aspectos. En resumen, el resultado final dependerá de los apoyos que ambos países consigan de otras naciones con intereses en el ámbito global, pero también de la capacidad de convencer a las opiniones públicas de esas naciones de la ventaja que supone el apoyo de cada uno de estos actores.

Finalmente se hace necesario dedicar una reflexión final a la importancia del pensamiento estratégico en el dominio marítimo. En el mar, como en la tierra, la estrategia es hoy en día más un método de pensamiento de carácter visionario que un modo de actuación, con una forma más aspiracional que pragmática e inmediata.

Para determinar un punto de partida en el pensamiento estratégico naval será necesario establecer una clara diferenciación no solo entre la visión a largo plazo, sino también en el reconocimiento de que la estrategia debe esforzarse por ser coherente y duradera. Las potencias marítimas han perseguido siempre el mismo objetivo estratégico: la preservación de los intereses históricos ligados al ejercicio de la libertad de los mares, es decir, la libre circulación de bienes y personas, el libre despliegue de fuerzas navales, el libre acceso a sus territorios de ultramar y la libre explotación de los recursos marinos. Así, la razón de ser de las flotas durante décadas fue la adquisición, conservación y explotación de los mares, lo que hizo buena la formulación de las misiones de las fuerzas navales realizada por el almirante Turner: disuasión oceánica, dominio de los mares, proyección de la potencia y presencia.

Sin embargo, en la actualidad, podría parecer más acertado el enfoque del almirante Adolphe Auguste Marie Lepotier, sustentado en tres misiones: asegurar la libertad de acción y la movilidad estratégica, proteger las líneas de comunicación y mantener

la capacidad para participar en operaciones conjunto-combinadas contra la costa y las líneas de comunicación del adversario; a las que habría que añadir la vigilancia del litoral para evitar los tráficos de todo tipo y proteger el tráfico marítimo y las instalaciones estratégicas (Morales, 2019).

Para terminar esta reflexión sobre la geopolítica en el mar, es necesario reconocer la importancia del pensamiento estratégico del almirante Mahan. Una importancia que deviene de haber sistematizado un modo de pensamiento con una incuestionable potencia, lo que no supieron hacer otros pensadores, por lo que es justo reconocerle como el principal fundador del pensamiento estratégico naval moderno alrededor del concepto del *Seapower*, un pensamiento de la misma categoría que el de Mackinder entorno a la idea del Heartland. A futuro, el principal reto para los estrategas será determinar la mejor manera de anticipar el cambiante panorama estratégico global para que la estrategia naval y la estructura de fuerza permanezcan alineadas para responder, de forma eficiente, a las amenazas emergentes y las correspondientes estrategias nacionales.

Bibliografía

- Abenheim, D. *et al.* (2018). American sea power in the contemporary security environmen. *Comparative Strategy*, pp. 391-403.
- Asal, V. y Hastings, J. V. (2014). When terrorism goes to sea: terrorist organizations and the move to maritime targets. *Terrorism and Political Violence*, pp. 722-740.
- Blanchard, J. F. y Flint, C. (2017). The geopolitics of China's Maritime Silk Road. *Geopolitics*, pp. 223-245.
- Connolly, R. (2017). *Towards a dual fleet? The maritime Doctrine of the Russian Federation and the Modernisation of Russia Naval Capabilities*. Roma, Nato Defense Colleague.
- Corbett, J. S. (1911). *Some principles of Maritime Strategy*. Londres, Logsmann Green & Co.
- Echevarría Jesús, C. (28 de diciembre de 2017). El empleo del mar en las estrategias de las organizaciones terroristas. En: *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO131-2017_Mar_OrganizacionesTerroristas_CarlosEcheverria.pdf

- Fedyszyn, T. (19 de abril de 2017). Russia: a Land Power Hungry for the Sea. En: *War on the Rocks*. Disponible en: <https://warontherocks.com/2017/04/russia-a-land-power-hungry-for-the-sea/>
- González, A. y Ossa, R. (2023). *World Trade Report 2023. Re-globalization for a secure, inclusive and sustainable future*. Ginebra, Organización Mundial de Comercio.
- González-Regueral, F. C. (2023). Una lectura contemporánea de la obra del almirante Alfred Thayer Mahan. *Revista General de Marina*, pp. 213-218.
- Gorenburg, D. (26 de julio de 2017). Russia's new and unrealistic naval doctrine. En: *War on the Rocks*. Disponible en: <https://warontherocks.com/2017/07/russias-new-and-unrealistic-naval-doctrine/>
- Izquierdo, J. D. (2019). La amenaza híbrida en la guerra naval. *Revista General de Marina*, pp. 529-539.
- Lee, S. (2015). Crowded waters. Naval competition in the Asia-Pacific. Australian Strategic Policy Institute. En: *Crowded waters. Naval competition in the Asia-Pacific*. ASPI. Disponible en: https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/import/SR80_crowded_waters.pdf?VersionId=FNROpG4aRMmBFN_Zr0sNL0l8bO03KXn0
- Lukaszuk, T. (2020). Indian and Australian Maritime Security Doctrines in the Indian Ocean Region in the 21st Century. Christian Bueger's Matrix of Maritime Security Approach. *Polish Political Science Yearbook*, pp. 105-127.
- Mackinder, H. J. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, pp. 421-437.
- Mahan, A. T. (1890). *The Influence of Sea Power Upon History*. Boston, Little, Brown and company.
- Matsamura, M. (Agosto de 2015). China's Self-Destructive Maritime Strategy. En: *Project Syndicate*. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/south-china-sea-security-by-masahiro-matsumura-2015-08>
- Mearsheimer, J. y Walt, S. (2016). The case of offshore balancing: A superior U.S. Grand Strategy. *Foreign Affairs*.
- Mehta, K. et al. (2023). *Existing and Emerging Topics and Potential Priorities for the Safety and Security of the Maritime Environment*. Existing and Emerging Topics and Potential Priorities for the Safety and Security of the Maritime Environment. Homeland Security Operational A. RAND Corporation.

- Monaghan, A. y Connolly, R. (2023). *The sea in the Russian strategy*. Manchester, Manchester University Press.
- Morales Morales, S. (2 de mayo de 2016). El auge del dragón en el sudeste asiático: ¿China a rumbo de colisión con los Estados Unidos? En: *GESI. Grupo de Estudios de Seguridad Internacional*. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-auge-del-drag%C3%B3n-en-el-sudeste-asi%C3%A1tico-%C2%B-Fchina-rumbo-de-colisi%C3%B3n-con-los-estados-unidos>
- . (2017a). Quo vadis... La guerra a través de herramientas no convencionales. *Revista General de Marina*, pp. 321-327.
- . (2017b). ¿Quo vadis Poseidón? *Revista General de Marina*, pp. 135-143.
- Morales Morales, S. y Romero Bartumeus, L. (2017). El valor estratégico del estrecho de Gibraltar. *Revista General de Marina*, pp. 753-757.
- . (2019). Conversatorio de estrategia marítima. *Revista General de Marina*, pp. 121-134.
- Paredes, J. P. (2021). España ante la realidad marítima. *Cuadernos de Pensamiento Naval*, pp. 11-30.
- Pauli, G. (2011). *La economía azul*. Barcelona, Tusquets Editores.
- Ramírez, E. P. (2021). La lucha de los Estados por la jurisdicción sobre sus espacios marítimo de interés. *Cuadernos de Pensamiento Naval*, pp. 61-76.
- Schaub, G. J., Murphy, M., y Hoffman, F. G. (2017). Hybrid Maritime Warfare. *The RUSI Journal*, pp. 32-40.
- Spykman, N. (1944). *The Geography of the Peace*. Nueva York, Harcourt, Brace and Company.
- Stavridis, J. (2017). *Sea Power. The history and geopolitics of the world's oceans*. Nueva York, Penguin Books.
- Stires, H. (2020). Win without fighting. *Proceedings*, pp. 20-25.
- Triana, J. M. (2011). Irán y la guerra asimétrica. *Revista General de Marina*, pp. 87-94.
- Wey, A. L. (2022). A "Mah-Kinder" geopolitical explanation of China's Belt and road Initiative. *Comparative Strategy*, pp. 203- 211.

Capítulo cuarto

El espacio ultraterrestre, un entorno indispensable para la seguridad nacional

José María Martínez Cortés

Resumen

La tecnología espacial y los productos que de ella obtenemos constituyen un elemento esencial en nuestra vida cotidiana. Dependemos en gran medida de ellos y esta realidad es igualmente aplicable a las necesidades de las Fuerzas Armadas (FF. AA.). Sin embargo, el espacio ultraterrestre no solo se encuentra más congestionado debido al mayor acceso a la tecnología espacial de un mayor número de actores, sino también más disputado. A pesar de que el espacio exterior constituye un espacio común global en el que el acceso debería ser libre y continuo para todos, la realidad demuestra que cada vez más actores se afanan en obtener capacidades que permitan implementar un control efectivo del espacio para garantizar su acceso continuado y poder contrarrestar actividades maliciosas de potenciales adversarios; en pocas palabras, llevar a cabo un «limitado» control ofensivo del espacio.

La evolución del entorno y el incremento de capacidades en años recientes ha traído como consecuencia la declaración del espacio ultraterrestre como dominio operativo, otro dominio más [a nivel nacional, como parte del ámbito aeroespacial] donde producir los

efectos que sean pertinentes. Parece que, de forma paralela a la evolución de la aviación, las actividades más comunes, hasta ahora, en el espacio ultraterrestre están viéndose complementadas con actividades que no solo buscan el beneficio propio, sino también afectar a un potencial adversario que busca producir efectos negativos en nuestros sistemas o actividades.

La necesidad de un mayor control del espacio ultraterrestre es algo irrefutable, algo que viene confirmándose día tras día. No afrontar, a nivel nacional, esta realidad no solo obstaculizará nuestra posición en el entorno del espacio ultraterrestre, sino que dificultará la gestión propia de este nuevo dominio operativo antes de que seamos conscientes de ello y sea demasiado tarde.

Palabras clave

Espacio ultraterrestre, Control del espacio ultraterrestre, Dominio operativo, Capacidades militares.

The outer space, an indispensable domain for the national security

Abstract

Space technology and the products we derive from are an essential part in our daily lives because we depend on them so much. But, this reality also applies to the needs of the Armed Forces. However, the outer space is not only crowded as more actors gain access to space technology, but it is also more contested. Despite the fact that outer space constitutes a global commons to which access should be free and uninterrupted for all operators, reality shows us that more and more actors are seeking to acquire capabilities that will allow them to exercise effective control over space in order to guarantee its continuous access and to be able to counter malicious activities of potential adversaries; in a few words, to carry out a "limited" offensive control over space.

The evolution of the environment and the increase in space capacities in recent years have led to the declaration of the outer space as an operational domain, another domain [at a national level, as a part of the aerospace domain] in which effects can be produced. It seems that in a similar way to the evolution of aviation, the most common activities in outer space up to now are being complemented with other activities that do not only seek their own benefit but try to affect a potential adversary that seeks to produce any negative effects on our systems or activities.

The need for a greater control in outer space is unquestionable, something confirmed day after day. Failure to face up to this reality at national level will not only be an obstacle for us in the space environment, but will also make it difficult to properly manage this new operational domain before being aware of it and then being too late.

Keywords

Outer space, Control of the outer space, Operational domain, Military capabilities.

1. Qué representa hoy el espacio ultraterrestre

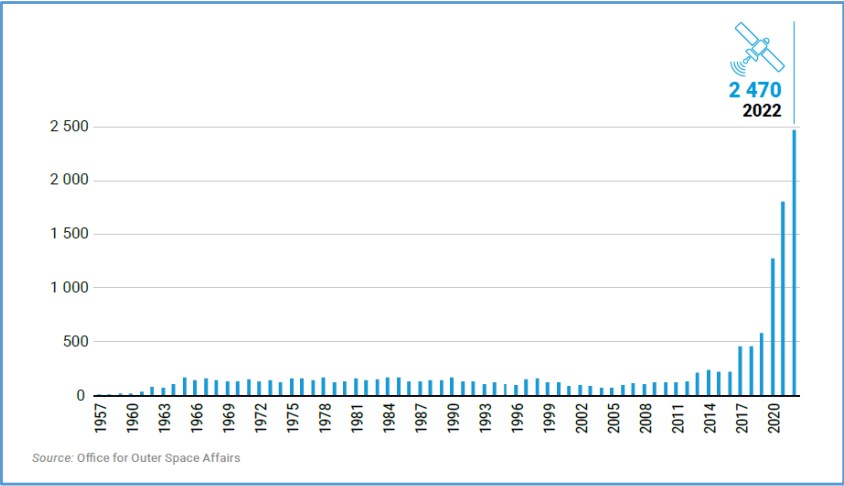
La última década ha visto un incremento significativo de la dependencia de la vida cotidiana de las actividades y capacidades relacionadas con el espacio ultraterrestre (o exterior), fundamentalmente, en los países desarrollados. La economía global depende en gran medida de sistemas y aplicaciones basadas en actividades o capacidades empeñadas en el espacio exterior. Esta gran dependencia constituye una vulnerabilidad, condición que se trata de analizar en profundidad para concienciar de sus verdaderas consecuencias y, en su caso, tratar de impulsar aquellas acciones que correspondan.

Actividades tan críticas como las comunicaciones, el transporte naval, terrestre y aéreo, la sincronización y gestión de los sistemas bancarios y el funcionamiento de redes de carácter estratégico –entre ellas, las redes energéticas– son algunos ejemplos de nuestra dependencia cotidiana, a la que hay que añadir la absoluta necesidad de este tipo de capacidades para la ejecución de operaciones militares. Usamos satélites¹ para navegar, comprender nuestro entorno en la Tierra (y el más allá) y comunicarnos a través de la tierra y los océanos, incluso con otros planetas. Los satélites han llegado a sustentar la economía y la actividad global. Ciertamente, no obstante, que la amplia disponibilidad de datos ha cambiado la dinámica de seguridad, ya que fuerzas extranjeras, grupos armados y delincuentes pueden también aprovechar cada vez más los datos de detección remota y otras aplicaciones espaciales para observar, comprender, exponer o responder a la actividad estatal (Neubauer, 2021).

Esta situación de dependencia y necesidad de capacidades espaciales, lejos de ser nueva, sí es evidente desde hace algo más de una década y está sufriendo un incremento acelerado que se refleja en el número de satélites lanzados al espacio exterior cada

¹ Además de apoyar la navegación, los datos de posicionamiento, navegación y tiempo son críticos para la seguridad de la aviación y otros sistemas de transporte y servicios públicos (en administración de redes), para los servicios financieros (como referencia de fecha y hora), en redes de energía, telecomunicaciones (para sincronizar llamadas) e informáticas y para todas las actividades que precisen referencia temporal o espacial. Por su parte, los datos de detección remota (teledetección) de observación de la Tierra se utilizan para la predicción del tiempo, la investigación y la inteligencia, y forman parte de la vida cotidiana. Finalmente, los satélites de la infraestructura de telecomunicaciones extienden la telefonía e internet más allá del alcance de las redes terrestres enlazadas mediante cable, relés de microondas, o fibra óptica (*Challenges to Security on Space*, 2022).

año, con un importante incremento desde 2017, tal como resalta la figura 1. En este entorno, aquellos países que se sienten, o pretenden sentirse, actores en el contexto internacional buscan una autonomía estratégica, con base en sus capacidades espaciales. Sin embargo, concienciarse de esta dependencia no es suficiente, es preciso profundizar en las consecuencias que pueden tener la degradación o negación de los servicios que recibimos del espacio.



Satélites lanzados al espacio anualmente

2. Funciones necesarias en el espacio ultraterrestre

El disfrute de los servicios que recibimos del espacio no sale gratis ni mucho menos. Para poder ser usuarios de los servicios mencionados hemos de llevar a cabo, *grosso modo*, diversas actividades en el espacio, que pueden ser agrupadas en funciones, que constituyen un elemento crítico en nuestra forma de vida.

Como ocurrió con la evolución de la aviación (con un inicio enfocado en inteligencia, vigilancia y reconocimiento y un significativo impulso de misiones de todo tipo en la Primera Guerra Mundial), las actividades más comunes, hasta el momento, en el espacio ultraterrestre (comunicaciones, detección remota, apoyo a la navegación, etc.) están viéndose complementadas con actividades que no solo buscan el beneficio propio, sino que también persiguen, cuando la necesidad impone, afectar a un potencial adversario que busca producir efectos negativos en nuestros sistemas o actividades.

Así, independientemente de algunas diferencias, según los documentos doctrinales y los países, las actividades que se realizan, cada vez con mayor protagonismo, con las capacidades espaciales pueden englobarse fundamentalmente en cuatro áreas funcionales (Martínez Cortés, 2023), siendo las dos últimas –la inteligencia, vigilancia y reconocimiento (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*-ISR) y el apoyo desde el espacio– las más conocidas.

En primer lugar, el conocimiento de la situación espacial incluye todas las actividades encaminadas a disponer y mantener información precisa y oportuna sobre el entorno espacial (relativa a capacidades, disponibilidad, limitaciones, condiciones ambientales, etc.) y, particularmente, lo referido a riesgos para los sistemas satelitales y efectos para la conducción de operaciones militares, todo ello con el fin de proporcionar indicaciones y alertas sobre intenciones del adversario (incluyendo el lanzamiento de misiles desde su territorio). En una palabra, actividades dirigidas a conocer –dentro de lo posible– todo lo que acontece en el espacio ultraterrestre.

Esta área cubre, a su vez, tres pilares, que son la observación y predicción de actividad solar; la detección y seguimiento de objetos naturales (principalmente asteroides) cercanos a la Tierra que puedan dañar o eliminar satélites; y la vigilancia y seguimiento espacial, el más relevante a nuestros efectos, cuyo objeto consiste en detectar y catalogar los satélites activos e inactivos y todo tipo de basura espacial que orbita alrededor de la Tierra para evitar colisiones que afecten a sistemas en servicio. Lo trascendente de estas actividades es que el conocimiento de la situación espacial nos permite, mediante acciones ofensivas y defensivas, garantizar el control del espacio de una forma continuada, lo que nos lleva a la siguiente área de actividad.

Quizá, la función menos conocida, pero más relevante a los efectos de este capítulo, es el control del espacio (ultraterrestre). Incluido dentro del control del aire-espacio (uno de los cometidos fundamentales del poder aeroespacial) y protagonizado en un porcentaje muy elevado por la fuerza aérea, en nuestro caso el Ejército del Aire y del Espacio, el control del espacio ultraterrestre consiste en el empleo de capacidades para asegurar el acceso y para alcanzar y mantener un grado suficiente de libertad de acción en el espacio, de la misma manera que se persigue en el espacio aéreo. Aunque, por el momento, la naturaleza

del subdominio espacial² es tal que un control total no es viable por parte de ningún actor (Martínez Cortés, 2023), el control del espacio puede incluir actividades de control del espacio defensivas y ofensivas que, en ambos casos, deben estar basadas en un robusto conocimiento de la situación espacial para saber cómo actuar.

Mientras el control espacial defensivo –también conocido como control positivo– engloba actividades pasivas y activas dirigidas a proteger las capacidades espaciales propias, así como a evitar, neutralizar o degradar los ataques del adversario realizados con capacidades espaciales contra las operaciones propias en cualquier dominio, el control espacial ofensivo [también conocido como control negativo] se refiere a actividades encaminadas a negar, degradar, interrumpir, destruir o engañar las capacidades espaciales de un adversario o el apoyo espacial proporcionado por un tercero a su favor. En este caso, comprenden acciones realizadas en cualquiera de los tres segmentos espaciales –segmento terreno, enlaces de comunicación o satélites–, ya sea con ataques letales o mediante el empleo del ciberespacio o la guerra electrónica.

Por último, las dos áreas funcionales más conocidas las constituyen las actividades realizadas con medios espaciales para contribuir al conocimiento de la situación en superficie³ (relativas a la inteligencia, vigilancia y reconocimiento, ISR, desde el espacio) y las llevadas a cabo para apoyar las actividades ciudadanas cotidianas o las operaciones militares mediante los servicios basados en el espacio. En este último caso, incluyen actividades de posicionamiento, navegación y sincronización (PNT, del inglés *positioning, navigation and timing*); comunicaciones; adquisición electrónica de señales; observación meteorológica o medioambiental; y cartografía⁴.

² A efectos operativos y, por tanto, en lo que a las FF.AA. se refiere y a su doctrina se han establecido tres ámbitos físicos: el terrestre, el marítimo y el aeroespacial (es decir, el aire-espacio, incluyendo el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre). Además se han establecido dos ámbitos virtuales: el ciberespacial y el cognitivo. Doctrina para el empleo de las FAS, PDC-01 (A).

³ Esta es una aportación extraordinaria por su permanencia, ubicuidad, capacidad y variedad de sensores, altura, alcance y precisión, así como por la transmisión en tiempo real (Martínez Cortés, 2023).

⁴ Este conjunto de actividades, además de permitir muchas de nuestras actividades diarias, permite y mejora la efectividad de otras capacidades militares y no-militares y, por tanto, de las operaciones militares en todos los dominios (Martínez Cortés, 2023).

3. El espacio, un entorno operativo disputado

Vista nuestra dependencia del espacio ultraterrestre y las funciones espaciales que necesitamos realizar al respecto, se impone analizar el incremento de la disputa que este entorno está sufriendo, así como los riesgos y amenazas que afectan a las actividades espaciales. Lejos de ser un entorno pacífico, en la última década, el auge económico y militar de China en su objetivo de competencia estratégica con el gigante estadounidense, así como la modernización de algunas capacidades rusas (unida a una política rusa claramente más asertiva) y la entrada en escena de otros actores como la India, Irán o Corea del Norte, han transformado progresivamente no solo la correlación de fuerzas, sino también la percepción de seguridad que, a corto plazo, se vislumbra en la ejecución de actividades en el espacio.

Con base en las capacidades militares desarrolladas por estos actores, produciendo consecuentemente un entorno de mayor dificultad de proyección y movimiento de fuerzas, en referencia a nuevas capacidades A2/AD (del inglés *anti-access/area-denial*), lo relevante de dicho entorno es que afecta por igual a todos los dominios, incluyendo, por supuesto, la parte espacial. El mayor acceso a la tecnología y el abaratamiento de los sistemas y conjuntos satelitales⁵ han convertido el espacio ultraterrestre en un entorno, además de más congestionado⁶, mucho más disputado que hace algo más de una década, prueba de ello es el incremento mencionado de lanzamientos anuales de satélites en los últimos cinco años, así como el habido en las capacidades de control del espacio, por parte de los actores principales.

Además, como en cualquier entorno, el empleo de satélites se encuentra afectado por sus propios riesgos y amenazas, más aún en el contexto actual de disputa y competencia estratégica, riesgos y amenazas que pueden estar asociados a dos causas principales: a acciones no provocadas por el hombre o no intencionadas⁷, o bien a acciones intencionadas de otros actores en el espacio, mediante capacidades cuyo crecimiento podemos califi-

⁵ Permitiendo que un mayor número de actores se conviertan en usuarios de estas capacidades.

⁶ Con perspectivas preocupantes en lo que respecta a la basura espacial.

⁷ Incluyen tanto los fenómenos naturales en el espacio, como accidentes o eventos no provocados ocurridos en el espacio (incluyendo accidentes por posibles colisiones con objetos espaciales artificiales, sean basura espacial u otros satélites activos), o bien interferencias de radiofrecuencia (por los muchos transpondedores en órbita) o

car de «preocupante» y que, a nuestros efectos, centran nuestra atención. En este último caso, nos referimos a la producción intencionada de efectos no naturales producidos por otros actores en el espacio que, por su forma o intensidad, pueden enmarcarse en dos grupos. De una parte, *acciones no-físicas* que producen, generalmente, efectos reversibles (mediante el empleo de la guerra electrónica o el ciberespacio) y, de otra, *acciones físicas* que, incrementando el nivel de agresividad, producen efectos irreversibles con un posible impacto significativo y adverso en nuestras capacidades de carácter perdurable. Este tipo de acciones físicas pueden provenir de sistemas de energía dirigida (DEW) o microondas de alta potencia (HPM)⁸, definidas como *acciones físicas no-cinéticas*, o bien de sistemas con carga destructiva de carácter letal, definidas como *acciones físicas cinéticas*, como por ejemplo los misiles antisatélite ASAT⁹.

3.1. Implicaciones estratégicas

La propia evolución de este entorno disputado, reflejado en el incremento de capacidades satelitales por parte de actores con actitudes «poco pacíficas», ha llevado consigo, en los últimos años, eventos nada pacíficos ni esperanzadores, desde el punto de vista de la seguridad. Entre otros aspectos, la mayor parte de los países de nuestro entorno, incluyendo España, hemos adaptado nuestros documentos estratégicos acomodando la asunción, por parte de la Alianza Atlántica, del espacio ultraterrestre como nuevo dominio operativo en noviembre de 2019¹⁰. Pero no solo en los países de nuestro entorno; China y Rusia han reconocido, en sus estrategias o doctrinas, que el espacio exterior se ha convertido en un dominio operativo, como luego veremos.

fallos de *hardware* y *software* que, aparte de impredecibles, son difíciles de corregir (Martínez Cortés, 2023).

⁸ DEW, del inglés *Directed Energy Weapons*, y HPM, del inglés *High-Powered Microwave*.

⁹ ASAT, del inglés *antisatellite*.

¹⁰ Después de que en EE. UU. se elaboraran, en 2018, la *National Strategy for Space* y la *National Defense Strategy* y que, en 2020, fuera publicada la *Defense Space Strategy* (DDS). Por su parte, Francia elaboró la Estrategia Espacial de Defensa en 2019 y el Reino Unido, la Estrategia Nacional Espacial en 2021 y la Estrategia de Defensa Espacial en 2022. En España, además de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional (2019), el Ejército del Aire y del Espacio ha elaborado, con la aprobación del JEMAD y como documento de carácter interno del MINISDEF, la Estrategia Espacial del Ejército del Aire y del Espacio.

A su vez, esta realidad ha traído como consecuencia la incorporación de algún organismo relacionado específicamente con el espacio dentro de las estructuras de las FF. AA. de los distintos países, en formato según volumen de fuerzas, capacidades a obtener y la idiosincrasia de los diferentes modelos de fuerzas. Por su parte, China y Rusia también han incorporado algún organismo del espacio en sus componentes militares. Mientras los analistas rusos ven la guerra moderna como una lucha por el dominio de la información y las operaciones centradas en red de dominios (incorporando el entorno espacial), a menudo, sin límites claros y áreas operativas contiguas (*Capacidades Globales de Contra Espacio*, 2023), China integra sus capacidades espaciales militares, junto a las cibernéticas, de guerra electrónica y psicológicas, en lo que define como el «dominio de la información» (Jordán, 2023).

En consecuencia, además de a cambios doctrinales y organizativos, el contexto de competencia estratégica que hoy vivimos y el desarrollo de las tecnologías han llevado a los países más potentes del sector a incorporar capacidades que puedan negar a otros el empleo de sistemas satelitales o degradar la información que se obtiene de ellos, cuando están en juego los intereses nacionales o la libertad de acción propia en el espacio.

Esta cuestión no resulta baladí si tenemos en cuenta que el desarrollo de la regulación jurídica al respecto no parece ayudar, pues resulta altamente improbable que la ONU consiga gestionar, a través de una organización de carácter universal, los intereses, la normativa y los recursos necesarios para ser influyente en este tema (Barahona, 2022)¹¹. De hecho, aunque la exploración y utilización del espacio ultraterrestre deben hacerse en provecho e interés de todos los países (sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico) e incumben a toda la humanidad, y a pesar de que el espacio ultraterrestre debe estar abierto para su exploración y utilización a todos los Estados en condiciones de igualdad y en conformidad con el Derecho internacional, según el tratado que afecta a estas actividades¹², la realidad demuestra

¹¹ Lo que no debe impedir buscar acuerdos en materias poco sensibles y de relevancia común para todos los actores e intentar construir una red eficaz de cooperación internacional.

¹² *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*. Fue aprobado el 19 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 10 de octubre de 1967.

que las actuaciones de los actores principales en este entorno no apuntan precisamente al calificativo de «pacíficas», tal como hemos adelantado.

Llegados a este punto, el incremento de las actuaciones que afectan a la seguridad en el espacio obliga a seguir impulsando la elaboración y adaptación de la normativa jurídica en el contexto de cooperación internacional, debiéndose calificar de «ilegales» las acciones ofensivas agresivas en el espacio (Aznar, 2021). No podemos olvidar que, en cualquier caso, siempre debería ser permitida una «legítima defensa» acomodada a este entorno, dado que nadie puede asegurar el respeto de todos a las normas actualmente en vigor, máxime en el contexto actual de competencia estratégica. Y no solo eso, esta evolución impone asimismo una mayor atención e incremento de las capacidades que puedan, en cierta medida, protegernos de las actividades agresivas mencionadas; nos referimos a las capacidades dirigidas al control del espacio (mencionadas en apartado anterior) y, más concretamente, a las capacidades necesarias para negar o degradar el empleo de sistemas satelitales, por parte de un potencial adversario.

4. Capacidades necesarias para el control ofensivo del espacio

Pero, cuando hablamos de negar o degradar el empleo de sistemas satelitales, ¿a qué capacidades y a qué efectos nos referimos? Al tipo de capacidades utilizadas para negar o degradar el empleo de sistemas satelitales, por parte del adversario, genéricamente se les denomina capacidades para el control ofensivo del espacio ultraterrestre¹³, o bien, capacidades contra-espacio o *counter-space* en inglés (a semejanza de las capacidades contra-aire o *counter-air*, en el caso de capacidades aéreas). Estas capacidades varían significativamente en función de los tipos de efectos que crean, cómo se despliegan, su detectabilidad, su capacidad para ser atribuidos y el nivel de tecnología y recursos necesarios para su desarrollo y despliegue. De forma genérica, con base en el *Challenges to Security in Space* (2022), el *Space Threat Assessment* (2023), el *Handbook for Space Capability Development* (2023) y las *Capacidades Globales de Contraespacio* (2023), pueden clasificarse en tres grandes grupos –capacidades

¹³ Como se ha mencionado, existen, además, capacidades para la función del control defensivo del espacio ultraterrestre, tal como detalla el apartado dos, no entrándose más en detalles por restricciones de extensión del capítulo.

basadas en la guerra electrónica, capacidades basadas en el ciberespacio y capacidades físicas, estas clasificadas, a su vez, en capacidades no cinéticas y cinéticas-.

La aplicación de capacidades basadas en la guerra electrónica afecta el espectro electromagnético, a través del cual los sistemas espaciales transmiten y reciben datos. Los dispositivos de perturbación interfieren las comunicaciones hacia o desde los satélites, generando ruido en la misma banda de radiofrecuencia, interfiriendo el enlace de comunicaciones –de mando y control–, ya sea ascendente (de la Tierra hacia el satélite) o descendente (del satélite hacia el usuario en Tierra). Empleando también la guerra electrónica puede producirse una señal de engaño con la que el atacante introduce una información falsa y engaña al receptor, haciéndole creer que una señal falsa (producida artificialmente por el atacante) es la señal real que está tratando de recibir. Ambas interferencias –perturbación y engaño– son acciones ofensivas normalmente reversibles, porque las comunicaciones pueden volver a la normalidad una vez se elimina la señal perturbadora.

En el ámbito del ciberespacio, las acciones ofensivas se dirigen a los datos mismos o a los sistemas que emplean, transmiten y controlan el flujo de datos, con objeto de realizar el seguimiento de los patrones del tráfico de datos, de interceptar datos o bien de insertar datos o mandos falsos o corruptos en un sistema. Dichas acciones, que pueden tener como objetivo estaciones terrestres, equipos de usuario final o los propios satélites, pueden resultar en la pérdida de datos o del servicio satelital, circunstancia que podría tener efectos sistémicos generalizados. Aunque requieren un alto grado de conocimiento de los sistemas objetivo, estas acciones no requieren necesariamente grandes recursos para su ejecución (incluso pueden ser subcontratados a grupos privados o individuos). Además, puede resultar difícil su precisa atribución, porque los atacantes pueden usar una variedad de métodos para ocultar su identidad cuando lanzan un ataque, como el empleo de servidores secuestrados.

En lo que respecta a las armas físicas, en este caso no-cinéticas, pueden producir efectos físicos en los satélites o en el segmento terreno sin efectuar ningún contacto físico. En este grupo, los láseres o armas de energía dirigida (DEW) pueden emplearse para deslumbrar temporalmente, o cegar permanentemente, los sensores de los satélites o para hacer que los componentes se sobrecalienten. Asimismo, las armas de microondas de alta potencia (HPM) pueden interrumpir la electrónica de un satélite,

causar daños permanentes en circuitos eléctricos y procesadores o, incluso, corromper los datos almacenados en su memoria. En ambos casos, DEW y HPM, pudiendo ser actuados desde emplazamientos terrestres, navales, plataformas aerotransportadas, o bien desde otros satélites, el atacante puede tener una capacidad limitada para saber si el ataque fue exitoso, porque no es probable que produzca indicadores visibles¹⁴.

En un mayor nivel de agresividad, las armas –contra-espacio o *counter-space*– de efectos físicos cinéticos, que intentan atacar directamente o detonar una ojiva cerca de un satélite¹⁵ o de una estación terrestre, tienden a causar un daño irreversible y constituyen una fuerte demostración (disuasoria) de fuerza que suele ser atribuible y públicamente visible. Las tres formas principales de ataque físico cinético en el entorno satelital son las armas antisatélite ASAT de ascenso directo (DA-ASAT)¹⁶, las armas anti-satélite coorbitales y los ataques a estaciones terrestres dirigidos, generalmente, a los emplazamientos terrestres de mando y control de los satélites. Las armas DA-ASAT se lanzan desde la Tierra para impactar con un satélite en órbita, mientras que las armas ASAT coorbitales se colocan primero en órbita y después maniobran hacia o cerca de su objetivo previsto en órbita. No obstante, estas maniobras coorbitales, que se conocen comúnmente como operaciones de encuentro y proximidad (RPO)¹⁷, pueden ir enfocadas no solo como armas ASAT coorbitales, sino también (en forma menos agresiva) como sistemas satelitales de vigilancia e inspección, bien de satélites propios (en tareas de mantenimiento o reparación de componentes en los satélites),

¹⁴ Asimismo, aunque específicamente prohibido, en este grupo puede incluirse un dispositivo nuclear detonado en el espacio que puede crear un pulso electromagnético con efectos indiscriminados en los satélites existentes en las órbitas afectadas (dentro del alcance del pulso electromagnético), y un entorno de alta radiación que degrada componentes del satélite a largo plazo, si este carece de blindaje. La detonación de armas nucleares en el espacio está prohibida por el Tratado de Prohibición de Pruebas Parcial de 1963, con más de cien signatarios, no incluyendo a China o Corea del Norte.

¹⁵ Hasta la fecha, aunque cuatro países (EE.UU., Rusia, China e India) han probado con éxito armas DA-ASAT contra sus propios satélites, ningún país ha llevado a cabo un ataque físico cinético contra el satélite de otro país (*Space Threat Assessment*, 2023); no obstante, ya en la década de los sesenta la Unión Soviética probó armas ASAT cinéticas coorbitales. Es importante resaltar que un ataque físico cinético con éxito en el espacio produce un elevado número de desechos orbitales (en forma de basura espacial) que pueden afectar, de forma indiscriminada, a otros satélites, incluso propios, en órbitas similares.

¹⁶ DA-ASAT, del inglés *Direct Ascent Antisatellite*.

¹⁷ RPO, del inglés *Rendez-vous and Proximity Operations*.

o bien de satélites ajenos (en maniobras de monitorización del movimiento de satélites en tareas de espionaje o inteligencia).

5. Capacidades en poder de las naciones

Como hemos adelantado, el contexto de competencia estratégica y el mayor acceso a las tecnologías han llevado a los países más potentes en este entorno a ir incorporando capacidades dirigidas a negar o degradar a otros el empleo de sistemas satelitales para asegurarse la libertad de acción en dicho entorno. Sin miedo a equivocarnos, podemos afirmar que estas capacidades, que aún en la actualidad pueden parecer para algunos una cuestión de ciencia ficción, muy probablemente formarán parte de entornos muy cercanos¹⁸, a muy corto plazo. Ciertamente es que, aunque existe un esfuerzo importante en investigación y desarrollo de una amplia gama de capacidades destructivas y no destructivas para el control ofensivo del espacio en varios países, en las actuales operaciones militares solo se están utilizando activamente las capacidades no físicas basadas en el espectro electromagnético o en el ciberespacio.

A continuación, con base en el *Challenges to Security in Space* (2022), el *Space Threat Assessment* (2023), el *Handbook for Space Capability Development* (2023) y las *Capacidades Globales de Contraespacio* (2023), revisamos las capacidades existentes en este contexto en manos de los países más potentes, –EE. UU., Federación de Rusia, China e India–, que nos acercan a la realidad de esta parte del entorno estratégico y operativo.

5.1. Capacidades de EE. UU.

Estados Unidos posee un sistema operativo ofensivo de guerra electrónica (denominado Sistema de Contra Comunicaciones, CCS, del inglés *Counter Communications System*) desplegado globalmente para proporcionar interferencias de enlace ascendente contra satélites de comunicaciones en órbita geoestacionaria y ha iniciado un programa para actualizar estas capacidades. Asimismo, tiene capacidad (demostrada en ejercicios militares) de perturbar e interferir las señales civiles, y con probabilidad militares, de los sistemas de navegación global por satélite dentro de un área local de operaciones para evitar su empleo efi-

¹⁸ Refiriéndonos a aliados cercanos.

caz por parte de los adversarios. Sin embargo, se desconoce la efectividad de las medidas estadounidenses para contrarrestar la perturbación y el engaño adversarios de señales GPS militares.

En lo que respecta a capacidades para generar efectos físicos no cinéticos, ha llevado a cabo importantes actividades de investigación y desarrollo sobre láseres de alta energía basados en tierra para propósitos de control ofensivo del espacio y otros fines, y se estima que no existen obstáculos tecnológicos para que operacionalice estas capacidades en aplicaciones militares. Además, posee sistemas láser de baja potencia con la capacidad de deslumbrar, y posiblemente cegar, satélites de captación de imágenes de observación de la Tierra. Sin embargo, no hay indicios de que estas capacidades potenciales de alta o baja potencia hayan sido puestas en servicio activo.

Por otra parte, no hay evidencia pública de que disponga de una capacidad de arma de energía dirigida (DEW) basada en el espacio, aunque se encuentra planeando una investigación sobre la viabilidad de un arma de este tipo para defenderse contra misiles balísticos y la Fuerza Espacial ha expresado interés en una arquitectura de energía dirigida en general (no necesariamente basada en el espacio). Si se desarrollan, estos sistemas pueden tener una capacidad contra otros satélites en órbita y pueden considerarse sistemas antisatélite *de facto*.

Estados Unidos ha llevado a cabo, asimismo, múltiples pruebas de tecnologías para acercamiento y encuentro de satélites (RPO), tanto en órbitas bajas como geoestacionarias, que, junto con tecnologías de seguimiento, designación e interceptación para impacto y destrucción, podrían conducir a una capacidad anti-satélite coorbital. Aunque estas pruebas se realizaron para otras misiones no ofensivas (como defensa antimisil, inspecciones en órbita y servicio de satélites) y a pesar de que EE. UU. no tiene un programa reconocido para desarrollar capacidades coorbitales, si lo precisara, sí dispondría de la capacidad tecnológica para ello en un corto período de tiempo.

En un plano más ofensivo, en el pasado EE. UU. ha desarrollado sistemas DA-ASAT dedicados, tanto convencionales como con ojivas nucleares, y probablemente posea la capacidad de tenerlos en un futuro cercano, si así lo elige¹⁹. Aunque no

¹⁹ Las Fuerzas Armadas norteamericanas demostraron la capacidad DA-ASAT, por primera vez en septiembre de 1985, al destruir un antiguo satélite de observación solar con un misil ASM-135 desde un avión F-15A (Jordán, 2023). Asimismo, el último test

tiene una capacidad reconocida DA-ASAT, sí tiene actualmente operativos interceptadores de defensa antimisil en trayectoria media que se han demostrado en un papel ASAT contra satélites en órbita baja (LEO)²⁰. A pesar de que el último test de esta capacidad (DA-ASAT) tuvo lugar en 2008, en abril de 2022, la Administración Biden anunció su intención de no llevar a cabo más pruebas reales e instó a que hicieran lo mismo el resto de potencias (intentando generar un régimen internacional de buenas prácticas). De hecho, debido a su elevada dependencia económica y militar del espacio ultraterrestre, EE. UU. es el más interesado en promover un compromiso de no realizar un primer ataque en este dominio.

5.2. Capacidades de la Federación de Rusia

Como uno de los tres actores espaciales estatales dominantes, Rusia mantiene substanciales capacidades y fuerzas espaciales, muchas de ellas de la época de la Unión Soviética. Existe una fuerte evidencia de que, desde 2010, se ha embarcado en un conjunto de programas con la finalidad de recuperar muchas de sus capacidades de control del espacio de la Guerra Fría. Sin embargo, Moscú se encuentra en un punto de inflexión; durante 2022, Rusia ha continuado desplegando capacidades espaciales y de control de espacio menos avanzadas de lo que se había anticipado. A pesar de las pretensiones de éxito de la Federación Rusa, no se han visto en el terreno armas avanzadas, tales como los láseres basados en tierra *Peresvet* y *Sokol-Eshelon*, habiendo además informes de que la base industrial espacial rusa está sufriendo sanciones, posee una población que envejece y padece de corrupción.

real de capacidad DA-ASAT tuvo lugar en 2008, cuando un misil SM-3 lanzado desde el crucero USS *Lake Erie* destruyó un satélite propio de observación terrestre (*Space Threat Assessment*, 2023).

²⁰ Según *Challenges to Security in Space* (2022), las órbitas de las naves espaciales siguen parámetros de acuerdo con las leyes de la física. Los tipos y parámetros de órbita de los satélites generalmente se seleccionan para proporcionar el mayor beneficio al menor coste, según el propósito y capacidades del satélite. Los cuatro tipos de órbita más comunes utilizados en el ámbito militar son la órbita terrestre geosincrónica (GEO, del inglés *Geosynchronous Earth Orbit*), a una altitud aproximada de 36.000 km.; la órbita altamente elíptica (HEO, del inglés *Highly Elliptical Orbit*), aproximadamente a unos 40.000 km en apogeo, punto más alejado de la Tierra; la órbita terrestre media (MEO, del inglés *Medium Earth Orbit*), aproximadamente entre 2.000 y 20.000 km.; y la órbita terrestre baja (LEO, del inglés *Low Earth Orbit*), hasta unos 2.000 km.

A pesar de ello, en 2022, Rusia utilizó más que nunca capacidades espaciales y armas para el control del espacio, empleo vinculado, sobre todo, con la tensión en Europa del Este y con el inicio de la invasión y conflicto en Ucrania. Moscú continúa haciendo un seguimiento de satélites de otras naciones y creando confusión y preocupación sobre la verdadera intención de estas acciones, y tiene un conjunto probado y completo de armas para el control del espacio. Con base en unas sofisticadas capacidades de vigilancia y seguimiento espacial, aprovechando su infraestructura para la alerta de misiles y defensa antimisil, Rusia posee una gran variedad de capacidades de control ofensivo del espacio.

En lo que respecta a efectos no-físicos, otorga una alta prioridad a la integración de la guerra electrónica (en adelante, EW) en las operaciones militares y ha estado invirtiendo fuertemente en la modernización de esta capacidad con el ambicioso objetivo de incorporar capacidades EW en todo su Ejército. En este ámbito, aunque no tienen capacidad públicamente reconocida para interferir satélites de la constelación GPS utilizando radiofrecuencias de interferencia, tiene multitud de sistemas que pueden bloquear los receptores GPS dentro de un área local, pudiendo interferir potencialmente el guiado de sistemas aéreos a control remoto, de misiles y de municiones de precisión.

Asimismo, alguno de sus sistemas móviles de guerra electrónica puede bloquear terminales de usuarios de comunicaciones satelitales específicas dentro de rangos tácticos y es probable que, desde estaciones terrestres fijas, pueda bloquear enlaces ascendentes de comunicaciones satelitales en una amplia área. Además, existen informes –sin confirmar– sobre una capacidad de perturbación de sistemas radar embarcados (en plataformas aéreas o en satélites) con su sistema móvil de guerra electrónica *Krasukha-2/4*, así como sobre su experiencia operacional reciente en el uso de capacidades EW de control del espacio, capacidades también utilizadas en su territorio para proteger instalaciones estratégicas y personal seleccionado²¹.

²¹ Según fuentes abiertas, alrededor de Moscú se está llevando a cabo una perturbación del GPS; se especula que es para protegerla de ser atacada por drones ucranianos. Rusia habría estado instalando perturbadores de señales GPS en infraestructura doméstica (como torres de telefonía móvil) y en las cercanías del Kremlin. Asimismo (informado en 2020), dispositivos móviles de perturbación de señal GPS en vehículos acompañan al presidente Putin para garantizar su seguridad personal (*Space Threat Assessment*, 2023).

En lo que respecta al ciberespacio, Rusia ha demostrado significativas capacidades para negar los sistemas de mando y control de Ucrania habilitados por satélites de comunicaciones comerciales, como muestra su actividad de «hacking» de Viasat, en febrero de 2022. Una hora antes de invadir Ucrania, realizaba un ciberataque para negar la conectividad de la red KA-SAT de comunicaciones de la empresa Viasat y sus miles de terminales terrestres, introduciendo [en la red] el *malware wiper* y bloqueando los módems terrestres vía enlace descendente satelital²². Asimismo, según recientes informes, un analista estadounidense de *Homeland Security* declaraba que, en noviembre de 2022, el grupo ruso de piratas informáticos, *Fancy Bear*,²³ se había infiltrado con éxito en una red comercial estadounidense de satélites de comunicaciones y que había permanecido meses en ella antes de ser detectado.

En lo que se refiere a armas físicas, según *Space Threat Assessment* 2023, es posible que Rusia haya desarrollado un nuevo sistema láser antisatélite basado en tierra, apodado *Kalina*²⁴, que podría deslumbrar o cegar satélites, aunque no está claro que esté operativo o sea capaz de realizar ataques para el control del espacio. Asimismo, desde 2010 ha estado probando tecnologías RPO, existiendo evidencia que sugiere que Rusia puede haber comenzado un nuevo programa antisatélite coorbital, llamado *Burevestnik* (potencialmente respaldado por un programa de vigilancia y seguimiento)²⁵, tecnologías que también podrían utilizarse para aplicaciones no agresivas, incluida la vigilancia e inspección de satélites extranjeros, en la que puede englobarse la mayoría de las actividades de RPO en órbita realizadas hasta la fecha. A pesar de ser difíciles de identificar, un comportamiento inusual o amenazante de un satélite puede proporcionar información sobre capacidades e intenciones en este ámbito y, en ese tipo de comportamiento, Rusia tiene una larga historia, habiendo

²² Además del Gobierno y Ejército ucranianos, el ataque afectó a otros usuarios de Internet en toda Europa Central.

²³ *Fancy Bear* es un grupo amenaza persistente avanzado patrocinado por el Estado ruso que es rastreado por el Gobierno estadounidense y que se ha confirmado forma parte del antiguo Directorio Principal de Inteligencia del Estado Mayor General de la Federación de Rusia (*Space Threat Assessment*, 2023).

²⁴ Como parte de una estación de vigilancia espacial cerca del mar Negro.

²⁵ Aunque poco o ningún detalle se ha confirmado sobre esta capacidad antisatélite, no es nueva. En septiembre de 2018, un MiG-31 modificado ruso fue fotografiado llevando un misil no identificado que supuestamente era una «maqueta» de un misil antisatélite ASAT lanzado desde el aire; posteriormente, fue sugerido como el sistema de misiles Burevestnik (*Space Threat Assessment*, 2023).

realizado actividades similares en 2022. A este respecto, Rusia ha desplegado dos «sub-satélites» a alta velocidad, lo que sugiere que, al menos, algunas de estas actividades en órbita LEO son de naturaleza armamentista.

Finalmente, Rusia ha tenido durante mucho tiempo el potencial para una capacidad específica DA-ASAT (a través de sus capacidades históricas de defensa de misiles balísticos) y ha tenido en el pasado programas de desarrollo DA-ASAT que nunca llegaron a ser plenamente operativos. En noviembre de 2021, tras más de una década de desarrollos y pruebas, demostró con éxito esta capacidad, destruyendo parcialmente un satélite de la era soviética, en órbita LEO y fuera de servicio, mediante un misil interceptador Nudol, siendo esta la primera interceptación en órbita que creaba basura espacial.

Una buena muestra de que las capacidades de control ofensivo del espacio no forman parte, ya desde hace tiempo, de la «ciencia ficción» es su empleo, por parte de la Federación Rusa, en el contexto de su guerra en Ucrania. De hecho, los desarrollos más significativos relacionados con el espacio en 2022, referidos fundamentalmente al empleo del ciberespacio o de la guerra electrónica, han estado centrados en Rusia y en este conflicto.

El empleo de la guerra electrónica y los ataques en el ciberespacio contra los sistemas espaciales (en mayor detalle en notas al pie)²⁶, así como la incertidumbre sobre el empleo ruso de armas láser y sobre el comportamiento inusual del satélite inspector

²⁶ Aun con poca confirmación concreta sobre qué dispositivo ha sido utilizado, la perturbación de señal GPS se ha producido a lo largo del conflicto; en marzo-abril de 2021, más del 60 % de los vuelos de UAV de la OSCE monitoreando la frontera sufrieron perturbación de señal GPS y, el día antes de la invasión, un UAV de largo alcance también sufrió una perturbación GPS significativa. Asimismo, la Agencia de Seguridad Aérea de la UE informaba sobre perturbación o posible engaño intensificados, desde 24FEB22, de los sistemas GPS y Galileo en áreas geográficas aledañas a la zona de conflicto y otras áreas. Rusia también ha negado los sistemas C2 ucranianos habilitados por satélites comerciales de comunicaciones; después del ciberataque a Viasat, tras la entrega exitosa de miles de terminales *Starlink* a Ucrania (reconectando a los usuarios a internet), Rusia intentó perturbar de nuevo dichos terminales, aunque la empresa SpaceX pudo contrarrestar los efectos arreglando líneas de código. Por otra parte, a pesar de la propaganda rusa (con exhibiciones en años recientes del sistema láser basado en tierra *Peresvet*), no existen informes verificados sobre que Rusia haya desplegado capacidades DEW contra satélites en el conflicto actual. Por último, el satélite inspector (espía) ruso *Luch* ha estado realizando operaciones RPO cerca de varios satélites Intelsat, merodeando cerca de cada satélite durante unos 150 días, tiempo muy superior a los períodos estándar de merodeo (*Space Threat Assessment*, 2023).

ruso *Luch* (merodeando diferentes satélites Intelsat, ver nota al pie), alertan sobre los efectos ya posibles en el espacio ultraterrestre. Los ataques de Rusia contra las capacidades espaciales utilizadas por Ucrania son un ejemplo de cómo pueden emplearse y, probablemente, serán empleadas las armas de control ofensivo del espacio, antes y durante futuros conflictos. No obstante, es sorprendente que Rusia no haya conseguido emplear más armas de control ofensivo del espacio para erosionar la ventaja que ha supuesto la disponibilidad, por parte de Ucrania, de productos de los satélites ISR comerciales.

Por su parte, en apoyo de Ucrania, ha habido un nivel de transparencia sin precedentes en el campo de batalla: se ha desclasificado inteligencia sensible para revelar los planes e intenciones de Moscú, se han hecho públicas imágenes mostrando la concentración de fuerzas rusas y se han transmitido bien de cerca los «horrores de la guerra», a través de las redes sociales. Además de ayudar en alcanzar este nivel de transparencia, las capacidades espaciales están teniendo una contribución significativa en el conflicto, potenciando las fuerzas ucranianas y conectando al pueblo ucraniano con el mundo exterior (satélites de comunicaciones), observando el movimiento de las fuerzas rusas, haciendo seguimiento de las rutas de evacuación humanitaria y recopilando pruebas sobre potenciales crímenes de guerra (mediante las imágenes satelitales) o detectando y localizando las fuentes de perturbación GPS.

5.3. Capacidades de la República Popular China

En la medida que China continúa desarrollando y desplegando un robusto arsenal de capacidades espaciales y de control ofensivo del espacio, tal como lo demuestra el incremento de sus satélites en órbita entre 2019 y 2021, pasando de 250 a 499, EE. UU. continúa viendo a este país como una amenaza significativa en el ámbito del control ofensivo del espacio. En los últimos años, China ha llevado a cabo medidas encaminadas a integrar las capacidades de guerra espacial, cibernética y electrónica bajo un solo mando militar (con gran énfasis en la guerra electrónica) como parte de la «guerra de información».

Si bien existe evidencia significativa sobre la investigación científica y el desarrollo de capacidades de guerra electrónica para aplicaciones de control ofensivo del espacio (en su doble aspecto de perturbación y engaño), así como de su despliegue, no hay

evidencia pública de su uso activo en operaciones militares y es difícil determinar su naturaleza exacta a través de fuentes abiertas. No obstante, se baraja la posibilidad de que China disponga de importantes capacidades EW contra sistemas de navegación global y contra las comunicaciones satelitales. En lo relativo al empleo del ciberespacio, aunque se han registrado pocos ciberrataques contra sistemas espaciales en los últimos cinco años, las capacidades cibernéticas en otros dominios hacen pensar en capacidades potenciales de control ofensivo del espacio basadas en este ámbito.

En lo referente a las armas físicas (no-cinéticas), tales como láseres de alta potencia o microondas, o bien se desconoce públicamente si han sido probadas o dichas pruebas son, en gran parte, clasificadas. No obstante, según la Oficina del Director Nacional de Inteligencia estadounidense (en un informe de 2021 sobre amenazas en el espacio), China poseería láseres terrestres capaces de cegar o dañar los sensores ópticos en los satélites en bajas altitudes y, con base en informes posteriores, las universidades chinas estarían también trabajando en pequeños dispositivos láser capaces de ser montados en satélite, en línea con una marcada evidencia de esfuerzos de investigación y desarrollo dedicados, aunque no constituye una capacidad actual. Por tanto, aun con datos públicos escasos, es probable que China esté desarrollando armas de energía dirigida para el control ofensivo del espacio.

En lo que respecta a la tecnología coorbital, demostraciones de este tipo de tecnología (en órbitas LEO y GEO) prueban la capacidad de efectuar operaciones RPO con otros satélites en órbita GEO y, aunque no constituyen pruebas de armas en este ámbito, demuestran una capacidad que es necesaria para ataques coorbitales de control ofensivo del espacio. A este respecto, China tiene una larga historia en capacidad de realizar operaciones RPO en órbita, comúnmente, en órbita geoestacionaria GEO²⁷.

²⁷ El satélite SJ-21 fue lanzado en octubre de 2021, supuestamente, como un satélite experimental de mitigación de basura espacial. Una vez separado de su motor AKM (fuente de energía adicional que ayuda a colocar un satélite en una órbita específica), llevó a cabo maniobras RPO alrededor del mismo antes de moverse a la posición de *rendez-vous* con un satélite fuera de servicio de la constelación Beidou, que se encontraba en una órbita difunta GEO, cientos de kilómetros por encima del cinturón GEO tradicional. Una información posterior mostraba que el SJ-21 había colocado al satélite fuera de servicio a una altura significativamente más alta que una órbita típica difunta, lo que es altamente inusual para una misión de recuperación de escombros, acontecimiento que hace entrever objetivos diferentes a los establecidos públicamente (*Space Threat Assessment*, 2023).

De esta manera, aunque no existe evidencia pública de interceptaciones destructivas de objetivos ni existen pruebas de que estas tecnologías se estén desarrollando definitivamente para el control ofensivo del espacio (más allá de la recopilación de información de inteligencia u otros fines), actividades realizadas en este ámbito en 2022 y en 2023²⁸ reafirman la capacidad de China de efectuar con éxito maniobras RPO, capacidad necesaria para realizar ataques coorbitales de control ofensivo del espacio.

Además, China mantiene una importante capacidad antimisil con, al menos, uno y, posiblemente, hasta tres programas en marcha, para desarrollar capacidades DA-ASAT, ya sea como sistemas dedicados de control ofensivo del espacio o como sistemas de defensa antimisiles de alcance medio que podrían proporcionar capacidades para dicho control. Tras haber realizado múltiples pruebas progresivas desde 2005 (lo que indica un esfuerzo organizativo serio y sostenido), China demostró esta capacidad antimisil con una prueba en 2007 que creó multitud de escombros, así como con numerosas pruebas subsiguientes sin interceptación en años posteriores. Además, mediante lanzadores móviles contra objetivos en órbita baja (LEO), es probable que la capacidad DA-ASAT esté madura y operacionalmente desplegada, aunque es posible que dicha capacidad contra objetivos del espacio profundo (en órbitas MEO y GEO) se encuentre todavía en fase experimental o de desarrollo.

Con base en todo lo anterior, aunque las declaraciones oficiales chinas sobre la guerra espacial y las armas se han mantenido alineadas con los fines pacíficos del espacio ultraterrestre, existen muchos elementos que no apuntan precisamente en ese sentido. La identificación del espacio como dominio militar, el establecimiento oficial de que el objetivo de la guerra espacial y sus operaciones es lograr la superioridad espacial (utilizando medios ofensivos y defensivos conectados), la reorganización de fuerzas y la considerable inversión en el desarrollo y ensayo de las capacidades mencionadas, sugieren que el espacio es visto por China como un dominio para futuros conflictos, se declare o no oficial-

²⁸ A principios de 2022, China lanzaba a una órbita GEO dos satélites de investigación de tecnología *rendez-vous*, SJ-12-01 y SJ-12-02. Poco tiempo después, los satélites se enzarzaban en maniobras de «ratón y el gato» (que duraron varios días), con un satélite de vigilancia espacial estadounidense en órbita geosincrónica. Cada vez que el satélite estadounidense se aproximaba a alguno de los dos satélites SJ-12, estos rápidamente maniobran en alejamiento (*Space Threat Assessment*, 2023).

mente²⁹. Además, aunque la realidad es que no existe evidencia pública sobre un empleo activo de capacidades destructivas para el control ofensivo del espacio en sus operaciones militares actuales, algo similar aconteció con los inicios del dominio cibespacial con otros actores y ello, por tanto, no quita que, en caso necesario, acudan a este tipo de capacidades ofensivas si están disponibles y su empleo se alinea con los intereses nacionales.

5.4. Capacidades de la India

Con más de cinco décadas de experiencia vinculada con capacidades espaciales, enfocadas en su mayor parte en el ámbito civil, la India ha abierto camino a su Ejército solo recientemente para convertirlo en usuario activo del espacio, creando capacidades espaciales militares explícitas. Así, la India entra en el escenario de armas para el control ofensivo del espacio global en marzo de 2019, cuando llevó a cabo su primera (y única) prueba de misil antisatélite al destruir uno de sus propios satélites, convirtiéndose en el cuarto país en demostrar con éxito una capacidad DA-ASAT, demostración que le ha aportado gran parte del progreso en el entorno espacial.

Posteriormente, en 2022, su sector espacial ha seguido creciendo, enfocándose particularmente en imágenes satelitales militares y privadas. Así, en octubre de ese año se anunció un nuevo Programa Espacial de Defensa enfocado en cinco categorías de tecnología espacial para operaciones civiles y militares, relacionadas con satélites, lanzamientos, *software*, sistemas terrestres y comunicaciones y carga útil. Podemos, por tanto, afirmar que el Ejército indio ha desarrollado programas nacionales de defensa antimisil y de misiles balísticos de largo alcance que podrían conducirle a la obtención de capacidades antimisil, si surge la necesidad.

Poco después de la prueba, no se habrían anunciado planes específicos para otra prueba ASAT en LEO, pero se habría apuntado la posibilidad de pruebas ASAT en una órbita más alta, posibilidad que puede detectarse en los debates de investigación a lo largo del país. A este respecto, a pesar de los pocos informes públicos sobre el desarrollo de capacidades de control ofensivo del espacio

²⁹ Aunque no está claro si emplearía plenamente estas capacidades ofensivas en un conflicto futuro o si el objetivo es usarlas como elemento disuasorio contra una eventual agresión estadounidense (*Capacidades Globales de Contraespacio*, 2023).

y de continuar insistiendo en estar en contra del emplazamiento de armas en el espacio, la India continúa invirtiendo en capacidades gubernamentales y de industria privada, y es posible que se esté moviendo hacia una postura ofensiva, en lo que respecta al control del espacio. Este movimiento, que muy probablemente persiga una posición disuasoria como potencia regional, no parece apuntar a desarrollos electrónicos o en el ciberespacio para los sistemas espaciales, sino más bien en alentar los desarrollos en el sector comercial³⁰ para aumentar su cuota en la economía espacial mundial y en su prestigio internacional y para impulsar su tecnología y sus sectores industriales, a nivel nacional.

5.5. Y España, ¿qué? Capacidades necesarias

En el momento presente, la capacidad de ejecutar operaciones de control del espacio, especialmente de carácter ofensivo, contra satélites en órbita está solo al alcance de las grandes potencias señaladas en apartados anteriores. Las Fuerzas Armadas españolas disfrutan de los servicios que se obtienen desde el espacio, con base en importantes capacidades, pero las disponibles en el Ejército del Aire y del Espacio para garantizar el acceso de plataformas al espacio y realizar operaciones en el medio espacial con libertad y negar a otros la utilización del espacio son, ciertamente, limitadas; por el momento, se encuentra desarrollando las capacidades de vigilancia y seguimiento espacial (solo una parte de las necesarias para ejercer el control del espacio).

Por ello, cuando la tecnología y los recursos lo permitan, el futuro de nuestras capacidades debería ir en línea, en la medida de lo posible, con la de los países aliados hacia un (cierto) control efectivo del espacio ultraterrestre. Así, para mantener la libertad de acceso y movimiento en el espacio ultraterrestre, hemos de avanzar en el desarrollo de capacidades espaciales que permitan un control espacial ofensivo, comenzando por aquellas capacidades que tengan un carácter no-letal, basadas en la legítima defensa de nuestros sistemas espaciales. Un determinado nivel de control del espacio permitirá contrarrestar, al menos, cierto tipo de amenazas que pongan en riesgo nuestros medios

³⁰ La Agencia de Investigación y Desarrollo de Defensa de la India tiene sectores enfocados en el desarrollo y diseño de sensores y sistemas basados en electrónica, electro-óptica y láser, aunque no existen informes públicos de que se hayan desarrollado capacidades no cinéticas de control ofensivo del espacio (*Space Threat Assessment*, 2023).

y actividades en el espacio. España no puede ni debe renunciar a esa capacidad; debe aspirar a ella mediante un esfuerzo sostenido al respecto y a través de acuerdos de cooperación internacional.

6. Conclusiones

El mayor acceso a la tecnología y el abaratamiento de los sistemas y conjuntos satelitales, permitiendo un mayor número de actores usuarios de estas capacidades, han convertido el espacio ultraterrestre en un entorno mucho más congestionado y disputado que el existente hace algo más de una década. A su vez, el incremento en el empleo de estas capacidades, por parte de actores con actitudes «poco pacíficas», ha provocado durante los últimos años eventos nada esperanzadores, desde el punto de vista de la seguridad. En vista de lo anterior, y tras analizar la evolución de este entorno, los principales actores del entorno espacial han declarado el espacio como dominio operativo.

Asimismo, a pesar de que el espacio constituye un bien común (*global common*) y de que debe estar vinculado a un empleo pacífico, las acciones de muchos actores durante las últimas dos décadas han apuntado a un incremento del empleo del espacio con fines militares. Los efectos en este entorno, que anteriormente se veían como de «ciencia ficción», han pasado a ser actuaciones cada vez más comunes y más preocupantes; cierto es que en operaciones militares solo se han utilizado las actividades no-físicas, basadas en la guerra electrónica y el ciberespacio.

Si bien hace falta desarrollar normativa, a nivel nacional, y colaborar activamente en la elaboración de legislación, a nivel internacional, los recientes acontecimientos han demostrado, desafortunadamente, que este tipo de legislación no siempre constituye el código de actuación por parte de actores relevantes en este entorno, como ha sido el caso del actual conflicto en Ucrania. La ampliación de capacidades vinculadas con el control ofensivo del espacio nos lleva a una mayor preocupación sobre esta parte del dominio aeroespacial, pero también a la necesidad de ocuparnos, de forma decidida, de la estrategia y capacidades en este entorno disputado de utilización tan creciente y relevante. Como nación no podemos ni debemos obviar una mayor atención a este tipo de capacidades para un control efectivo (defensivo y ofensivo) del espacio.

Los avances tecnológicos y los beneficios obtenidos, a partir de los programas espaciales, hacen pensar en una competencia estratégica cada vez más agresiva, no solo por el control del espacio ultraterrestre sino también por el acceso a recursos. Si bien lo deseable en este contexto sería confiar en teorías sobre el idealismo de las relaciones internacionales, el panorama actual es desalentador y parece estar produciéndose un incremento progresivo del peso de las teorías realistas en este entorno; parece altamente improbable que la ONU (organismo que ha centralizado la legislación internacional a este respecto) consiga gestionar los intereses y objetivos que los diferentes actores ponen, cada vez más, «encima de la mesa» como prioridad nacional.

A expensas del desarrollo normativo nacional, España puede y debe buscar el rol que le corresponde en la doble acción encaminada a una colaboración internacional, en cuanto a regulación, y a la obtención de capacidades necesarias para un control efectivo del espacio ultraterrestre en el nivel que corresponda.

Acrónimos

A2/AD	<i>Anti-access/area-denial</i> Anti-acceso/Negación de área
ASAT	<i>Antisatellite</i> Antisatélite
CCS	<i>Counter Communications System</i> Sistema de Contra Comunicaciones
DA-ASAT	<i>Direct Ascent Antisatellite</i> Armas ASAT de Ascenso Directo
DDS	<i>Defense Space Strategy</i> Estrategia Espacial de Defensa
DEW	<i>Directed Energy Weapons</i> Armas/Sistemas de Energía Dirigida
EW	<i>Electronic Warfare</i> Guerra Electrónica
GEO	<i>Geosynchronous Earth Orbit</i> Órbita Terrestre Geosincrónica
GPS	<i>Global Positioning System</i> Sistema de Posicionamiento Global

HEO	<i>Highly Elliptical Orbit</i> Órbita Altamente Elíptica
HPM	<i>High-Powered Microwave</i> Microondas de Alta Potencia
ISR	<i>Intelligence, Surveillance and Reconnaissance</i> Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento
LEO	<i>Low Earth Orbit</i> Órbita Terrestre Baja
MEO	<i>Medium Earth Orbit</i> Órbita Terrestre Media
PNT	<i>Positioning, Navigation and Timing</i> Posicionamiento, Navegación y Sincronización
RPO	<i>Rendez-vous and Proximity Operations</i> Operaciones de Encuentro y Proximidad
UAV	<i>Unmanned Aerial Vehicle</i> Vehículo Aéreo no Tripulado

Bibliografía

- Aznar, F. (2021). *El espacio exterior, una nueva dimensión de la Seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Center for Global Development, CGD. (2023). *Handbook for Space Capability Development*.
- Defense Intelligence Agency. (2022). *Challenges to Security in Space*. EE. UU.
- Department of Defense, USA. (2020). *Defense Space Strategy, Summary*.
- Doctrina para el empleo de las FAS, PDC-01 (A), EMAD/CCDC (2018).
- Gobierno de España. (2015). Ley de Seguridad Nacional 36/2015.
- . (2019). Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional 2019.
- . (2021). Estrategia de Seguridad Nacional 2021.
- Jordán, J. (2023). Competición entre grandes potencias y militarización del espacio exterior. *Revista ARAUCARIA*. Vol. 25, n.º 53.
- Jiménez, M. (2023). ¿Guerra en el espacio? *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad*. CISDE.

Joint Chief of Staff, USA. (2018). *Joint Publication 3-14, Space Operations*. April 2018. Incorporating Change 1, 26 de octubre de 2020.

Martínez Cortés, J. (2023). El espacio ultraterrestre. Necesidad de una estrategia de defensa. *Revista ARAUCARIA*. (Vol. 25, n.º 53).

NATO HQ. (2022). *NATO's overarching Space Policy* (versión publicada en abierto).

Secure World Foundation. (2023a). *Capacidades Globales de Contraespacio: una evaluación de fuentes abiertas*.

-. (2023b). *Global Counterspace Capabilities. An Open Source Assessment*.

Space Threat Assessment, Center for Strategic and International Studies, CSIS (2023).

The French Ministry for the Armed Forces. (2019). *Space Defence Strategy*.

UK Ministry of Defence. (2022). *Defence Space Strategy. Operationalising the Space Domain*.

Webgrafía

Web Base de Schriever, US Space Force <https://www.schriever.spaceforce.mil>

Web Ejército del Aire y del Espacio <https://ejercitodelaire.defensa.gob.es>

Web European Space Agency <https://www.esa.int>

Web NASA <https://spaceplace.nasa.gov>

Capítulo quinto

Europa Central, la complejidad más allá de la guerra de Ucrania

José Enrique Fojón Lagoa

Resumen

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 alteró fundamentalmente el llamado orden europeo y, por tanto, la estructura internacional. La acción militar no fue sorprendente, aunque Moscú no se amilanó. La OTAN fue confirmada como el instrumento militar de defensa del continente europeo bajo el liderazgo de Washington. La zona conocida como Europa Central recuperó importancia estratégica, concretamente la denominada *Intermarium*. El contexto geopolítico europeo está evolucionando.

Palabras clave

Geopolítica, Narrativas, Unión Europea, Autonomía estratégica, *Intermarium*.

Central Europe, complexity beyond the war in Ukraine

Abstract

Russia's invasion of Ukraine in February 2022 fundamentally altered the so-called European order and by extension the international structure. The military action came as no surprise, although Moscow was not deterred. NATO was reaffirmed as the military defence instrument of the European continent under Washington's leadership. The area known as Central Europe regained strategic importance, in particular the area known as Intermarium. The European geopolitical context is under siege.

Keywords

Geopolitics, Narratives, European Union, Strategic autonomy, Intermarium.

La historia forma parte de la conciencia individual y colectiva y aporta identidad. Sirve para reafirmar las normas y valores propios, para legitimar los Gobiernos y las pretensiones de liderazgo, con vistas a desarrollar perspectivas de futuro. En gran parte del continente europeo, durante decenios, a la hora de formular posiciones estratégicas, se han ignorado normalmente los contextos históricos y la evolución de los últimos años, es decir, se evitó asumir la concepción de la política como un proceso de acciones y reacciones que tienen su fundamento en los intereses de todas las partes implicadas.

En este sentido, la evolución de la guerra en Ucrania continúa reconfigurando el contexto geopolítico europeo y los efectos han desplazado su centro de gravedad continental hacia el Este, dotando de protagonismo a los países de Europa Central.

1. Cuando las narrativas y la realidad se alejan

El contexto geopolítico contemporáneo tiene un potente dinamismo y la invasión rusa a Ucrania ha puesto de manifiesto la existencia de escenarios potencialmente agresivos, que rompen los *statu quo* y exacerban la incertidumbre de la situación internacional. Tanto si se consideran esos escenarios desde la óptica realista, donde el comportamiento de los actores estratégicos se configurará desde la referencia a los intereses nacionales previsiblemente, como si se empleen teorías constructivistas, las concepciones se mostrarán insuficientes para interpretar la situación del complejo escenario internacional. Como era susceptible de suceder, la crisis de Ucrania refleja claramente el protagonismo del pensamiento geopolítico basado en interpretaciones de la historia y de las identidades nacionales. La guerra de Ucrania confirma que los límites entre la política realista del interés nacional y los marcos geopolíticos de la supuesta o artificiosa lucha cultural conforman escenarios evanescentes¹.

Aunque la evolución, tanto competencial como territorial del denominado «proyecto europeo», la Unión Europea (UE), se ha presentado como el desarrollo evolutivo natural de su carácter institucional, los hechos no coinciden con el relato. La unificación de Alemania y la incorporación de los países del Este introdujeron un factor importante: la geografía. Con él se incorporaban

¹ Taylor & Francis Online. (2022). Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15387216.2022.2142146>

diferencias de distinta naturaleza a una entidad hasta entonces homogénea. El politólogo Tony Judd lo expresó de forma clara: «a veces se supone que la línea que dividía la Europa Occidental de la Oriental era un artificio de la Guerra Fría, una cortina de acero arbitraria dentro de un espacio cultural único, esto no es así». Continuaba: «[...] Europa Occidental fue consolidada por lazos culturales y comerciales que trascienden sus divisiones internas, desde el renacimiento urbano hasta la Ilustración en el siglo XVIII [...]». Judd aludía a la geopolítica².

Las sinergias geopolíticas procedentes de Europa Central reflejan que la ampliación de la UE, emprendida en 2004, está resultando algo mucho más complejo que una gestión administrativa, dando lugar a una nueva realidad que se apoya en las narrativas «Este-Oeste» dentro de la UE.

La transición económica como parte de la integración de los estados de Europa Central fue impulsada por ideologías neoliberales y agendas políticas de convergencia Este-Oeste, lo que implicaban la mercantilización, la privatización y la inversión extranjera directa. De esta forma se configuró un entorno político y económico que condicionó las trayectorias de integración de los países del Este en la UE. Como consecuencia, se han ido configurando unas relaciones de poder asimétricas, modificando los tradicionales marcos europeístas tanto financieros como tecnológicos. Esta circunstancia se hizo particularmente notoria en las diferentes crisis de la UE después de 2008.

En los países de Europa Central, las tensiones históricas y las tradicionales entre el conservadurismo y el liberalismo, influyen profundamente en el proceso de encaje de sus peculiaridades en la UE, dado que los nuevos miembros arrastran pasados nacionales muy diferentes y se ven afectados por las narrativas basadas en interpretaciones occidentales de los acontecimientos de la Guerra Fría y del periodo posterior. La noción de Europa Central fue reformulada por intelectuales como Milosz y Kundera, con el fin de señalar el camino para, a partir de una concepción de Europa Central como una esfera de influencia, construirla como socio en la integración más amplia de Europa³.

² Judd, T. (2011). *A Grand Illusion?* New York University Press, pp. 46 y 50. Traducción propia.

³ Trencsényi, B. 2017. Central Europe. En: D. Mishkova y B. Trencsényi (ed.). *European Regions and Boundaries: A Conceptual History*, pp. 166-187. New York, Berghahn.

Más allá de la narrativa del enfrentamiento emanado de raíces históricas entre un Estado perteneciente al Occidente liberal y el mundo ruso, la propia Unión Europea (UE) se ha convertido en un reservorio de tradiciones regionales e imaginarios geopolíticos que cuestionan los «ideales modelables» teóricamente constitutivos de la UE, como supuesta comunidad política «federalizadora».

Esta tendencia llega a ser evidente en el caso de Europa Central, más específicamente en el conjunto compuesto por Chequia, Hungría, Polonia y Eslovaquia que, bajo la denominación de Grupo de los Cuatro de Visegrado (V4), ejercen tanto una contribución apreciable a la integración mediante un «retorno a Europa» como un factor de la «división Este-Oeste», en términos de desafíos a los supuestos valores básicos de la Unión. Hungría y Polonia, en particular, tratan también de reconstruir Europa como un ámbito geopolítico con criterios nacionalistas. La histórica personalidad geopolítica de Europa Central dentro de la UE pone de manifiesto que parte de los supuestos inherentes al proceso de «integración europea» dictado por Bruselas son utópicos.

2. ¿Determinismo geopolítico?

Cabe preguntarse sobre la existencia de un determinismo geopolítico. Para ello hay que partir de los acontecimientos más significativos de las últimas décadas. Entre los eventos de finales del siglo XX destacan: la reunificación de Alemania y la disolución de la URSS. A ello habría que añadir sus consecuencias: la imprecisa y discutida ampliación de la OTAN a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, así como a las repúblicas bálticas, exmiembros de la URSS, y la creación de la UE. La nueva Federación de Rusa cayó en una profunda depresión económica, a la vez que los antiguos estados comunistas europeos y los Estados bálticos se convirtieron en signatarios del Tratado del Atlántico Norte y accedieron a la UE.

En la década de los noventa, la Federación Rusa, como Estado, soportaba una alta disfuncionalidad y crisis de identidad. Para integrar a Moscú en el sistema europeo «posmoderno» se habilitó su ingreso en la OSCE, se hizo que tomara parte en el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa y se le incluyó como miembro del Consejo de Europa. También se intentó atraer a Rusia para que colaborara con Occidente dentro del proyecto Partnership

for Peace⁴, actuaciones que suponían la aceptación por parte de Rusia de los imperativos posmodernos de apertura e interdependencia. La realidad resultó ser muy diferente, manifestándose tal discrepancia tan pronto como surgió la oportunidad.

Para el Kremlin, el apoyo ocasional al multilateralismo y la defensa de un mundo multipolar eran meras tácticas para impugnar la hegemonía estadounidense. En realidad, los modos de la política exterior de Rusia son más «estadounidenses» que europeos. Rusia cree en las relaciones de poder, el unilateralismo y la materialización del interés nacional. Desde el punto de vista ruso, la soberanía es una capacidad que implica independencia económica, capacidad militar y personalidad estratégica. Si la Unión Europea surgió, en primer lugar, como respuesta a los peligros del nacionalismo y las rivalidades catastróficas de los Estados-nación europeos en la primera mitad del siglo XX, lo segundo es que el fundamento de la política exterior de Rusia está moldeado por los peligros de la política postnacional y las consecuencias de la disolución de la Unión Soviética.

El primer paso integró formalmente a Europa Central en «Occidente»; en cuanto al segundo, tras unos años, la evolución de las relaciones con Moscú demostró que la retirada del protagonismo ruso de la esfera internacional era solamente temporal. A su vez, otro rasgo definitorio de la evolución geopolítica de Europa fue la respuesta de Alemania a estos dos primeros cambios. Berlín acogió con agrado la retirada de Rusia al final de la Guerra Fría porque permitió que Alemania se reunificara y definiese su futuro, aunque tuvo que aplazar sus ansias de neutralidad, supo aprovechar la discutida ampliación de la OTAN para activar un «buffer» entre Berlín y Moscú, formado por los estados miembros de Europa Central de la OTAN, que permitía el ejercicio de una amplia relación de colaboración ruso-germana, al tiempo que alejaba la amenaza militar rusa.

La Alemania reunificada se configuró como una potencia ajena a la geopolítica. Su poder no estaba diseñado sobre capacidades militares, porque siguió una estrategia de realismo comercial basada en la Ostpolitik, fundamentada en la destreza industrial y sus diversas ventajas comparativas, uno de cuyos efectos fue

⁴ Yániz, F. (2009). *La Asociación para la Paz: pasado, presente y futuro tras la Cumbre del 60 aniversario de la OTAN (ARI)*. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-asociacion-para-la-paz-pasado-presente-y-futuro-tras-la-cumbre-del-60-aniversario-de-la-otan-ari/>

el fomento de relaciones internacionales pacíficas. La consideración de la productividad de la economía alemana como elemento estratégico implicaba, para su aplicación, la consolidación de mercados y el aseguramiento del acceso a fuentes energéticas y a materias primas. La acción estratégica se ejerció mediante la habilitación de acuerdos de colaboración mutuamente beneficiosos para las partes, que sirvieron de marcos comerciales basados en la expansión de los intereses comerciales privados alemanes.

El Estado alemán se destacó como el elemento fundamental de la recién creada UE, no así de la OTAN, pues desatendió la defensa hasta el punto de que, al estallar la guerra en Ucrania, treinta años después, la capacidad operativa de la Bundeswehr era muy baja. Berlín había logrado, empleando medios mercantiles, la posición internacional que, históricamente, no había alcanzado mediante la acción estratégica. De este modo, Alemania se fue configurando como el hegemón europeo, el actor autónomo que ocupaba la centralidad en los asuntos continentales, condición que mantuvo hasta la guerra de Ucrania. La acción expansiva alemana, con sus inversiones en infraestructuras energéticas posibilitó el resurgir de Rusia en su antigua esfera de influencia soviética, que integraba a Bielorrusia. Este proceso cobró impulso con la crisis petrolífera en 2005 y culminó con la reversión formal de la Revolución Naranja en Ucrania a principios de 2010.

Tras el periodo denominado Guerra Fría, Alemania consiguió configurar la Unión Europea, más concretamente la eurozona, para adaptarla a sus intereses nacionales, como quedó patente durante la crisis de la deuda soberana europea, en 2009, aplicando su propia estrategia como si fuese la de la Unión. La integración de los países de la Europa Central en la UE supuso un hecho de naturaleza geopolítica, al incorporar miembros en desacuerdo con algunos de los «fundamentos ideológicos» europeístas.

Desde que el presidente Vladimir Putin llegó al poder, en el 2000, Rusia expresó con firmeza su descontento con el orden de seguridad en Europa implantado con posterioridad a la Guerra Fría. Tras el aviso del líder ruso desde la tribuna de la Conferencia de Seguridad de Múnich en 2007, mantuvo su línea estratégica con hechos, interviniendo en Georgia en 2008. La postura de Rusia contrastaba con el voluntarismo del Concepto OTAN de Lisboa de 2010, que pretirió la acción rusa en Georgia. El principio jurídico de cada país a elegir su propia orientación política de seguridad, inscrito en el orden constitutivo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y avalado por

Rusia, chocó con la determinación del Kremlin de restablecer su «esfera de influencia». El determinismo cada vez más profundo de Rusia y la más que aparente debilidad de Europa, a pesar de sus proclamadas ansias de expansión de la democracia, aumentaron aún más las tensiones entre Rusia y Occidente.

Los líderes asistentes a la Cumbre OTAN de 2008 en la capital rumana, Bucarest, tenían el cometido de decidir si se proporcionaba a Georgia y Ucrania un Plan de Acción para la adhesión a la OTAN (MAP). El resultado fue la oferta de un vago compromiso de integración en la Alianza en algún momento futuro, sin ningún plan establecido sobre cómo o cuándo podría lograrse.

El resultado de la Cumbre reflejó la división de Occidente en ese momento. Por un lado, estaba la administración del presidente George W. Bush, que trató de ofrecer a los dos países un «Plan de Acción de Membresía» formal de la OTAN. Por el otro, un grupo de gobiernos de Europa Occidental, encabezados por Alemania y su canciller, Angela Merkel, que objetaron que ni Georgia ni Ucrania estaban políticamente preparadas para entrar en la Alianza. Es difícil argumentar en contra de que tal postura enmascaraba el mantenimiento del *statu quo* de Berlín con Moscú, cuyas exportaciones energéticas eran la base de la fortaleza económica alemana y del desarrollo ruso. Los demás se posicionaban en la tribuna del silencio.

El desacuerdo produjo un resultado que satisfizo a pocos. Existe la opinión de que los imprecisos resultados de la Cumbre de Bucarest convirtieron a Georgia y Ucrania en objetivos para la expansión rusa. Las consecuencias fueron que, apenas unos meses después, las fuerzas rusas se apoderaron de las regiones georgianas de Osetia del Sur y Abjasia, instalando regímenes títeres que pocos, excepto Moscú, han reconocido hasta hoy. En 2014, después de que las protestas populares derrocaran a un Gobierno prorruso en Kiev, Rusia se anexó ilegalmente Crimea y respaldó una insurgencia separatista en el sureste de Ucrania, el Dombás.

3. El Concepto Estratégico de Lisboa: la OTAN se pliega

La emisión del Concepto Estratégico de Lisboa de 2010 demostró que Estados Unidos tenía otras prioridades en política exterior y que estaba gestándose el «Pivot to Asia», proclamado por el presidente Obama en 2011. El constructivismo que impregna

el Concepto de Lisboa hacía más que dudosa su adecuación al ambiente a gestionar, lo que provocó que su vigencia quedase prácticamente sin efecto, en febrero de 2011, al estallar la Guerra de Libia. En este sentido, hay que señalar que, aunque se proclamó la intervención de la OTAN en la guerra, formalmente no hubo una decisión del Consejo Atlántico, pues Alemania vetó la decisión y con la breve intervención de los Estados Unidos se desvirtuó la categoría de Alianza para ajustarse a la de Coalición *ad hoc*, por más que parte de la estructura de Mando y Control del Comando de Fuerzas Conjuntas Aliadas (JFC) de Nápoles estuviese al servicio de la Coalición dirigida por el Reino Unido y Francia. Quedaba demostrado que la capacidad de defensa europea dependía de las capacidades militares norteamericanas.

El Concepto Estratégico de la OTAN de 2010, aprobado en la Conferencia de Lisboa⁵, establecía una misión para la Alianza resultante de la consolidación de intereses nacionales incompatibles con la evaluación de las amenazas. Se intentaba fusionar el impulso de Alemania de una visión complaciente de Rusia con las aprensiones de los nuevos aliados del Este, a la vez que trataba sobre los compromisos estadounidenses fuera del teatro euroasiático que, contrario a las necesidades de Europa Central, impedían a Washington asumir el resurgir ruso. Una Alianza militar que no logra consolidarse en torno a una percepción unificada de la amenaza no será eficaz por mucho tiempo.

Una incongruencia era que, en el aludido Concepto Estratégico, se establecían los criterios de colaboración con la UE y Rusia. A ello se unía la imprecisión de la sociedad OTAN-UE, por más que en el documento se definiera como esencial. Se trata de inconcreciones como «defensa europea» o de situaciones irreales tal como que «la entrada en vigor del Tratado de Lisboa proporciona un marco para fortalecer las capacidades de la UE para abordar los desafíos de seguridad comunes» o «La OTAN y la UE pueden y deben desempeñar papeles complementarios que se refuerzan mutuamente en apoyo de la paz y la seguridad internacionales».

Se efectuaron declaraciones voluntaristas en cuanto a las relaciones con Rusia, tales como: «La cooperación OTAN-Rusia es de importancia estratégica ya que contribuye a crear un espacio común de paz, estabilidad y seguridad. La OTAN no representa ninguna amenaza para Rusia. Al contrario: queremos ver una

⁵ NATO. (2010). Active Engagement, Modern Defence. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm

verdadera asociación estratégica entre la OTAN y Rusia y actuaremos en consecuencia, con la expectativa de reciprocidad por parte de Rusia».

La colaboración OTAN/UE, desde el principio, constituyó algo forzado pues son entidades diferentes en su esencia. Además, dado que una gran parte de los componentes de ambas organizaciones pertenecen a las dos entidades, es difícil diseñar espacios de colaboración, dado que sería absurdo que un mismo país tuviera diferentes criterios para el mismo asunto en cada una de ellas. La OTAN es el instrumento de una Alianza creada por tratado para un fin concreto, la UE es una organización eminentemente administrativa que se adapta a las «circunstancias geopolíticas», sin conocer el límite de dicha capacidad.

Estados Unidos continuó con sus planes de hacer de Ucrania un bastión occidental en las fronteras de Rusia. Estos esfuerzos finalmente provocaron una gran crisis en febrero de 2014, después de que un levantamiento apoyado por Estados Unidos provocara que el presidente prorruso de Ucrania, Viktor Yanukovich, huyera del país. En respuesta, Rusia arrebató Crimea a Ucrania y contribuyó a alimentar una guerra civil que estalló en el Dombás entre los separatistas prorrusos y el Gobierno ucraniano.

La respuesta occidental a los acontecimientos de 2014 estuvo a cargo de Estados Unidos y el Reino Unido, con el adiestramiento y dotación de un promedio anual de diez mil soldados durante los siguientes ocho años. En diciembre de 2017, la Administración Trump decidió dotar a Kiev de «armas defensivas», a la vez que el Ejército de Ucrania comenzó a participar en ejercicios militares con fuerzas de la OTAN. El esfuerzo de la OTAN por armar y entrenar al Ejército ucraniano explica, en gran parte, el éxito contra la invasión rusa.

La política exterior de Estados Unidos se centró en China y el presidente Trump coqueteó con Rusia y amagaba con reducir el apoyo a los aliados europeos. Parte de los responsables políticos europeos propiciaron disponer de «autonomía estratégica» como mecanismos para establecer su libertad de acción ante el aliado estadounidense, cada vez más autónomo. En 2019, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, prometió hacer de la UE un actor independiente en asuntos globales.

Además de los continuos esfuerzos de la OTAN para hacer del Ejército ucraniano una fuerza de combate, la política en torno a la integración de Ucrania en la OTAN cambió en 2021. Hubo

una predisposición renovada por alcanzar esos objetivos, tanto en Kiev como en Washington. El presidente Zelensky, que no había mostrado mucho entusiasmo por incorporar a Ucrania a la OTAN, fue elegido en marzo de 2019 con una plataforma electoral que propugnaba colaborar con Rusia para resolver la crisis actual, pero cambió de rumbo a primeros de 2021 y no solo abrazó la expansión de la OTAN, sino que también adoptó un enfoque de línea dura hacia Moscú.

El presidente Biden, que llegó a la Casa Blanca en enero de 2021, llevaba tiempo comprometido con la incorporación de Ucrania a la OTAN. Como era de esperar, en el comunicado de la Cumbre de 4 de junio de 2021, se reiteraba la tibia decisión tomada en la de Bucarest de 2008 sobre que Ucrania se convertirá en miembro de la Alianza.

El 10 de noviembre de 2021, el secretario de Estado, Antony Blinken, y su homólogo ucraniano, Dmytro Kuleba, firmaron un documento importante: la «Carta de Asociación Estratégica entre Estados Unidos y Ucrania». El objetivo de ambas partes, según el documento, es «subrayar [...] el compromiso con la implementación por parte de Ucrania de las reformas profundas e integrales necesarias para la plena integración en las instituciones europeas y euroatlánticas».

En resumen, había pocas dudas de que, a principios de 2021, Ucrania comenzase a avanzar rápidamente hacia su ingreso a la OTAN. Aun así, algunos partidarios de esta política sostienen que Moscú no debería haberse preocupado, porque «la OTAN es una alianza defensiva y no representa ninguna amenaza para Rusia». Pero no es así como Putin y otros líderes rusos pensaban, ya que la adhesión de Ucrania a la OTAN siguió siendo la «línea roja más brillante» para Moscú. Además, Rusia ya se había enfrentado con EE. UU. por temas como el sistema de defensa antimisiles y EE. UU. había denunciado el START como respuesta a la denuncia rusa del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (TFCE).

Rusia acumuló ostentadamente un contingente considerable de tropas en la frontera de Ucrania entre febrero de 2021 y el de 2022. Su objetivo era forzar a Biden y Zelensky a detener la integración de Ucrania en Occidente. El 17 de diciembre de 2021, Moscú completó su despliegue y se enviaron comunicados a la Administración Biden y a la Secretaría General de la OTAN, exigiendo garantías de que Ucrania no entraría en Organización ni se desplegarían armas ofensivas cerca de las fronteras de Rusia.

Además, las tropas y el equipo de la OTAN estacionados en Europa Central, desde 1997, deberían ser retirados a Europa occidental.

El presidente ruso, durante este período, hizo numerosas declaraciones públicas que no dejaban dudas de que consideraba la expansión de la OTAN en Ucrania como una amenaza existencial para la Federación Rusa. La lógica de Putin debió ser cristalina para los estadounidenses, ya que, desde hace tiempo, es conocida como la Doctrina Monroe⁶.

4. El *Intermarium* renace

Tras décadas de una asociación «informal» estratégica entre la OTAN y la UE, tal como se recogía en el Concepto Estratégico de Lisboa, se habían diluido y la situación de Ucrania escenifica la relación de jerarquía entre estadounidense y europeos. La Iniciativa de los Tres Mares y los Balcanes Abiertos son dos importantes instrumentos geopolíticos impulsados por Estados Unidos en Europa con la intención de asentar su poder mediante la reducción de la dependencia de actores externos no deseados a determinadas regiones. Europa se enfrenta simultáneamente a varios desafíos geopolíticos a la vez que la precipitada retirada de Estados Unidos de Afganistán avala el factor estratégico básico de actuar en el propio interés, lo que no da por sentado de que Washington hubiese tenido una estrategia definida. El espacio geográfico comprendido entre el mar Báltico, el mar Negro y el mar Adriático, históricamente ha sido donde diferentes imperios han puesto a prueba su poder. Las sinergias estratégicas ponen de nuevo a prueba el proyecto geopolítico *Intermarium* a través de los nuevos formatos emergentes de la Iniciativa de los Tres Mares (TSI) y Bucarest Nueve (B9).

El *Intermarium* pertenece a la larga genealogía de conceptos geopolíticos que buscan y promueven la identidad de Europa Central y Oriental: que estaría intercalada entre una Mitteleuropa bajo el liderazgo alemán en el siglo XIX y un extranjero cercano bajo la supervisión de Moscú después de 1991, la «media de Europa» o la «Tierra entre los mares» ha estado buscando

⁶ «América para los americanos». Con esta frase se sintetiza la Doctrina Monroe, atribuida a James Monroe, quinto presidente de los Estados Unidos, en 1823. En esencia, sintetiza el deseo norteamericano de que ninguna potencia colonial europea pretenda adueñarse de territorios en América. La frase, que hizo popular y reconocible esta doctrina, fue ideada por John Quincy Adams, secretario de Estado.

modelos históricos en todo, desde la dinastía Jagellón y la Rzeczpospolita polaco-lituana hasta el imperio austrohúngaro. Lanzada por el líder estatal polaco Józef Piłsudski en la década de 1920, la idea de un Międzymorze (la Tierra entre los Mares, latinizada como *Intermarium*) ha sido revivida periódicamente en contextos dinámicos, causa por la que actualmente está reactivada. En su forma actual se refiere a la «nueva Europa» Central y Oriental, apreciada por los presidentes George Bush, Donald Trump y Joe Biden, celebrada por ser más útil al atlantismo que la «vieja Europa» Occidental, que se considera demasiado conciliadora con Rusia.

Las iniciativas TSI y B9, oficialmente, deben percibirse como complementarias, no competidoras, con la UE. Ambas iniciativas se centran principalmente en la expansión de la infraestructura Norte-Sur, sin tener en cuenta el eje Este-Oeste europeo. Además, el propio TSI es, de hecho, la nueva versión del «Corredor Norte-Sur» de 2014, liderado por el Atlantic Council, una organización con la misión oficial de galvanizar el liderazgo mundial de Estados Unidos⁷.

En 2017, el presidente de los Estados Unidos, Donad Trump, en la cumbre de Varsovia, apoyó el TSI y que Polonia pusiese en práctica uno de sus planes inspirado por el del Mariscal Pilsudski, anterior a la Segunda Guerra Mundial, denominado *Intermarium*. Su idea inicial era unir Europa Central y Oriental bajo el liderazgo polaco y así contrarrestar el liderazgo alemán, al oeste, y el ruso al este.

Dado que el nuevo despliegue militar de la OTAN estará relacionado con el centro de gravedad del escenario geopolítico europeo, se asentará en los países de Centro Europa constituyendo el frente oriental. Su materialización configura otro eje de poder, en este caso Norte-Sur, dentro de la UE. Esta circunstancia podría diversificar los procesos de toma de decisiones en Bruselas, aun-

⁷ Atlantic Council and CEEP. (2014). *Completing Europe-From the North-South Corridor to Energy, Transportation, and Telecommunications Union*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/completing-europe-from-the-north-south-corridor-to-energy-transportation-and-telecommunications-union/> «La finalización del Corredor Norte-Sur ofrece una oportunidad única para promover la integración de Europa, mejorar su seguridad energética, aumentar su competitividad en el mercado global y fortalecer su resiliencia económica, todo ello mientras promueve sus objetivos en materia de cambio climático. Acelerar el corredor es un paso crítico para iniciar la siguiente fase para completar Europa, y eso debería hacer del Corredor Norte-Sur una prioridad europea y transatlántica».

que la versión realista del hecho es llegar a constituir una sinergia autónoma habilitante de interrelación con los Estados Unidos.

Otra controvertida iniciativa se asienta en los Balcanes Occidentales: los «Balcanes Abiertos», antes Foro Económico sobre Cooperación Regional celebrado en Skopje en 2021, también conocido como «Mini-Schengen», formalmente iniciada por Serbia, Albania y Macedonia del Norte, y apoyada por Estados Unidos⁸, y desde la UE se ha calificado de «competencia malsana» con el proceso de integración de Bruselas⁹. Por lo tanto, una adhesión de los Balcanes Abiertos podría inclinar la balanza a favor del proceso de integración transatlántica, a expensas del proceso de integración de la UE, centrándose en los mismos sectores: energía, transporte y sectores digitales (en su iniciativa homóloga debatida anteriormente: ETI).

Otras actuaciones similares avalan también la influencia de Estados Unidos en la región a expensas de la UE. El diálogo Belgrado/Pristina, patrocinado por iniciativa franco-alemana, se vio acompañado por la Administración Trump al iniciar conversaciones paralelas, eclipsando los esfuerzos europeos y monopolizando el papel de mediación. Con la presidencia de Joe Biden, el proceso facilitado por la UE se revitalizó manteniendo la huella americana.

5. Europa y las servidumbres estratégicas de Estados Unidos

En el discurso a la nación del 19 de octubre de 2023, el presidente Biden anunció:

«Nos enfrentamos a un punto de inflexión en la historia [...] uno de esos momentos en los que las decisiones que tomemos hoy van a determinar el futuro en momentos en la Historia en los que los individuos y los grupos de líderes pueden tener una influencia descomunal en la configuración del futuro, para bien o para mal. Los anteriores prepararon el escenario para los períodos posteriores a las dos guerras mundiales (1918-1945 y 1945-1990), el posterior a la

⁸ *Kosovo Online*. (2023). Escobar: The implementation of the Ohrid agreement should begin immediately. Disponible en: <https://www.kosovo-online.com/en/news/politics/escobar-implementation-ohrid-agreement-should-begin-immediately-20-3-2023>

⁹ Taylor, A. (2022). Open Balkan initiative could negatively impact region, study says. En: *Euractiv*. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/open-balkan-initiative-could-negatively-impact-region-study-says/

Guerra Fría (1990-2022) y ahora el que comenzó con la guerra de Rusia en Ucrania»¹⁰.

La estrategia americana tiene que atender a tres teatros: Pacífico, Europa y Oriente Medio. La pregunta es: ¿cómo se configurará la estrategia de Estados Unidos en Europa de cara al futuro? Puede contemplarse una mezcla de trumpismo con impronta de Biden o, lo que es lo mismo, asegurar los intereses americanos y que, a la vez, se reduzca significativamente su aportación a la defensa de Europa. El esquema sería encomendar el grueso de la defensa convencional a OTAN con Estados Unidos proporcionando el paraguas nuclear.

La guerra de Ucrania se presenta, hasta ahora, como una modalidad bélica de atrición entre Estados Unidos y Rusia en un escenario geográficamente limitado que, aparentemente, mantiene controlada la escalada espacialmente. El efecto inmediato de la guerra fue el cambio radical de la situación de seguridad europea, tutelada por Washington, que es quien ejerce la iniciativa y posee las capacidades necesarias de mando y control, junto con la logística, regulando de esta forma la capacidad operativa ucraniana. A su vez, se ha reforzado el despliegue de fuerzas estadounidenses en Europa, como instrumento de aportación de capacidades militares en el escenario europeo asignadas a OTAN.

Pero el liderazgo estadounidense en su guerra proxy con Rusia es algo más que aportar recursos, proporciona la capacidad de organización para la respuesta occidental a la batalla de Ucrania. En los últimos años, en el seno de la UE se vienen produciendo divisiones sobre la «cuestión rusa». Para la mayoría de los europeos centrales y orientales, las políticas alemana y francesa hacia Rusia están desacreditadas. Alemania no pudo asumir el papel de liderazgo en la formulación de la respuesta europea a la guerra en Ucrania, dado que reaccionó con sorpresa a lo que era evidente. Por eso, los Estados miembro de Europa Central no reconocieron su «autoritas». También existen recelos con Francia, ya que hechos como la gestión unilateral del presidente Macron en 2019 para abrir negociaciones con Rusia, sobre un nuevo orden de seguridad europeo, reafirman la desconfianza.

¹⁰ Kempe, F. (2023). The fourth inflection point: Testimony of Frederick Kempe to the House Permanent Select Committee on Intelligence. En: *Atlantic Council*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/testimony/the-fourth-inflection-point-testimony-of-frederick-kempe-to-the-house-permanent-select-committee-on-intelligence/>

La guerra también ha puesto en evidencia la carencia de la tan anunciada arquitectura de seguridad de Europa, base de apoyo a la «autonomía estratégica», soportada en la férrea creencia de que solo mediante la interdependencia de los estados europeos, se proveería a la UE de capacidad disuasoria. Este constructo fue la premisa sobre la que se edificó el proyecto ampliado de la UE y «gestionado» las consiguientes sinergias que han guiado su integración y protagonismo externo en las últimas décadas. Queda por ver la anunciada mutación de su naturaleza a la «geopolítica».

El desafío básico a la cooperación europea en general es estructural, lo que se conoce en la teoría económica y política como el problema de la «acción colectiva»¹¹. Esta circunstancia surge en grupos donde los miembros componentes estarían en situación ventajosa si se aumentase la cooperación, pero se ven disuadidos de hacerlo por incentivos particulares que van en contra de la acción conjunta. El problema de la «acción colectiva» es que todas las partes alcanzan una peor situación que si hubieran podido superar las barreras a la cooperación¹².

Existe discrepancia en el liderazgo europeo sobre que la asunción de la responsabilidad de defensa implicaría la adopción de la consiguiente «autonomía estratégica», como ya postulaba la denominada Estrategia Global de la Unión Europea 2016¹³. Este desacuerdo, sobre un concepto etéreo, crea un marco de discusión voluntarista inacabable, ya que el desafío más significativo para la cooperación europea en Defensa lo plantean los diferentes imperativos soberanos de sus miembros, algo que va en contra de la cooperación. A esta problemática situación se la refiere como «cacofonía estratégica», entendida como el resultado de las profundas divergencias continentales, en todos los dominios de las políticas de defensa nacional, en especial las percepciones de amenaza. Este problema está tan arraigado que superarlo requeriría un esfuerzo, sostenido y coordinado a largo plazo, cuyo estado final sería la delegación de las soberanías.

¹¹ Véase en *Oxford Reference*. Disponible en: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095623961>

¹² Monaghan, S. (2023). Solving Europe's Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation. En: *CSIS*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/solving-europes-defense-dilemma-overcoming-challenges-european-defense-cooperation>

¹³ *European Union External Action*. (2019). A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

Para que una estrategia para Europa sea practicable en el futuro, Washington debe conocer de qué forma los diferentes países de la OTAN perciben la amenaza que representa Rusia, así como qué países están dispuestos a contribuir a la defensa y cuáles son reacios. En situaciones precedentes, se empleó la restricción mental mediante sutilezas diplomáticas, que acabó en ridículo. Este criterio debe imperar en las discusiones internas en la Alianza, y Estados Unidos debe priorizar y apoyar a aquellos aliados comprometidos con la disuasión y la defensa colectiva.

En la Cumbre de la OTAN, celebrada en Vilna en julio de 2023, el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) presentó nuevos planes regionales y la correspondiente Estructura de Fuerza para su ejecución. Los países que conforman el frente oriental del Área OTAN han soportado económica, militar y políticamente el esfuerzo. Se trata de Polonia y los Países Bálticos, pero también de Finlandia, Rumanía y Suecia. Noruega ha reforzado su postura defensiva. El resto de aliados se comprometen a reponer la OTAN a sus fundamentos aliancistas: disuasión y defensa colectiva.

Un nuevo despliegue OTAN debería asentarse en los estados *Intermarium*, los situados entre los mares Nórdico, Báltico y Negro, que se configuran como primera línea de resistencia aliada. Comparten la evaluación de las amenazas y el compromiso de invertir en Defensa, así como la voluntad de fomentar las acciones combinadas para fomentar la eficacia. Ejemplo el acuerdo firmado por cuatro países nórdicos para operar sus fuerzas aéreas conjuntamente. Como parte de la nueva estrategia, Estados Unidos ha red desplegado algunas de sus fuerzas de Alemania hacia el frente oriental, hacia Finlandia, Polonia y posiblemente Rumanía, al tiempo que pide a estos países que desplieguen sus fuerzas en los estados bálticos. En resumen, la nueva estrategia de Estados Unidos para Europa debería dar prioridad a los países que se encuentran directamente afectados por la amenaza rusa, aquellos que tomen en serio sus compromisos de defensa y están dispuestos y listos para actuar en una crisis. Siempre contando con las adecuadas capacidades militares.

Los críticos pueden argumentar que tal estrategia diluiría el poder de la OTAN al no aprovechar el enfoque tradicional de Estados Unidos en Alemania; después de todo, Washington presionó para incluir a la República Federal en la OTAN en 1955 precisamente porque sin la Bundeswehr la Alianza carecía de la

mano de obra y las capacidades convencionales necesarias para disuadir al bloque soviético. Pero esta circunstancia refuerza la necesidad de una nueva estrategia estadounidense por dos razones: en primer lugar, el frente oriental de la OTAN se extiende hoy a lo largo de las fronteras de Finlandia, los estados bálticos, Polonia y Rumania. Estos son los estados que forman la primera línea de la Europa de hoy, al igual que lo fue la República de Bonn durante la Guerra Fría. Alemania, hoy en día, dada la situación en retaguardia, tendrá cometidos de logística y estacionamiento de reservas.

En segundo lugar, la amenaza que Rusia representa para Europa se percibe con mayor intensidad a lo largo del frente oriental. Para decirlo de otra manera, así como en la década de los cincuenta la lógica geoestratégica requería que Estados Unidos priorizara a Alemania Occidental, en la actualidad el mismo imperativo debería llevar a Washington a priorizar a Polonia, Finlandia, los países nórdicos, los países bálticos y Rumania.

Hay que poner de manifiesto que la UE no es un actor estratégico. Podrá tener una estrategia cuando defina sus intereses, identifique las amenazas y deduzca, para proteger o alcanzar sus intereses, las capacidades necesarias y el modo de emplearlas: lo que se entiende por estrategia. El territorio europeo está protegido por estrategias concebidas y dirigidas por la OTAN, léase Washington. Pero Europa, o la UE, no define ni articula su estrategia. Se está en esa situación.

6. A modo de previsión

La alianza con Estados Unidos sigue siendo crucial para la seguridad europea, pero depender plenamente de un Estados Unidos distraído e introvertido condenaría a parte de las naciones europeas a ser geopolíticamente irrelevantes y, a otras, a convertirse en un peón de superpotencias. Para poder proteger sus propios intereses económicos y de seguridad, que en ocasiones serán distintos de los de Estados Unidos, los países europeos necesitan construir una relación transatlántica más equilibrada desde su posición propia posición geopolítica.

Washington ha exigido a menudo y en voz alta mayores contribuciones europeas a los esfuerzos de defensa común. Reconoce que tal relación podría llegar a ser más independiente, y que esa independencia puede ser no deseada en cuestiones específicas, pero sería una amenaza mucho menor que aliados europeos pro-

gresivamente más irrelevantes. En última instancia, el compromiso estadounidense en Europa solo persistirá si Estados Unidos cree que tiene algo que ganar de sus socios.

La conocida como soberanía europea sigue siendo un objetivo importante para algunos Gobiernos, particularmente para el francés y las instituciones de la UE. Pero la mayoría de los Estados miembro ni siquiera quieren actualmente una política más independiente. Casi universalmente, los responsables políticos europeos reconocen en privado los riesgos de depender de Estados Unidos y expresan temor sobre el regreso de Trump o personas similares a la presidencia estadounidense. Pero, especialmente durante la guerra en Ucrania, la mayoría se siente colectivamente incapaz de lograr una mayor autonomía y no quiere hacer sacrificios políticos o fiscales para intentarlo. Y, en un nivel más profundo, muchos países desconfían unos de otros más de lo que temen el abandono por parte de Estados Unidos. España necesita decidir su futuro, no que otros lo hagan por ella.

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 alteró fundamentalmente el llamado orden europeo y, por tanto, la estructura internacional. La acción militar no fue sorprendente, aunque Moscú no se amilanó. La OTAN fue confirmada como el instrumento militar de defensa del continente europeo bajo el liderazgo de Washington. La zona conocida como Centroeuropa recuperó importancia estratégica, concretamente la zona conocida como *Intermarium*. El contexto geopolítico europeo está evolucionando.

Capítulo sexto

Magreb-Sahel, la tormenta que viene

José Luis Calvo Albero

Resumen

La región africana compuesta por el Magreb y el Sahel supone uno de los mayores riesgos para la seguridad europea, no tanto por su situación actual como por su potencial para provocar una crisis de naturaleza catastrófica en el futuro. En ese espacio se acumulan algunas de las causas de conflicto más características del siglo XXI, desde el cambio climático, hasta el terrorismo transnacional, pasando por el debilitamiento de las estructuras estatales o el auge del crimen organizado.

La región es además objeto de un pulso geopolítico entre diversas potencias, que compiten por la explotación de recursos naturales o simplemente por ganar influencia y disponer de una posición de ventaja respecto a otros competidores. China y Rusia están penetrando en un espacio en el que Estados Unidos se encuentra en franca retirada y los países europeos han perdido gran parte de su tradicional influencia.

El mayor riesgo para Europa proviene de dos posibles escenarios: un colapso de uno o varios Estados en la zona, que permita la aparición de un territorio controlado por terroristas o criminales, o un conflicto regional que desestabilice toda la región. La perspectiva

de un caos que provoque olas migratorias masivas, unidas a una situación de catástrofe humanitaria y de resurgimiento del terrorismo islamista, supone un escenario muy difícil para Europa, sobre todo, por la dificultad de identificar claramente los actores locales con los que se pueda negociar, colaborar o incluso combatir. El caos es siempre el peor escenario posible, peor que cualquier potencia adversaria.

Palabras clave

Magreb, Sahel, Seguridad en África, Seguridad europea, Terrorismo transnacional, Crimen organizado, Estados fallidos, Flanco sur.

Maghreb and Sahel, the Coming Storm

Abstract

The Maghreb-Sahel region, located on the complex African continent, represents one of the greatest risks to European security, not so much because of its current situation but because of its potential to trigger a catastrophic crisis in the future. In this space, some of the most characteristic causes of conflict of the 21st century are present, from climate change to transnational terrorism, from the weakening of state structures to the rise of organized crime.

The region is also the scene of a geopolitical struggle between different powers, competing to exploit natural resources, or simply to increase their influence and to gain an advantage over their competitors. China and Russia are moving into a area where the United States is clearly in retreat and European countries have lost much of their traditional influence.

The greatest risk for Europe comes from two possible scenarios: the collapse of one or more states in the area, allowing the emergence of a territory controlled by terrorists or criminals, or a regional conflict that destabilises the entire region. The prospect of chaos leading to massive migratory waves, combined with a situation of humanitarian catastrophe and resurgence of Islamist terrorism, is a very difficult scenario for Europe, especially due to the difficulty of clearly identifying the local actors with whom it would be possible to negotiate, collaborate or even to fight. Chaos is always the worst possible scenario, worse than any hostile great power.

Keywords

Maghreb, Sahel, African security, European security, Transnational terrorism, Organized crime, Failed States, South Flank.

1. Introducción

Si la desigualdad es uno de los criterios para detectar la conflictividad potencial en un área del mundo, el Mediterráneo sería una de las regiones con mayor riesgo de conflicto. Las diferencias entre la riqueza de los habitantes de la orilla norte y la sur resultan dramáticas. Analizando el producto interior per cápita de cada país, a precios de mercado, Marruecos alcanza los 3.750 dólares frente a los 31.220 de España; Argelia 4.480 frente a los 44.410 de Francia y Túnez 4.070 frente a los 36.810 de Italia. Incluso en el Mediterráneo oriental, donde las diferencias se aminoran, los 3.640 dólares per cápita de Egipto contrastan con los 22.590 de Grecia o los 11.930 de Turquía (FMI, 2023).

Para aumentar el riesgo, existe un segundo escalón de desigualdad, situado entre los países norteafricanos con costa en el mar Mediterráneo y los estados interiores del Sahel, la franja de territorio situada inmediatamente al sur del desierto del Sahara. Así, los 3.750 dólares per cápita del PIB de Marruecos o los 4.480 de Argelia contrastan con los 889,83 de Mali o los 613,93 de Níger (FMI, 2023).

Sirvan estos datos para hacerse una idea la magnitud del problema que existe en el denominado flanco sur de Europa. Un problema que, de momento, se manifiesta sobre todo en dos fenómenos destacables. El primero tiene que ver con los movimientos de población que, inevitablemente, se orientan en dirección del gradiente de riqueza. El segundo se materializa en Estados que no disponen de recursos para garantizar unos servicios básicos a su población. La falta de servicios, control y, en definitiva, confianza de la población en el Estado, favorece la implantación de grupos no estatales, con frecuencia armados y violentos, que suponen un desafío a la soberanía nacional.

A este panorama, de por si desolador, se unen las dificultades geopolíticas y medioambientales del momento actual. A la pugna por la influencia entre superpotencias ascendentes y descendentes, se une la abrumadora amenaza del cambio climático, de efectos especialmente dramáticos en lugares donde el clima ya era tradicionalmente un problema para garantizar la supervivencia de grandes grupos humanos.

Pese a que la seguridad de Europa se centra hoy en los sucesos en el Este, donde el revisionismo ruso plantea un reto de enorme magnitud, no puede olvidarse que el problema de seguridad que

se localiza en la orilla sur del Mediterráneo, en el Magreb y el Sahel, supone una amenaza potencialmente mayor.

La crisis en el Este de Europa es de naturaleza geopolítica. Una crisis entre Estados dotados de instituciones, capaces de atender razonablemente las necesidades de su población y de controlar con seguridad sus territorios. Entre ellos es posible la guerra, pero también la colaboración, la negociación y la coexistencia, y en todos los casos se pueden identificar enemigos, interlocutores o aliados representativos de sus respectivas sociedades. El riesgo en el Sur tiene más que ver con Estados incapaces de representar o atender a sus poblaciones, Gobiernos impotentes y territorios sumidos en el caos. Si la conflictividad potencial en el Magreb y el Sahel llegara a estallar en toda su magnitud, será difícil para los Estados europeos identificar con quién se lucha, quién tiene autoridad para negociar o quién es suficientemente fiable para arriesgarse a colaborar con él. El caos es el peor enemigo, mucho peor que cualquier adversario estatal, por poderoso que sea.

2. Más allá de los límites de la geopolítica. La situación de seguridad en el Magreb y el Sahel

El análisis geopolítico se puede aplicar fácilmente a regiones donde los Estados se encuentran suficientemente asentados, pero no es ese el caso de algunas áreas del Magreb y, sobre todo, del Sahel.

Mientras que las costas del Magreb experimentaron el asentamiento de varias civilizaciones muy avanzadas para su época (Roma, Cartago, Bizancio), el interior, que se extiende a través del desierto del Sahara y el Sahel, ha sido durante la mayor parte de la historia una zona libre de cualquier autoridad central fuerte.

La colonización europea, fundamentalmente francesa, tuvo lugar a lo largo del siglo XIX y finalizó en los años sesenta del siglo XX. El proceso no tuvo la duración suficiente para asentar identidades, crear instituciones perdurables o fijar una demarcación territorial mínimamente aceptada por la población local. El resultado fueron Estados artificiales, que engloban a poblaciones de culturas muy diversas dentro de unas fronteras trazadas por criterios meramente geográficos. Las instituciones de gobierno que surgieron de la descolonización fueron en general débiles y las relaciones entre los nuevos Estados difíciles, debido precisamente a la artificialidad de sus fronteras.

La región viene marcada además por las diferencias culturales y étnicas. Del norte, de población bereber o árabe y cultura islámica, se va produciendo una transición hacia el África Central, de población negra y religiones diversas. También existen enemistades históricas. Los nómadas bereberes del norte basaban parte de su economía en la captura de esclavos negros del sur y su transporte y venta a los grandes imperios mediterráneos y de Oriente Medio (Idrissu, 2023).

La economía y la evolución de los asentamientos humanos han provocado también diferencias notables entre los pobladores de la región, convirtiéndose algunas de ellas en causa de conflicto. Destaca la división entre pastores y agricultores, especialmente presente en el Sahel. Las tradicionales disputas por el uso de la tierra para fines agrícolas o pecuarios se han agudizado en las últimas décadas, debido tanto al gran aumento de población como a los efectos del cambio climático. Estos dos últimos tienen mucho que ver con que la siempre precaria situación de seguridad en el Magreb y, sobre todo, en el Sahel, se haya convertido, hoy en día, en sencillamente insostenible.

En Mali, la tasa de fertilidad (número de hijos por mujer en edad fértil) es de 5,8. En Níger llega a 6,7. Con esas cifras, la población de Mali se duplica cada veintitrés años y la de Níger cada diecinueve (UNPF, 2023).

Los efectos del cambio climático son especialmente preocupantes en una región cuya población vive todavía, en gran medida, de una agricultura de subsistencia. La sequía que ha afectado al Sahel desde la década de los sesenta, ha secado el 90 % del lago Chad (Usigbe, 2020), dejando a la numerosa población que vivía en sus orillas en una situación precaria, lo que se ha traducido en un espectacular aumento de la violencia. En el Magreb, la combinación de cambio climático y guerra, ha provocado el abandono de muchas explotaciones agrícolas en Libia, a la vez que se producen fenómenos meteorológicos tan extremos como el ciclón mediterráneo Daniel, que devastó la ciudad de Derna en septiembre de 2023, causando miles de muertos.

En el Sahel, la combinación de excepcional crecimiento demográfico con el impacto del cambio climático en la agricultura y la debilidad de los Estados, está causando una cascada de fenómenos relacionados. Se produce una emigración masiva, a otros países africanos o a Europa, mientras que los que no emigran se ven envueltos en las luchas entre pastores y agricultores por pas-

tos, tierras cultivables y recursos hídricos cada vez más escasos (ICRC, 2020). Otra alternativa es unirse a los grupos criminales organizados que trafican precisamente con emigrantes, drogas o armas, y han sustituido a las tradicionales rutas de caravanas. En ese rompecabezas de la miseria, los grupos terroristas se mueven como pez en el agua, creando redes de interés con grupos criminales y tribus armadas.

En el Magreb, los Estados mantienen un control más estrecho de su territorio y su población, y son capaces de proporcionar servicios básicos. La gran excepción es Libia, debido a la larga guerra civil y la partición de hecho de su territorio en dos entidades políticas diferentes. Pese a todo, tanto Marruecos como Argelia, Túnez y Mauritania se resienten de un estancamiento económico y social que ha convertido la emigración hacia Europa en la expectativa vital de muchos jóvenes. Aunque la tasa de fertilidad en estos países se acerca más a la de Europa (2,3 en Marruecos, 2,8 en Argelia, 2 en Túnez y 4,3 en Mauritania) (UNPF, 2023), la falta de avances en los muchos desafíos estructurales pendientes envía a una parte sustancial de su población a probar suerte en la emigración a suelo europeo.

Al igual que en el resto del mundo árabe, el gran problema que afecta a los países del Magreb es el descontento de su población ante unos sistemas políticos que no terminan de modernizarse y una economía que no termina de despegar. El experimento democrático tunecino, único resultado positivo de la Primavera Árabe de 2011, se ha ahogado en el último año ante la deriva autoritaria de sus dirigentes, la esperanza marroquí nunca llega a materializarse y una definición ajustada de la situación del sistema de gobierno en Argelia podría ser la de esclerosis política.

Aparte de la inestabilidad interna, la región también alberga problemas interestatales de cierta gravedad. Sin duda, el más preocupante son las relaciones entre Marruecos y Argelia, tradicionalmente malas y, en ocasiones, cercanas al enfrentamiento. Los contenciosos fronterizos, especialmente en las áreas de Tinduf y Bechar, ya provocaron una corta guerra en los años sesenta y se han mantenido como focos de tensión entre ambos países, agravados por el conflicto del Sahara Occidental.

El Frente Polisario, movimiento saharaui armado, se empeñó en una larga guerra contra Marruecos en los años setenta y ochenta en la que contó con apoyo argelino e instaló su principal base de

operaciones en la zona de Tinduf. El conflicto quedó congelado después del alto el fuego de 1991, pero nunca llegó a resolverse, pese a la intervención de Naciones Unidas. Hoy en día, decenas de miles de refugiados saharauis siguen asentados en Tinduf y el Polisario anunció la reanudación de las operaciones en 2020, a consecuencia de lo que considera violaciones marroquíes de los términos del alto el fuego. Aunque las hostilidades reales han sido escasas hasta el momento, la tensión entre Marruecos y Argelia se ha incrementado.

También se mantienen disputas por la delimitación de las áreas marítimas de soberanía, especialmente las Zonas Económicas Exclusivas (ZEEs) y Plataformas Continentales. La potencial existencia de yacimientos submarinos de minerales, gas y petróleo han espoleado los intentos de algunos Estados por ampliar sus aguas de soberanía. Así, Marruecos planea una ampliación de lo que considera su plataforma continental en la costa del Sahara Occidental¹ hasta las 350 millas, lo que chocaría con la intención de España de ampliar también la suya de las Islas Canarias, como se ha solicitado a la Comisión para los Límites de la Plataforma Continental. Algo similar ocurre en el Mediterráneo, donde Argelia amplió unilateralmente su Zona Económica Exclusiva en 2018 hasta superponerse, en una franja, con la ZEE de la Isla de Cabrera, en las Baleares. Tras sendas notas de protesta ante Naciones Unidas, la delimitación final está sujeta a negociación entre las partes (Aguiló, 2020).

3. La importancia de la región para Europa

Cuando se habla desde Europa sobre seguridad en el Magreb y el Sahel, el primer problema que viene a la mente es de la inmigración. En realidad, la inmigración que llega a Europa desde esa región no es actualmente la más numerosa. Con la excepción de Túnez, que ha incrementado considerablemente el número de sus ciudadanos que emigran hacia Europa en los últimos años, las naciones de origen de la mayoría de los inmigrantes ilegales que cruzan el Mediterráneo son Egipto, Bangladesh, Costa de Marfil, Siria o Afganistán (UNHCR). Sin embargo, las llegadas desde el Magreb y el Sahel se realizan

¹ El Sahara Occidental no es, según Naciones Unidas, un territorio de soberanía marroquí, sino sujeto a descolonización.

en muchas ocasiones en condiciones muy dramáticas, que provocan un número considerable de muertos en la travesía del Sahara o del Mediterráneo².

La inmigración, especialmente la ilegal, o la llegada masiva de solicitantes de asilo, han causado ya graves crisis en la UE, siendo la de los inmigrantes sirios de 2015 la más grave de ellas. Pese a que la decadencia demográfica de Europa hace prácticamente indispensable la llegada constante de inmigrantes, el fenómeno causa una considerable alarma social, que está parcialmente detrás del crecimiento de formaciones políticas de extrema derecha.

El problema de la inmigración desde el Magreb y el Sahel no es tanto lo que representa actualmente, como lo que puede representar en el futuro. Un colapso de los Estados en el Sahel extendería una ola de inestabilidad que se propagaría rápidamente al Magreb, poniendo en marcha a millones de personas. No todas ellas intentarían llegar a Europa, pero la ola terminaría por llegar, con una intensidad incierta, pero probablemente considerable, a las costas europeas.

Si una oleada de inmigrantes que sobrepase cualquier capacidad de gestión es uno de los riesgos que más preocupan en Europa, el siguiente es el terrorismo yihadista. Prácticamente, todos los países europeos han sufrido ataques terroristas perpetrados por diferentes grupos, algunos de ellos especialmente devastadores, como los ocurridos en Madrid en 2004 o en París en 2015. Aunque la presencia de grupos terroristas en el Magreb es limitada, debido a la fuerte presión que sobre ellos ejercen las fuerzas policiales marroquíes, argelinas y tunecinas, el Sahel se ha convertido en la región en la que más crece el terrorismo islamista. Existe la convicción de que la creación de un santuario terrorista en el Sahel terminaría por desestabilizar todo el Norte de África y facilitar en gran medida los atentados en Europa.

El caso es que la situación desastrosa en el Sahel y el descontento generalizado de la población en el Magreb hacen que la propagación del yihadismo encuentre un buen caldo de cultivo en la región. En algunos casos, como en Argelia, la desastrosa experiencia de la guerra civil que asoló el país entre 1992 y 2002 ha limitado considerablemente el atractivo del yihadismo, pero la

² UNHCR calcula unos 2.528 muertos en el Mediterráneo entre el 1 de enero y el 8 de octubre de 2023 (UNHCR).

numerosa juventud que no llegó a conocer el conflicto puede ser una fuente potencial de reclutamiento.

El relativo fracaso de las intervenciones europeas contra el yihadismo en la región ha aumentado el temor a que alguno de los Gobiernos locales, especialmente en el Sahel, pueda terminar derrocado por los terroristas. Una preocupación adicional es que el papel de las fuerzas militares europeas pueda ser asumido por grupos de contratistas militares rusos, como el grupo Wagner. Con una presencia limitada y unos procedimientos poco éticos, no está muy claro si Wagner podrá contribuir a la solución del problema yihadista o más bien agravarlo. En cualquier caso, la población parece estar cansada de la presencia europea y en muchos casos acoge a Wagner con una esperanza que parece poco realista.

Con el terrorismo se mezcla la criminalidad organizada, que controla las rutas de tráfico de personas y drogas que tienen por destino el territorio europeo. El Sahel y el Magreb se han convertido en una de las rutas de la cocaína procedente de América del Sur, que se desembarca en países costeros, especialmente Guinea Bissau, y sigue su trayecto hacia el norte (Kafeero, 2022). Al tráfico de cocaína, y otras drogas más tradicionales en la zona, como el *kat*, se han unido recientemente drogas sintéticas como la metanfetamina. Burkina Faso es uno de los países donde más metanfetamina se confiscó en el año 2019 (UNODC, 2021, 56). Además, África en su conjunto es una de las regiones del mundo donde más se incrementará el consumo de drogas para 2030 (un 40 %) según la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC, 2021,3). Un peligro adicional de las redes criminales es que terminen cooperando con grupos yihadistas y milicias tribales, a los que pueden proporcionar financiación a cambio de protección.

Aparte de las amenazas, el Sahel y el Magreb importan también para Europa por las posibilidades comerciales y especialmente del suministro de materias primas. Es bien conocida la importancia del gas natural argelino, que tradicionalmente proporciona a Europa el 11 % de sus necesidades (Saini, 2022) y se ha convertido en especialmente relevante tras la invasión de Ucrania y el proyecto del gaseoducto Transahariano, que transportaría gas desde Nigeria a través de Níger y Argelia. El uranio procedente de Níger, que todavía abastece el 20 % de las necesidades de las centrales nucleares francesas es otro recurso con implicaciones geopolíticas, aunque frecuentemente sobrevalorado (Maad, 2023).

En realidad, el comercio europeo con el Magreb y el Sahel es relativamente menor. Marruecos aparece como el principal socio comercial, consecuencia en gran medida del Acuerdo de Asociación firmado en 1997 entre el reino alauita y la Unión Europea, pero supone apenas un 0,82 % de las importaciones y un 1,17 % de las exportaciones de la UE (WITS, 2019). No obstante, para algunos países europeos como España, la relación comercial con Marruecos es estratégica (primer socio comercial y primer destino de inversiones españolas en África) (Oficina Económica y Comercial de España en Rabat, 2022).

Como ocurre con las amenazas, una parte importante de las posibilidades comerciales de la región no se relacionan tanto con la situación actual, como con las posibilidades futuras. En un escenario de feroz competencia por las materias primas, especialmente las necesarias para la revolución tecnológica en curso, el Magreb y el Sahel están cerca de Europa y son en gran medida territorios aún inexplorados en cuanto a minería. Con China realizando ya inversiones para facilitar la exportación hacia la costa de recursos minerales del Sahel, y Rusia intercambiando seguridad por concesiones mineras, Europa siente que debe ser capaz de competir en ese mercado.

En cuanto a recursos energéticos, en la región puede encontrarse el ya mencionado gas argelino, aparte del petróleo libio, de muy buena calidad y fácil de refinar (U.S. Energy Information Administration, 2022). En el Sahel hay oro en casi todos los Estados, bauxita en Mali, hierro y cobre en Mauritania, uranio en Mali y Níger, tierras raras en Mauritania y Marruecos y fosfatos en el Sahara Occidental. Además, se han descubierto prometedores yacimientos de litio en Costa de Marfil, que podrían extenderse a territorio maliense. En conjunto, no se trata de enormes yacimientos, pero sí de una reserva mineral situada a las puertas de Europa, que puede ser de enorme utilidad en tiempos muy competitivos.

4. El declive de la influencia europea y la entrada de nuevos actores

Tanto en el Sahel como en el Magreb, la potencia colonizadora por excelencia fue Francia, con la participación de España en Marruecos y el Sahara Occidental y de Italia en Libia. Tras la ola descolonizadora de los años cincuenta y sesenta, la región ha seguido bajo una notable influencia francesa. Esa influencia se

hace notar en lo económico, lo cultural y lo militar. Francia mantiene el apoyo a la divisa franco CFA en Mali, Níger y Burkina Faso. Al mismo tiempo, hay una relevante presencia militar francesa en varios países del Sahel, África Central y Golfo de Guinea. Las fuerzas más numerosas han estado tradicionalmente en Chad, Níger, Costa de Marfil, Senegal y Gabón, aunque el inicio de la operación Barkhane, a partir de 2014, amplió ese despliegue a Mali y Burkina Faso.

La influencia económica y militar francesa en el Sahel se ha complementado con la de la Unión Europea en su conjunto. En el Sahel, la UE ha desplegado una misión militar (EUTM Mali) y dos civiles (EUCAP Sahel y EUCAP Níger), ha proporcionado una financiación considerable para ayuda al desarrollo y humanitaria (más de 9.000 millones de euros entre 2014 y 2020) (EEAS, 2020) y tiene planes para favorecer especialmente a la región en su ambicioso proyecto Global Gateway, una respuesta europea al proyecto chino Belt & Road³.

Pese a todo ese esfuerzo, los resultados, tanto para Francia como para la Unión Europea, han sido manifiestamente negativos. Las tropas francesas han tenido que retirarse de Mali y Burkina Faso y planean hacerlo de Níger tras sendos golpes de estado en esos países, que han llevado al poder a líderes muy críticos con Francia y Occidente, y más próximos a Rusia o China. La misión EUTM Mali está prácticamente paralizada, las misiones civiles en Mali y Níger al ralentí y muchos miembros de la UE han suspendido su ayuda al desarrollo a los países en manos de juntas golpistas. La insurgencia yihadista, por su parte, no ha dado ninguna señal de debilitamiento, más bien al contrario. En 2022, el 43 % de las muertes por terrorismo en el mundo correspondieron a países del Sahel (IEP, 2023).

En el Magreb, la mayor solidez de las relaciones diplomáticas y comerciales con Europa, así como la ausencia de contingentes militares extranjeros, han permitido que el deterioro de las relaciones sea menor, aunque también se ha producido en grados diversos. El conflicto del Sahara Occidental ha convertido las relaciones con Marruecos en un asunto extremadamente sensible, en el que cualquier declaración que ponga en cuestión la soberanía marroquí del territorio es un anuncio seguro de crisis.

³ Global Gateway prevé unas inversiones en África de 150.000 millones de euros en el periodo 2021-2027 (European Investment Bank, 2023).

Alemania pudo experimentar ese hecho en 2021, por su tibia postura ante el reconocimiento norteamericano de la soberanía marroquí en el territorio saharauí. España lo experimentó ese mismo año, por la asistencia médica prestada en territorio español al líder del Frente Polisario, Brahim Gali, un asunto que terminó con una entrada masiva de inmigrantes en Ceuta, considerada una represalia marroquí. Las relaciones de Francia con el Reino alauita, tradicionalmente cercanas, tampoco se libraron de la ira de Rabat. El rechazo del presidente Macron a la soberanía marroquí del Sahara, el acercamiento galo a Argelia o las críticas a la gestión del devastador terremoto que sacudió la región de Marrakech, en septiembre de 2023 han contribuido a enfriar las relaciones (Arredondas, 2023).

Por si fuera poco, el Tribunal Superior de Justicia de la UE derogó, en 2021, la posible prórroga del acuerdo pesquero con Marruecos, por el que buques de la UE podían faenar en aguas del Sahara Occidental, una decisión motivada por una denuncia del Frente Polisario. Por añadidura, el Parlamento Europeo aprobó, en enero de 2023, una declaración condenando la falta de libertad de prensa en Marruecos. Pese a todo, las relaciones de Rabat con la UE son demasiado importantes como para dejar que se deterioren fácilmente, aunque Marruecos haga evidente periódicamente el enfado de su Gobierno.

En el caso de Argelia, el problema del Sahara Occidental también ha enturbiado las relaciones con España, al declarar el Gobierno español «creíble y realista» la solución de autonomía del territorio bajo soberanía marroquí. El deterioro de las relaciones con España coincidió, no obstante, con el estrechamiento de relaciones con Italia y Francia.

La guerra en Ucrania ha arrojado algunas sombras sobre la relación entre Argel y los países europeos. Argelia se abstuvo, tanto en la votación de condena a la agresión rusa en la Asamblea de NN. UU. como en la que condenaba la anexión de cuatro regiones ucranianas a Rusia. Las buenas relaciones entre Moscú y Argel son conocidas, aunque también lo es la línea diplomática argelina de mantener una política exterior equilibrada, lo que le lleva a realizar difíciles ejercicios de equidistancia.

En Túnez, un país tradicionalmente muy cercano a Europa y especialmente a Francia, el giro autoritario del presidente Kais Saied y la crisis económica que sufre el país han provocado un dramático aumento de las migraciones hacia territorio europeo. Eso ha

llevado a la firma de un acuerdo sobre migración entre Túnez y la UE en julio de 2023, que prevé la asistencia económica a Túnez para fomentar el desarrollo y reducir la inmigración y también el compromiso tunecino de reforzar el control y vigilancia de sus fronteras (EC, 2023).

Un acuerdo similar fue firmado con el Gobierno libio de Trípoli en 2017 y se lanzó la misión Support for Integrated Border and Migration Management in Libya (SIBMMIL), que colabora en el refuerzo con medios y entrenamiento de los guardacostas libios. Dado el estado caótico de Libia y las dificultades para controlar de manera efectiva a sus guardacostas, la misión ha sufrido muchas críticas por parte de organizaciones de derechos humanos (ECRE, 2023).

Paradójicamente, Mauritania, alguna vez considerada como un Estado fallido, es el país que presenta hoy una situación más estable (para los parámetros de la región) y que mantiene sus relaciones con Europa en términos más amistosos.

La ola de sentimiento antifrancés y antieuropeo en la región tiene raíces profundas y diversas. En el fondo, está el recuerdo de la época colonial y la sensación de que los países europeos siguen sacando un provecho excesivo de sus antiguas colonias. Más en la superficie, está el angustioso momento por el que pasan tanto el Magreb como el Sahel. La percepción de que Europa no está haciendo lo suficiente para ayudar a sus antiguas colonias y que, incluso, se comporta egoístamente para su propio beneficio está en el ánimo de muchos africanos.

También hay elementos menos inocentes en la actitud africana. Una parte de la hostilidad antioccidental proviene de regímenes militares autoritarios y, en gran medida, corruptos. Para ellos, las constantes críticas procedentes de Europa y el condicionamiento de ayudas y créditos a la adopción de medidas democratizadoras y de respeto a los derechos humanos supone una molesta carga. La relación con China o Rusia, mucho menos escrupulosos a la hora de condicionar su ayuda y mucho más flexibles frente a la corrupción, resulta mucho más sencilla y atractiva.

Precisamente, la irrupción de China en la región se contempla desde Europa con preocupación, aunque su magnitud es relativamente modesta. La política china se centra en la concesión de ayudas económicas para la construcción de infraestructuras que, normalmente, están relacionadas con una mayor facilidad a la hora de exportar las materias primas que Beijing necesita.

Un ejemplo claro es el acuerdo de inversión de 9.500 millones de dólares en ferrocarriles en las líneas que unen el territorio maliense con Guinea Conakry y Senegal, que facilitan la exportación de productos minerales (Objukwu, 2014). Argelia recibió 3,300 millones para la construcción del puerto de El Hamdania. Un proyecto por 4.000 millones se realizó en Níger para facilitar la exportación del petróleo nigerino a Benin, a través del oleoducto Agadem-Cotonou. No obstante, China también ha realizado proyectos más sociales o institucionales, como viviendas o estadios de fútbol para la copa africana de 2002 (Alsabahe, 2023), o la gran mezquita de Argel.

En cualquier caso, aparte de su efecto beneficioso en la economía de los países, la irrupción china tiene dos efectos negativos. El primero es que, en ocasiones, los receptores de los créditos de Beijing se endeudan por encima de sus posibilidades. El segundo, consiste en que los acuerdos con China suelen suponer la apertura a la importación de productos chinos, lo que puede inundar los mercados locales de productos muy baratos, que pueden llegar a causar serios perjuicios a la industria local.

Con todo, las inversiones chinas en la región son en realidad las esperables de una gran potencia económica. China muy raramente ha comprometido más de 5.000 millones de dólares anuales en toda África. De esas cantidades, en 2021, la inversión en el Sahel y el Magreb fue de unos 621 millones de dólares, de los que casi la mitad fueron a parar a Níger (SAIS-CARI, 2021). Beijing tenía considerables intereses en Libia, relacionados en gran medida con la explotación de sus reservas de crudo, pero la guerra civil y la operación militar de la OTAN en 2011 provocó una masiva evacuación del personal chino en el país⁴.

Esa política de evitar enfrentamientos y retirarse si se encuentran problemas es otra de las características de la presencia china en África. Pese a que su única base militar exterior está en África, en Djibouti, China apenas ha desplegado capacidades militares en el continente africano. Una excepción es la presencia de un contingente de tropas chinas en la Misión de Naciones Unidas en Mali (MINUSMA), actualmente en fase de repliegue. En el aspecto de la seguridad, también contribuyó con 44 millones de dólares a la financiación de la fuerza del G-5 Sahel en 2019 (Burku y Bertrand, 2019) y ha proporcionado pequeñas cantidades de

⁴ Unas 35.000 personas. Una de las mayores evacuaciones realizadas en África (Collins & Erickson, 2011).

material militar a países de la zona, como Mali⁵, pero la política continúa siendo la de una implicación muy limitada en cuestiones de seguridad.

Por el contrario, la presencia rusa en África se asocia con mucha frecuencia a la seguridad y la defensa. La aplicación de sanciones occidentales contra Rusia, a partir de 2014, orientó los intereses de Moscú hacia el continente africano, como un mercado atractivo hacia el cual Estados Unidos manifestaba además un limitado interés. Rusia es un proveedor fiable de cereales y productos agrarios, gas y petróleo, tecnología nuclear y, sobre todo, defensa.

Los cereales han sido especialmente importantes, con África sometida a periódicas malas cosechas y problemas con las cadenas de distribución global. El 30 % de los cereales consumidos en el continente africano procede de Rusia y esa proporción parece destinada a crecer con el bloqueo de las exportaciones ucranianas en el Mar Negro. Las relaciones comerciales son especialmente importantes con el Norte de África, que representa el 67 % del comercio ruso con todo el continente africano. No obstante, si se compara con la Unión Europea o China, el comercio ruso con África es muy modesto. Frente al total de 17.700 millones de dólares de Moscú en 2021, resaltan los 295.000 millones de la UE o los 254.000 millones de China (Droin y Dolbaia, 2023).

Es en el sector de la defensa donde el aumento de la presencia rusa en África ha causado más alarma. Pese a todo, esa presencia sigue siendo relativamente limitada, aunque algunos países africanos hayan puesto sus esperanzas en ella. Los dos principales vehículos de esa influencia han sido el grupo Wagner, una compañía de seguridad privada (al menos teóricamente) y las exportaciones de material militar.

El grupo Wagner ha establecido presencia confirmada de sus operativos en la República Centro Africana, Mali, Libia, y Sudán, aunque con bastante discontinuidad (Stronski, 2023). Sus mayores esfuerzos se han desarrollado en la República Centroafricana (unos 1.700 efectivos) y en Libia (unos 1.200) (Droin y Dolbaia, 2023). Si la primera puede considerarse un éxito y convirtió a Wagner en un elemento esencial para la seguridad del Gobierno centroafricano, la segunda ha estado lejos de serlo, en gran medida gracias al apoyo militar prestado por Turquía al Gobierno de Trípoli ante la ofensiva lanzada por el general Haftar, apoyado

⁵ Unos nueve millones de dólares en 2021 (Bhattacharya, 2022).

por Wagner. Hay que señalar aquí la nada desdeñable influencia turca en África, legado de su pasado otomano y su presente revisionista. En el área estudiada, esa presencia se concentra sobre todo en Libia, aunque probablemente se extenderá en el futuro.

En general, el comportamiento de las compañías de seguridad privadas rusas, todas ellas estrechamente coordinadas por el Kremlin, es oportunista. Aprovechan la difícil situación de Gobiernos africanos en dificultades, aislados por Occidente por ser producto de un golpe de Estado y asediados por insurgentes y rebeldes. La penetración de Wagner en la República Centroafricana se produjo tras la retirada francesa de 2017, mientras que el despliegue en Mali siguió al golpe de Estado en el país en 2021 (Stronski, 2023).

No es muy probable que Wagner signifique a la larga una mejora en la situación de seguridad en los países que opera; la experiencia, por ejemplo en Mali, es la contraria. Sin embargo, se trata de una opción de seguridad fácil, flexible y poco exigente para regímenes que no pueden conseguirla de otra manera.

Si la presencia de compañías de seguridad privadas rusas en África es limitada, aunque llamativa y creciente, las armas de procedencia rusa o ex soviética son omnipresentes en el continente. El 40 % de las importaciones de armas en África, entre 2018 y 2022 proceden de Rusia. Eso significa unos dos mil millones de dólares anuales, de los que gran parte se negocian con Argelia y Egipto. Moscú ha mantenido una relación especial con Argelia, herencia de los estrechos vínculos construidos por la URSS durante la Guerra Fría. Las armas rusas son más baratas que sus equivalentes occidentales y, en general, compatibles con los antiguos sistemas soviéticos todavía en uso en muchas fuerzas armadas africanas (Droin y Dolbaia, 2023).

5. Oscuras perspectivas de futuro. Colapso y guerra regional

La difícil situación de seguridad que se vive hoy en el Magreb y el Sahel puede no ser más que el anuncio de una catástrofe de grandes proporciones. Aunque la complejidad de los problemas africanos nos ofrece escenarios de futuro muy diversos, pueden contemplarse dos de consecuencias especialmente graves: el colapso de algunos de los Estados en la región y una guerra regional, cuya manifestación más probable sería un enfrentamiento entre Argelia y Marruecos.

Como ya se ha comentado en puntos anteriores, el mayor riesgo de colapso estatal afecta al Sahel, especialmente al triángulo Mali-Níger-Burkina Faso, sometido a amenazas crecientes y donde la presencia militar occidental, actualmente en retirada, tiene difícil alternativa. Tras la retirada de las tropas francesas de la operación Barkhane y el anuncio de la retirada también de la misión MINUSMA de Naciones Unidas, el Gobierno de Mali ha perdido partes significativas de su territorio. El Estado Islámico en el Gran Sahara ha doblado el territorio bajo su control, mientras que las milicias tuareg siguen controlando Kidal, en el norte. De hecho, probablemente el Gobierno no pierde más territorio porque los grupos insurgentes están enfrentados entre sí (Estado Islámico contra tuaregs y JNIM⁶, una alianza de grupos afiliados a Al Qaeda) (UNSC, 2023).

Burkina Faso no está en mejor situación y probablemente ha perdido el control del 50 % de su territorio ante la misma combinación del Estado Islámico y JNIM (Africa Center for Strategic Studies, 2023). La situación de Níger no es tan precaria, ya que en su territorio desplegaban tropas francesas y norteamericanas (unos mil efectivos en la base 201, en Agadez). Sin embargo, tras el golpe de Estado del verano de 2023, las tropas francesas han anunciado su retirada y se ignora qué ocurrirá con las operaciones que llevaba a cabo Estados Unidos.

En cualquiera de estos países podría producirse una situación muy similar a las de 2012, cuando una coalición de yihadistas y tuaregs estuvo a punto de hacerse con el control de Mali. La intervención militar francesa, materializada en la operación Serval, salvó entonces la situación, pero no parece que, en las condiciones actuales, con Francia prácticamente expulsada de los tres países, pueda repetirse una intervención parecida. La actitud norteamericana es dudosa, aunque no es probable que se empeñe en un conflicto en la zona en la actual situación de inestabilidad global. La Unión Europea no tiene capacidades para una intervención militar de la entidad suficiente. Por último, Rusia, con la guerra de Ucrania en curso y la compañía Wagner semidesmantelada tras su rebelión de junio de 2023, tampoco parece tener capacidades para revertir el deterioro de la situación sobre el terreno.

Quedan los actores regionales. El grupo G-5 Sahel⁷ está prácticamente neutralizado, ya que tres de sus miembros son preci-

⁶ JNIM, Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes.

⁷ Chad, Mali, Burkina Faso, Níger y Mauritania.

samente Mali, Burkina Faso y Níger. Chad, miembro también el grupo, referencia militar en la región y uno de los últimos bastiones de las tropas francesas en el Sahel, está en un permanente riesgo de desestabilización, tanto desde Libia como por la guerra civil en el vecino Sudán. Mauritania, el quinto miembro, no tiene capacidad para emprender iniciativas en solitario.

El componente militar de ECOWAS⁸ ha mostrado eficacia en la lucha contra los grupos yihadistas en el entorno del Lago Chad utilizando la Fuerza Conjunta Multinacional (MNJTF), pero cuatro de los miembros de la organización están ya suspendidos por golpes de Estado (Mali, Níger, Burkina Faso y Guinea) y el peso de una posible operación militar tendría que recaer sobre Nigeria, con unas fuerzas armadas razonablemente potentes, pero con muchos problemas internos de seguridad que atender. Precisamente, cuando se produjo el golpe de Estado en Níger en el verano de 2023, ECOWAS amenazó con intervenir, con Nigeria como punta de lanza, pero los problemas internos de los Estados miembro y el riesgo de abrir un conflicto regional terminaron por diluir la potencial operación.

El problema al que se enfrenta Europa es que una intervención militar temprana para restaurar Gobiernos democráticos en la zona tendría que ser llevada a cabo por actores regionales, que disponen de pocas capacidades, deberían lidiar con una población que, en gran medida, apoya a los golpistas y correrían el riesgo de iniciar un conflicto regional africano. Una intervención más tardía, consecuencia probablemente del colapso de algún Gobierno en la zona, permitiría una implicación más directa de tropas europeas, pero probablemente sería ya demasiado tarde.

Respecto al riesgo de un conflicto regional, la enemistad tradicional entre Argelia y Marruecos constituye la situación más delicada. Se combinan en ella los litigios fronterizos, los alineamientos geopolíticos, la herida latente del Sahara Occidental y la notable carrera de armamentos emprendida por ambos países.

La situación de tensión actual es, sobre todo, consecuencia del problema del Sahara Occidental. En noviembre de 2020, policías y militares marroquíes penetraron en el paso de Guerguerat, en Mauritania, fuera de la zona acordada en los acuerdos de alto el fuego de 1991. Eso provocó la declaración de reanudación de hostilidades por parte del Frente Polisario, la ruptura de rela-

⁸ Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

ciones diplomáticas de Argelia con Marruecos, la prohibición de usar el espacio aéreo argelino a vuelos marroquíes y el cierre del gaseoducto Magreb- Europa en su ramal marroquí (Barba, 2022).

Si el enrarecimiento de las relaciones se remonta a 2020, la carrera de armamentos venía de más atrás. Tanto Marruecos como Argelia han aumentado considerablemente sus arsenales militares en la última década y han accedido a productos tecnológicamente muy avanzados. Marruecos ha adquirido helicópteros Apache AH 64E, lanzacohetes múltiples HIMARS, drones turcos Bayraktar TB2 y norteamericanos MQ 9 Sea Guardian para uso marítimo. Argelia ha encargado catorce cazas SU-57 rusos de quinta generación, dispone de misiles balísticos Iskander, y de submarinos Kilo capaces de lanzar misiles de crucero Kalibr.

La cantidad y calidad del equipo militar en ambos países ha alcanzado tales niveles que surgen dudas sobre su capacidad para mantener semejante arsenal en estado operativo. Con un presupuesto de defensa de 5.368 millones de dólares en el caso de Marruecos y de 8.776 millones de dólares en el de Argelia, las cifras no terminan de encajar, al tiempo que el esfuerzo parece poco sostenible, teniendo en cuenta que eso representa un 3,9 % y un 4,8 % respectivamente de su PIB (SIPRI, 2023).

Marruecos dispone de la ventaja de ser un aliado firme de Estados Unidos y, tras haberse unido a los Acuerdos de Abraham para el reconocimiento de Israel, de contar con un acuerdo de colaboración en defensa con Tel Aviv (Salas Cuevas, 2022). Eso puede permitirle sacar cierto partido de sistemas que difícilmente podría operar sin apoyo, aunque está por ver el impacto de la crisis iniciada en Gaza en octubre de 2023 sobre las relaciones entre Rabat y Tel Aviv. Por su parte, Argelia se beneficia de que sus fuerzas armadas, que ejercen una tutela en la sombra del régimen, disponen de más recursos y más libertad de acción que las marroquíes, consideradas como un peligro para el régimen de Rabat y mantenidas en consecuencia bajo un estricto control.

Es difícil decir hasta qué punto ambos países están dispuestos a iniciar un conflicto armado por el Sahara Occidental. Para Marruecos es una cuestión vital, aunque probablemente no tanto para Argelia. Las actividades militares de Frente Polisario desde la ruptura de hostilidades han sido muy limitadas, principalmente porque Argelia no les ha renovado su anticuado armamento. Tampoco se han producido grandes acciones por parte marroquí, aunque sus recién adquiridos drones no han desperdiciado

oportunidades para eliminar combatientes del Polisario en cuanto se han acercado a los muros defensivos en territorio saharauí (Magid y Prada, 2023).

Probablemente, asistimos más a un pulso sobre la hegemonía regional, que a una preparación real para una guerra. No obstante, los problemas internos de ambos países, la volatilidad en la situación de seguridad global y el riesgo potencial que existe en toda carrera de armamentos hacen que tampoco sea descartable un conflicto armado. Además, el rearme marroquí causa preocupación en España, por las tensiones siempre latentes en torno a las ciudades de Ceuta y Melilla, y el argelino supone un problema para la OTAN, por el tradicional alineamiento de Argel con Moscú.

6. Conclusiones

El Magreb y Sahel componen parte de lo que suele denominarse el «flanco sur» europeo, cuando se habla en términos de seguridad. Los riesgos que se manifiestan en esa extensa región tienen que ver con la enorme desigualdad económica y social con la cercana Europa. Ninguno de estos países ha sido capaz de crear un Estado estable y una sociedad próspera. La tendencia a la corrupción, el autoritarismo y la ineficiencia de la administración pública no va remitiendo poco a poco, sino que se perpetúa e, incluso, empeora. Eso crea resentimiento y frustración entre una población cada vez más numerosa, que cada día ve menos oportunidades para llevar una vida digna.

La percepción europea de la seguridad en esa región es variable, pero rara vez precisa. La actitud mayoritaria es la ignorancia y la despreocupación pues, pese a la proximidad geográfica, se vive de espaldas a lo que allí ocurre.

El Magreb y el Sahel son importantes para Europa por motivos económicos, culturales y de seguridad, pero resulta difícil convencer de que se trate actualmente de intereses vitales. No es un mercado prioritario, salvo para unos pocos países europeos y tampoco es el inmenso yacimiento minero que con frecuencia se presenta. Los riesgos de seguridad son evidentes, pero solo son percibidos como tales por algunos países mediterráneos, como Francia, España e Italia.

El problema del Magreb y el Sahel para la seguridad europea aparece en toda su crudeza cuando se mira hacia el futuro. La

combinación de una demografía explosiva, una economía que no acaba de despegar, unos Estados que se debilitan progresivamente y una población cada vez más frustrada, resulta potencialmente explosiva.

Todo eso está llevando a una actitud antieuropea en muchos de estos países, que se combina con la buena disposición a que otras potencias asuman el papel que Europa, en su punto de vista, no ha sabido desempeñar. Sin embargo, no es esto lo más peligroso, pues a la penetración rusa le falta sustancia y a la china voluntad real de inmiscuirse en los asuntos de una región muy compleja. Lo que realmente debería preocupar a los europeos es una implosión de los Estados en la región, que termine por convertirlos en base de operaciones para yihadistas y criminales y en origen de millones de emigrantes intentando escapar del caos. Eso podría ocurrir de manera progresiva y espontánea o podría acelerarse por los efectos de un conflicto regional.

Lo que Europa puede hacer es, primero y como siempre, ser plenamente consciente del problema. Un hundimiento del Magreb y el Sahel en el caos sería tan peligroso o más que la confrontación con Rusia o las crisis en Oriente Medio y afectaría en mayor o menor medida a todos los países europeos, por alejados que se encuentren de la región.

En segundo lugar, la decepcionante experiencia en la región durante los últimos años no debe llevar a un abandono de los Gobiernos locales a su suerte, o a arrojarlos en brazos de Rusia y China. Hay muchos Gobiernos que ven todavía en Europa su apoyo natural para emprender definitivamente la senda del progreso. Entre los que se han alejado de sus antiguos aliados europeos existe un cierto oportunismo por parte de juntas militares golpistas que ven más fácil su propia supervivencia estrechando relaciones con Beijing o Moscú. Cuando quede claro que el beneficio de los golpistas no es igual al beneficio de la población, Europa debe estar ahí para continuar prestando apoyo.

En tercer lugar, los europeos tenemos que revisar nuestro modelo de relación con los países de la región, que se ha mostrado manifiestamente mejorable. Uno de los aspectos más sensibles de esta nueva actitud es que deberemos encontrar un compromiso entre la promoción de nuestros valores y la dura realidad sobre el terreno. No podemos convertir, de la noche a la mañana, sistemas autoritarios y corruptos en modelos de estabilidad, buena gestión y democracia, ni podemos esperar que los Ejércitos africanos

operen como los europeos. Será necesario encontrar soluciones africanas que, al menos, garanticen el mínimo de estabilidad que puede abrir la puerta al progreso, aunque eso implique aceptar comportamientos que jamás aceptaríamos en nuestros propios países.

En aspectos más concretos, evitar que la tensión entre Marruecos y Argelia siga creciendo y trabajar para solucionar de alguna manera el caos en Libia serían las prioridades más acuciantes. Una guerra regional desequilibraría, puede que definitivamente, toda la región y la continuidad de la inestabilidad en el territorio libio contribuirá a mantener el incremento de la inestabilidad en todos los países fronterizos.

Por último, aunque el hecho de que la penetración china sea preocupante, hay que asimilar que también puede tener efectos positivos. Las infraestructuras financiadas por China no son solo beneficiosas para Beijing y hay que reconocer que es lógico que una potencia económica de su calibre mantenga un cierto grado de influencia en la región. La influencia rusa, por el contrario, es de carácter más negativo, al menos de momento. Poco músculo económico, demasiado esfuerzo militar y procedimientos cuando menos dudosos, que pueden hacer más por desestabilizar que por aumentar la seguridad.

En definitiva, la tormenta que puede venir mañana del Sahel y el Magreb se anuncia de tal intensidad, que obliga a emprender un esfuerzo responsable de prevención, gestión y planeamiento futuro. También a otro esfuerzo de humildad y realismo, para modificar enfoques políticos, económicos y militares que no han dado los resultados esperados. Europa necesitará para ello combinar un puño firme con una mano tendida; mostrar toda la firmeza y unidad posible, mostrando a la vez que el diálogo, la cooperación y la invitación al progreso son sus cartas preferidas de presentación.

Bibliografía

Africa Center for Strategic Studies. (2023). *Burkina Faso Crisis Continues to Spiral*. [Consulta: 16 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/burkina-faso-crisis-continues-to-spiral/#:~:text=of%20government%20control.%E2%80%9D-,Roughly%20half%20of%20Burkina%20Faso%27s%20territory%20is%20effectively%20outside%20of,vie%20for%20control%20of%20territory>.

- Aguiló, J. M. (2020). El Gobierno confirma que ya en 2018 protestó por la decisión de Argelia de ampliar sus aguas hasta Cabrera. *ABC*. [Consulta: 27 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-gobierno-confirma-2018-protesto-decision-argelia-ampliar-aguas-hasta-cabrera-202004241522_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.es%2F
- AlSabahe, N. (2023). *Enhancing Presence: Challenges and Aspects of China's Involvement in the Sahel*, Egyptian Center for Strategic Studies. [Consulta: 15 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://en.ecss.com.eg/5185/>
- Arredondas, M. (2023). *La crisis entre Marruecos y Francia se profundiza*, Atalayar. [Consulta: 7 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.atalayar.com/articulo/politica/crisis-marruecos-francia-profundiza/20230911161445190699.html>
- Bhattacharya, S. (2022). *China's Great Game in the Sahel*. Vivekananda International Foundation. [Consulta: 20 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.vifindia.org/article/2022/china-s-great-game-in-the-sahel>
- Burcu, O. y Bertrand, E. (2019). *Explaining China's Latest Catch in Africa*, The Diplomat. [Consulta: 18 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/01/explaining-chinas-latest-catch-in-africa/>
- Collins, G. y Erickson, A. S. (2011). Implications of China's Military Evacuation of Citizens from Libya. *China Brief*. Vol. 11. Issue: 4. [Consulta: 18 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://jamestown.org/program/implications-of-chinas-military-evacuation-of-citizens-from-libya/>
- Droin, M y Dolbaia, T. (2023). *Russia Is Still Progressing in Africa. What's the Limit?* (CSIC) Centre for Strategic & International Studies. [Consulta: 21 de octubre de 2023]. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-08/230815_Droin_RussiaInAfrica.pdf?Version-Id=MG4MmQLckwRh.JrAWq3QKtMbgDTDgO35
- European Commission (EC). (2023). Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia, European Union. [Consulta: 13 de octubre de 2023]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2023). *EU External Partners: Libya and Tunisia Continue Crimes and*

- Abuse – EU Continues Funding*. [Consulta: 13 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://ecre.org/eu-external-partners-libya-and-tunisia-continue-crimes-and-abuse-eu-continues-funding/>
- European External Action Service (EEAS). (2020). *L'Union européenne et le G5 Sahel un partenariat plus que jamais d'actualité*. [Consulta: 2 de octubre de 2023]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_g5_sahel_updated.pdf
- European Investment Bank. (2023). *A Gateway to Partnership*. [Consulta: 5 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.eib.org/en/stories/global-gateway-investment-developing-countries-climate-change>
- Fondo Monetario Internacional. (FMI). (2023). *GDP per Capita. Current Prices*. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/LBY>
- Hernando de Larramendi, M. y Thieux, L. (2018). *Protestas en la periferia. Contestación y desequilibrios en el Magreb*. CIDOB. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n1_203/protestas_en_la_periferia_contestacion_y_desequilibrios_en_el_magreb
- ICRC. (2020). *A conflict without borders continues to play out in the Sahel*. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/conflict-without-borders-continues-play-out-sahel>
- Iddrisu, A. (2023). A Study in Evil: the Slave Trade in Africa. *Religions*, 14: 122. [Consulta: 24 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/rel14010122>
- Institute for Economics & Peace (IEP). (2023). *Global Terrorist Index 2023*. [Consulta: 7 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web.pdf>
- Kafeero, S. (2022). *Guide to Investigating Organized Crime in Africa: Chapter 6 — Drug Trafficking*. Global investigative Journalism Network. [Consulta: 30 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://gijn.org/guide-to-investigating-organized-crime-in-africa-drug-trafficking/>
- Maad, A. (2023). A quel point la France est-elle dépendante de l'uranium nigérien ? *Le Monde*. [Consulta: 30 de septiembre de 2023].

- de 2023]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/08/03/a-quel-point-la-france-est-elle-dependante-de-l-uranium-nigerien_6184374_4355770.html
- Magid, P. y Prada Bianchi, A. (2023). Israel ramps up drone sales to Morocco for its colonial war in Western Sahara. *The Intercept*. [Consulta: 22 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://theintercept.com/2023/07/01/israel-drone-morocco/>
- Oficina Económica y Comercial de España en Rabat. (2022). «Marruecos», Secretaría de Estado de Comercio. [Consulta: 2 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/097/documentos/2022/09/documentos-anexos/iec-marruecos-sept-2022.pdf>
- Obiukwu, O. (2014). Mali looks to \$9,5BN rail projects for economic diversification. *Ventures*. [Consulta: 15 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://venturesafrica.com/mali-looks-to-9-5bn-rail-projects-for-economic-diversification/>
- Saini Fanasoti, F. (2022). Europe turns to Algeria for natural gas, Energy. *GIS*. [Consulta: 30 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.gisreportonline.com/r/algeria-europe/>
- Salas Cuevas, A. (2022). *A new era in Israel-Morocco relations*, Global Affairs, Universidad de Navarra. [Consulta: 22 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/a-new-era-in-israel-morocco-relations>
- (SAIS-CARI) China-Africa Research Initiative. (2021). *Chinese FDI Flow to African Countries*. John Hopkins University. [Consulta: 15 de octubre de 2023]. Disponible en: <http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa#:~:text=As%20shown%20in%20the%20chart,Guinea%2C%20South%20Africa%20and%20Kenya>
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). (2023). *Military Expenditure Database*. [Consulta: 22 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://milex.sipri.org/sipri>
- Stronski, P. (2023). *Russia's Growing Footprint in Africa's Sahel Region*, Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 21 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2023/02/28/russia-s-growing-footprint-in-africa-s-sahel-region-pub-89135>
- UN Security Council (UNSC). (2023). *Letter dated 3 August 2023 from the Panel of Experts on Mali established pursuant to resolution 2374 (2017) addressed to the President of the Security Council*. [Consulta: 21 de octubre de 2023]. Disponible en:

- https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2023_578.pdf
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (s. f.). (UNHCR) Página web. [Consulta: 27 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- United Nations Office on Drugs & Crime (UNODC). (2022). *World Drug Report 2021*. United Nations.
- United Nations Population Fund (UNPF). (2023). *World Population Dashboard*. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.unfpa.org/data/world-population-dashboard>
- U.S. Energy Information Administration. (2022). *Country Analysis Executive Summary: Libya*. [Consulta: 2 de octubre de 2023]. Disponible en https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Libya/pdf/libya.pdf
- Usigbe, L. (2020). Drying Lake Chad Basin gives rise to crisis. *Africa Renewal*. December 2019-March 2020. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en <https://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2019-march-2020/drying-lake-chad-basin-gives-rise-crisis>
- World Integrated Trade Solutions (WTIS). (2019). *European Union trade balance, exports and imports by country 2019*. Worldbank. [Consulta: 2 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/EUN/Year/2019/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country>

Capítulo séptimo

La inteligencia artificial en perspectiva comparada

Milagros Álvarez-Verdugo

Jules Palayer

Resumen

El presente capítulo tiene por objeto el análisis comparativo de las estrategias, programas e iniciativas desplegadas por EE. UU., China y Rusia para la integración y aprovechamiento de la IA en sus sistemas de defensa, a fin de identificar sus similitudes y diferencias, así como sus fortalezas y debilidades para la consecución de sus objetivos geoestratégicos. A tal efecto, tras la presentación de las características que presiden la incorporación de la IA en las estrategias de seguridad y defensa estadounidense, china y rusa, se utilizan tres ejes de análisis: caracterización de sus respectivos ecosistemas de innovación y desarrollo, usos militares de la IA previstos en cada caso y posicionamiento de esos Estados respecto a la gobernanza internacional de la IA. Estos ejes permiten identificar las expectativas y probabilidades de éxito de las grandes potencias en la carrera geoestratégica en curso y sus efectos sobre la gobernanza global de este avance tecnológico.

Palabras clave

IA, EE. UU., China, Rusia, Seguridad, Defensa, Tecnología.

Artificial intelligence in a comparative perspective

Abstract

The purpose of this chapter is the comparative analysis of the strategies, programmes and initiatives deployed by the US, China and Russia for the introduction and use of AI in their defence systems. In doing so, we identify their similarities and differences, as well as their strengths and weaknesses for achieving their geostrategic objectives. Thus, after presenting the characteristics of the incorporation of AI in US, Chinese and Russian security, and defense strategies, we approach their comparative study using three axes of analysis: the characteristics of their innovation ecosystems, their vision of the military uses of AI, and the positioning of these states with respect to the international governance of AI. These axes allow us to identify the expectations and probabilities of success of these states in the ongoing geostrategic race and its implications on the global governance of this technological breakthrough.

Keywords

AI, US, China, Russia, Security, Defense, Technology.

1. Introducción: la IA como factor geoestratégico

La Inteligencia Artificial (IA) forma parte del proceso de cambios tecnológicos experimentados desde el siglo pasado, pero no es equivalente a una nueva tecnología. Actualmente, el consenso conceptual se sitúa en considerar la IA como el conjunto de tareas realizadas mediante ordenadores y que tradicionalmente habrían requerido de la inteligencia humana (Boulanin *et al.*, 2020). En palabras de Buchanan (2020): «a single sentence can summarize the complexities of modern artificial intelligence: machine learning systems use computing power to execute algorithms that learn from data». La IA tiene aplicaciones en un amplio espectro de tareas: desde el análisis de datos y la identificación de patrones para comprender fenómenos complejos hasta la conducción de vehículos o la generación de contenido visual, textual o sonoro. En el mundo militar, estas aplicaciones pueden llegar a tener efectos disruptivos en procesos de selección de objetivos, mando y control, gestión de información, logística y entrenamiento de personal (Boulanin *et al.*, 2020; Grand-Clémant, 2023). En todos los casos, la IA se caracteriza por la utilización combinada de tres elementos básicos: datos, capacidad de computación y algoritmos (Buchanan, 2020). Consecuentemente, el acceso, control e innovación sobre ellos se ha convertido en una cuestión de relevancia estratégica para los estados.

Al igual que muchos materiales, procesos y tecnologías, también la IA y la mayoría de sus aplicaciones tienen un potencial doble uso (civil-militar). Ahora bien, las empresas privadas ejercen un liderazgo específico en la investigación, desarrollo y comercialización de la IA, dada la confluencia de dos motivos fundamentales. Así, la propia estructura de la investigación y desarrollo en IA favorece económicamente a las corporaciones privadas porque les permite, por un lado, seguir invirtiendo en la mejora de sus sistemas y, por otro, captar o retener los mejores talentos en sus respectivos ámbitos de pericia (Boulanin y Verbruggen, 2017). Además, las grandes empresas tecnológicas tienen acceso a una cantidad ingente de datos y capacidad de computación (elementos básicos de la IA) (Kak y Myers West, 2023), lo que les otorga una posición privilegiada para el desarrollo de sistemas (Brockmann *et al.*, 2019).

En este contexto, la IA figura como prioridad de los departamentos de defensa de las grandes potencias, sobre la convicción de sus efectos en términos de competencia geoestratégica. Así,

el Pentágono afirmaba en 2018 que las inversiones de Rusia y China en IA amenazaban con «erosionar su ventaja tecnológica y operacional y desestabilizar el orden internacional» (US DoD, 2018: 4) y en 2023, ha calificado los avances tecnológicos chinos como «desafíos» a la estabilidad del orden internacional (US DoD, 2023: 11). Por su parte, China concibe la IA como un elemento clave de su estrategia para asentarse como gran potencia (Kania, 2020) y, como EE. UU., percibe la carrera por el liderazgo en IA como un «juego de suma cero que dará al vencedor una ventaja estratégica decisiva en las próximas décadas» (Bremmer y Suleyman, 2023: 34). En esta misma línea, el presidente ruso declaró en 2017 que el dominio en IA abre las puertas al dominio mundial (Gigova, 2017).

El presente capítulo tiene por objeto el análisis comparativo de las estrategias, programas e iniciativas desplegadas por estos tres Estados para la aplicación y aprovechamiento de la IA en sus sistemas militares de defensa, a fin de identificar sus similitudes y diferencias, así como sus fortalezas y debilidades para la consecución de los objetivos geoestratégicos que dicen perseguir. El protagonismo de estos Estados en el escenario internacional y en el contexto que nos ocupa es evidente. EE. UU. sigue siendo la mayor potencia militar a nivel mundial y el país que más gasta en armamento. China es el principal competidor comercial de EE. UU. y la «guerra comercial» entre ambos países tiene en la IA uno de sus vectores principales. Respecto a Rusia, no solo es prudente mantenerla en el grupo de «grandes potencias» sino que, además, su agresión a Ucrania y la guerra en curso ofrecen la posibilidad de comprobar cómo las fuerzas militares rusas están desplegando la IA en el espacio de batalla, en paralelo a la utilización de este tipo de capacidades por otros actores involucrados.

Por lo que refiere a la sistemática del capítulo, presentaremos en primer lugar las características generales de la incorporación de la IA a las estrategias de seguridad y defensa de EE. UU., China y Rusia. Posteriormente, abordaremos su estudio comparado utilizando tres ejes de análisis: la caracterización de sus respectivos ecosistemas de innovación, los usos militares de la IA previstos en cada caso y el posicionamiento de dichos Estados respecto a la gobernanza internacional de la IA.

El primer eje de análisis se fundamenta en las propias características de la IA. Así, si bien es cierto que las corporaciones privadas tienen una influencia decisiva sobre la innovación en

IA y el desarrollo de sus aplicaciones, no solo ellas forman parte del denominado «ecosistema de innovación» (Ganstrand y Holgersson, 2020)¹ y, según se afirma, los beneficios estratégicos de la IA necesitan de la coordinación entre los sectores comercial, académico e industrial (Steff y Abbasi, 2021).

Respecto a los usos militares de la IA, ha sido una constante el rol de la tecnología en las capacidades militares estratégicas de los Estados. Interesa, por tanto, identificar cómo las grandes potencias pretenden desplegar la IA en sus respectivos Ejércitos, cuáles son los programas en marcha y las expectativas de uso de la IA en el campo militar.

Finalmente, la IA ocupa un lugar destacado en la agenda internacional, dado su potencial disruptivo en ámbitos tan dispares como la educación, la medicina, los transportes o la logística, además de los asuntos militares, por lo que se suceden iniciativas a distintos niveles que persiguen arbitrar su gobernanza. El posicionamiento de EE. UU., China y Rusia en torno a esas iniciativas en curso no solo ofrecerá indicadores sobre el futuro de la gobernanza de la IA sino, también, sobre el previsible estado de relaciones entre las grandes potencias.

2. La IA en las estrategias de seguridad y defensa de EE. UU., China y Rusia

Hacia finales de la primera década del siglo XXI, EE. UU., China y Rusia identificaron la IA como clave para su seguridad nacional, mediante la publicación de diversas estrategias y documentos y la adopción de políticas e iniciativas concretas para su implementación. Ahora bien, la caracterización política de cada uno de estos países ha condicionado el proceso de incorporación de la IA en sus respectivas estrategias y sus distintos niveles de desarrollo económico y tecnológico inciden en la tipología de objetivos que dicen perseguir.

En el caso de EE. UU., su última Estrategia de Seguridad Nacional confirma la tecnología y la IA como elemento «central de la actual competición internacional» (The White House, 2022: 32). La Administración Biden mantiene así una concepción ya esbozada

¹ «An innovation ecosystem is the evolving set of actors, activities, and artifacts, and the institutions and relations, including complementary and substitute relations that are important for the innovative performance of an actor or a population of actors» (Granstrand y Holgersson, 2020).

por Gobiernos anteriores y que se ha ido concretando progresivamente. En efecto, fue el secretario de Defensa, Chuck Hagel, quien inició –de nuevo²– el proceso de integración de la IA en la estrategia de seguridad y defensa de la Administración Obama (Steff y Abbasi, 2021). En un discurso pronunciado en 2014, el secretario Hagel apuntó a la importancia de las nuevas tecnologías para el Departamento de Defensa (DoD) de los EE. UU., a fin de «sustain and advance America’s military dominance for the 21st century» (Dombrowski, 2015: 4). La centralidad de la IA quedó aún más clara cuando el subsecretario de Defensa, Robert Work, explicó en 2016 que la IA era el próximo gran cambio tecnológico y que el DoD de los EE. UU. aprovecharía los avances en IA en ciberdefensa, guerra electrónica y defensa antimisiles (Work, 2016). A finales de ese año, la Administración Obama adoptó dos documentos clave: *Preparing the Future of AI* (National Science and Technology Council, 2016A) y *National AI R&D Strategic Plan* (National Science and Technology Council, 2016B). El primero repasa los efectos de la IA en investigación, regulación, gobernanza, economía, y seguridad. Además, para asegurar una integración beneficiosa de la IA, formula una serie de recomendaciones entre las que se incluyen la necesidad de considerar las implicaciones de la IA en ciberseguridad y la importancia de desarrollar una política sobre la integración de IA en los sistemas de armas (National Science and Technology Council, 2016A). En cuanto al *National AI R&D Strategic Plan*, establece siete ejes estratégicos³ con el objetivo de producir nuevas tecnologías y conocimiento en IA, maximizando los beneficios y reduciendo los riesgos (National Science and Technology Council, 2016B).

Bajo la Administración Trump, el DoD adoptó en 2018 una nueva estrategia, titulada «Harnessing AI to Advance Our Security and Prosperity», en la que identificaba a China y Rusia como potenciales desestabilizadores del orden internacional y posibles amenazas a la «ventaja tecnológica y operacional» de los EE. UU. (US DoD, 2018: 5). Sobre ese diagnóstico, se lanzó en forma de orden

² El interés sobre la IA ha pasado por varios «veranos» e «inviernos», también en el ámbito militar, como se describe en Din *et al.*, 1987. Arms and Artificial Intelligence: Weapons and Arms Control Applications of Advanced Computing.

³ 1) Make long-term investments in AI research; 2) Develop effective methods for human-AI collaboration; 3) Understand and address the ethical, legal, and societal implications of AI; 4) Ensure the safety and security of AI systems; 5) Develop shared public datasets and environments for AI training and testing; 6) Measure and evaluate AI technologies through standards and benchmarks; 7) Better understand the national R&D workforce needs.

ejecutiva la «American AI Initiative», con el objetivo de mantener el liderazgo estadounidense en IA y asegurar la seguridad nacional y económica del país (Executive Order 13859, 2019). Este mismo año también se actualizó el *National AI R&D Strategic Plan* de 2016, añadiendo un octavo eje estratégico centrado en la «cooperación público-privada» en IA y subrayando el papel primordial de las empresas privadas en la innovación tecnológica (Steff y Abbasi, 2021: 71; National Science and Technology Council, 2019).

Las últimas novedades se han producido durante 2023, bajo la Administración Biden. Así, se ha actualizado nuevamente el *National AI R&D Strategic Plan* incluyendo, como principal novedad, un noveno eje estratégico que incorpora la necesidad de articular fórmulas de cooperación internacional en IA (National Science and Technology Council, 2023). Además, el DoD adoptó, a finales de 2023, su estrategia sobre IA, titulada «Data, Analytics, and AI Adoption Strategy», que reemplaza así la de 2018 (US DoD, 2023). Esta nueva estrategia da un paso más en la comprensión de la IA y tiene por objetivo fortalecer la capacidad del DoD para adoptar IA «desde la sala de juntas hasta el espacio de batalla» (US DoD, 2023: 5). Consecuentemente, en lugar de centrarse en tecnologías de IA específicas, marca el camino hacia un entorno en el que el personal del DoD pueda desarrollar e implementar IA en todas sus múltiples tareas, de forma flexible y segura, sobre la convicción de que la integración de la IA en las operaciones del DoD mejorará la ventaja de decisión de EE. UU.⁴

Por lo que respecta a China, su primera estrategia nacional sobre IA se adoptó en 2017 bajo el título «A new Generation Artificial Intelligence Development», seguida de planes de acción a corto, medio y largo plazo (Boulanin *et al.*, 2020; Steff y Abbasi, 2021). Dichos planes son una hoja de ruta clara cuyo objetivo expreso es el establecimiento de China como principal centro de innovación mundial en IA, de aquí a 2030 (Webster *et al.*, 2017). Esta estrategia es fundamental para comprender la visión china de la IA, especialmente porque conecta las ambiciones en el ámbito civil con la esfera militar (Boulanin *et al.*, 2020). En este sentido, un elemento clave de la estrategia china es el énfasis en la fusión militar-civil (Horowitz *et al.*, 2018), que persigue facilitar

⁴ Conocimiento y comprensión superiores del espacio de batalla; planificación y aplicación de fuerzas adaptativas; cadenas de destrucción rápidas, precisas y resilientes; apoyo de sostenimiento resiliente; y operaciones comerciales empresariales eficientes.

la transferencia de tecnologías del ámbito civil al ámbito militar (Steff y Abbasi, 2021). Posteriormente, el documento «China's National Defence in the New Era» (The State Council Information Office, 2019) ha venido a profundizar en la visión del Ministerio de Defensa Nacional chino sobre la IA, confirmando la conceptualización de la IA como elemento de seguridad nacional y afirmando que «la guerra inteligente» está en el horizonte (The State Council Information Office, 2019: 6).

La integración de tecnologías como la IA se percibe, de hecho, como un elemento clave de la modernización de las Fuerzas Armadas chinas (Su y Yuan, 2023). De ahí que, ya en la estrategia de 2017, se identificaran una serie de áreas en las que China debía trabajar para reducir la ventaja de la que gozan otros estados «más desarrollados» (Webster *et al.*, 2017: 4). Concretamente, deploraban la falta de resultados innovadores en áreas como chips avanzados, *software* y componentes clave para la IA, subrayaban la falta de influencia internacional de sus institutos de investigación y empresas, y reconocían la dificultad para retener el talento necesario para la consecución de sus objetivos. Como veremos en el siguiente apartado, el ecosistema de innovación chino ha posibilitado una subsanación parcial de estos déficits.

Rusia ha sido la «gran potencia» que más ha tardado en incorporar la IA como vector decisivo de su seguridad nacional y no adoptó una estrategia sobre IA hasta 2019, bajo el título «Estrategia nacional para el desarrollo de IA para el período hasta 2030» (Kremlin, 2019). Este documento establece una hoja de ruta a seguir, pero se centra en las aplicaciones civiles de esta tecnología y en las ramificaciones económicas de su desarrollo. Según afirma, el objetivo es lograr que Rusia se una a las naciones que lideran el desarrollo e implementación de IA, así como asegurar la autonomía tecnológica y competitiva del país (Kremlin, 2019). Sorprendentemente, la estrategia rusa no menciona la importancia de la IA en el ámbito de la defensa, ni hace referencia a los posibles usos militares de la misma (Boulanin *et al.*, 2020). Pero esto no significa que la IA no se conciba como una tecnología clave para la seguridad nacional rusa. Como señalan algunos autores, «el establishment de defensa ruso está bastante entusiasmado con el potencial de la IA» (Bendett *et al.*, 2021: 64) y tanto los dirigentes políticos como los militares rusos ven en la innovación militar una muestra característica de toda gran potencia (Edmonds *et al.*, 2021). Los acontecimientos posterior-

res, incluido el desempeño militar ruso en la guerra en Ucrania y los efectos de las sanciones contra Rusia, ponen sin embargo en cuestión la capacidad del país para avanzar en el desarrollo de la IA y en sus aplicaciones al sector de la defensa y, como veremos en el siguiente apartado, las deficiencias de su ecosistema de innovación limitan el logro de los objetivos rusos.

3. Ecosistemas de innovación y desarrollo de la IA

La innovación y el liderazgo en IA necesitan un ecosistema de innovación virtuoso, con una adecuada y fluida interrelación entre empresas, educación, I+D y departamentos de defensa. En nuestros casos de estudio, esta interrelación se ve impactada por factores estructurales que condicionan las sinergias entre esos elementos. Específicamente, conviene subrayar que la «salud» del ecosistema de innovación de un Estado está determinada por su capacidad de difusión tecnológica, que no depende, solo, de la cantidad de artículos científicos publicados o de patentes registradas por un país. En efecto, otros factores posibilitan la difusión de las tecnologías y permiten que estas tengan una aplicación efectiva. En otras palabras, para sacar provecho de la electricidad, no se necesitaron mil Edison, sino miles de ingenieros en electrónica capacitados para encontrar las mejores aplicaciones de ese avance tecnológico. Algo similar ocurre con la IA: dado que la misma permite la mejora de procesos en muchos ámbitos, la innovación es necesaria, pero se necesitan otros esfuerzos adicionales para lograr su difusión más allá de las grandes innovaciones, dando lugar a efectos tangibles en múltiples ámbitos de la sociedad. Este apartado se centra así en el análisis de esta interrelación a fin de destacar, en cada caso, las características determinantes de los tres ecosistemas de innovación objeto de interés.

En ese contexto, como ya hemos apuntado, EE. UU. tiene una clara ventaja en materia de IA. Esta posición obedece en buena medida a un ecosistema de innovación favorecido por la existencia de grandes empresas líderes en sus respectivos ámbitos, muchos recursos, inversión y capacidad de I+D y acceso a las tecnologías más avanzadas, que les permite mantenerse en la cúspide de la innovación en IA. Silicon Valley concentra las empresas punteras y, quizá, más ambiciosas del mundo en IA. Los gigantes de la IA como Microsoft, Anthropic, Google u OpenAI tienen sede en EE. UU. Si bien es cierto que gran parte de la actividad de estas

empresas está centrada en el ámbito civil, el carácter dual de la IA hace que sus avances puedan tener impacto en el ámbito militar. Pero además, algunas de estas empresas han colaborado o están colaborando directamente con el DoD de EE. UU. El ejemplo más conocido es el proyecto Maven suscrito entre Google y el Pentágono, centrado en la utilización de IA para la identificación de objetivos en vídeos e imágenes (Strout, 2022). Su no renovación vino motivada, precisamente, por la oposición de los empleados de Google a que su trabajo fuese usado con fines militares (Atherton, 2018).

Las dificultades que enfrenta la transferencia al ámbito militar de las innovaciones en IA impulsadas por el sector privado motivaron la creación, en 2016, de la Defense Innovation Unit, (Johnson, 2021), destinada a facilitar la adopción militar de tecnologías desarrolladas en el ámbito civil. Así, Kathleen Hicks (2023), Deputy Secretary of Defense, apuntaba a que los estadounidenses tenían la «habilidad para innovar, cambiar las reglas del juego y en el ámbito militar imaginar, crear y controlar el futuro de la guerra»⁵. Ahora bien, para que eso sea posible es necesario subsanar lo que algunos en el DoD han llamado «el valle de la muerte», esto es, el «abismo» entre el desarrollo de tecnologías en el sector privado y su posterior adquisición por Gobiernos y militares (Ciocca *et al.*, 2021). La principal dificultad a tal efecto es que, a menudo, estos últimos exigen un nivel de madurez tecnológica que los primeros no están dispuestos a financiar (US Government Accountability Office, 2016). Ello dificulta el flujo de tecnología, conocimientos y aplicaciones desde Silicon Valley al DoD u otras unidades del sector público (Kahn, 2022).

Atraer y retener talento para seguir liderando en innovación en IA es otra necesidad para EE. UU. (Daniels, 2023B). De hecho, esta necesidad convierte a la política de inmigración de Washington en un elemento clave del ecosistema de innovación estadounidense. Tanto es así, que algunos han acuñado la competición por la IA como una «batalla por cerebros» (Howell, 2023). Prueba de ello, la mitad de los trabajadores en IA y dos tercios de los graduados en disciplinas relativas a la IA habían nacido fuera de EE. UU., según datos de 2021 (Zwetloot *et al.*, 2021). Finalmente, un elemento estructural que limita la capacidad de los EE. UU. para conseguir

⁵ U. S. Department of Defense. (2023). Deputy Secretary of Defense Kathleen Hicks Keynote Address: 'The Urgency to Innovate' (As Delivered). Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3507156/deputy-secretary-of-defense-kathleen-hicks-keynote-address-the-urgency-to-innov/>

los objetivos estratégicos que se plantean es su frágil base industrial de manufactura de alta tecnología (Schmidt y Bajraktari, 2022). En las últimas décadas, el sector industrial estadounidense se vio afectado por una reducción drástica de los costes de producción, lo que condujo a una deslocalización masiva de la producción de *hardware* hacia el este asiático y a una concentración del sector tecnológico americano en *software* y servicios (Special Competitive Studies Project, 2022). Consecuentemente, los EE. UU. lideran tecnológicamente en materia de innovación, pero dependen de otros países para la producción de tecnologías, lo que afecta directamente a su autonomía productiva.

Por lo que respecta a China, su ecosistema de innovación ha evolucionado positivamente en la dirección apuntada por su estrategia nacional de 2017. Así, se ha incrementado la calidad de las publicaciones y presencia china en conferencias especializadas y el país se ha hecho más atractivo para la inmigración cualificada, gracias a iniciativas específicas como el «talent tracking programmes» o cooperaciones internacionales *ad hoc* para la adquisición de tecnología y talento del extranjero (Daniels, 2023a). Junto a esa mayor proyección internacional, el ecosistema chino también ha progresado enormemente en la formación y la educación de estudiantes STEM (Daniels, 2023b), lo que ha revertido en beneficio de sus empresas tecnológicas, tanto en el ámbito civil como el militar. Específicamente, en este último ámbito, destaca el impacto de los denominados «7 hijos de la Defensa Nacional»⁶, un grupo de siete universidades chinas que son punta de lanza de la investigación académica en ciencia y tecnología aplicada a la defensa y de la que se nutre el sector militar chino: en 2019, tres cuartos de los graduados contratados por empresas estatales de defensa provenían de esas universidades (Fedasiuk y Weinstein, 2020).

La literatura especializada enfatiza como característica diferencial del ecosistema de innovación chino el acceso del PCC a una cantidad ingente de datos sobre sus ciudadanos, dada la ventaja comparativa que esto significa a los efectos de entrenar y

⁶ Beijing Institute of Technology (Armaments and aeronautics); Beihang university (aeronautics and astronautics); Harbin Institute of technology (aeronautics and astronautics); Harbin Engineering University (maritime technology, nuclear, aeronautics, astronautics and armaments); Nanjing University of Science and Technology (armament); Nanjing University of Aeronautics and Astronautics (aeronautics and astronautics); Northwestern Polytechnic University (Aeronautics, astronautics, maritime technology and armaments).

desarrollar nuevos modelos de IA. Pero, este potencial, consecuencia directa de los estándares chinos sobre protección de la privacidad y datos personales –muy inferiores a los vigentes en EE. UU. o la UE– no está teniendo consecuencias sensibles en el desarrollo de modelos más avanzados de IA que puedan alterar por el momento la actual ventaja a nivel global de EE. UU. (Steff y Abbasi, 2021).

El sistema político chino posibilita, esto sí, algunas novedades por lo que respecta a la relación sector privado/sector militar en materia de IA. Así, una característica de su ecosistema de innovación es la «fusión civil-militar», mediante la cual se fomenta la comunicación y coordinación entre institutos de investigación, universidades, empresas privadas e industria militar (Boulanin *et al.*, 2020). La función de dicha coordinación es asegurar que las innovaciones civiles en IA puedan ser fácilmente trasladadas al mundo militar, lo que constituye un mecanismo específico para evitar el «valle de la muerte», que comentábamos anteriormente. Por el momento, sus frutos son muy limitados. Primero, porque las empresas estatales chinas de defensa están separadas del mercado y su *booming* sector tecnológico civil sigue teniendo dificultades para «trasladar sus innovaciones al sector militar» (Steff y Abbasi, 2021: 76). Segundo, el sector de defensa chino es muy burocrático y está verticalmente organizado, muy lejos por tanto del estilo de trabajo propio de los innovadores civiles (Laskai, 2018). Tercero, la pretendida fusión civil-militar está lejos de dar los resultados que se esperaba: las compañías del Estado siguen dominando, y de las 150.000 empresas *high-tech* registradas en China solo el 2 % participan en la industria de defensa (Stone y Wood, 2019).

Por último, las características del régimen político chino han generado una extensa regulación interna de la IA que está teniendo efectos negativos sobre la propia evolución de sistemas. Así, los LLM chatbots –equivalentes a Chat GPT– son objeto de una intensa regulación, mucho más restrictiva que la de EE. UU., con el objetivo de evitar su utilización para criticar al PCC o cuestionar el régimen político vigente. Esta regulación, combinada con limitaciones de carácter técnico, explica que China vaya por detrás de EE. UU. en cuanto al desarrollo y empleo de LLM chatbots (Yang, 2023).

Por lo que hace a Rusia, su ecosistema de investigación y desarrollo presenta serias limitaciones. En términos globales, su estructura es muy vertical, liderada por el Estado, lo que dificulta

—cuando no impide— que la investigación se oriente a las necesidades del mercado (Malmlöf, 2023). También padece de escasa mano de obra cualificada y de un sistema educativo deteriorado, déficits que no han hecho más que empeorar por razón de las sanciones occidentales al país (Malmlöf, 2023). Además, la invasión de Ucrania implica para Rusia una concentración de recursos en el esfuerzo ofensivo, que dejan de invertirse en el país y su población, muy especialmente en salud, educación, investigación y desarrollo (Wannheden, 2023).

Al margen de la coyuntura actual, factores endógenos condicionan las capacidades del ecosistema ruso de innovación y desarrollo. En primer lugar, su limitada autonomía tecnológica. Rusia depende de proveedores extranjeros para el acceso a tecnologías punteras de IA y otras tecnologías de información, lo que implica una debilidad en términos sistémicos y, también, por razón del poder de influencia que adquieren esos actores externos (Boulanin *et al.*, 2020). En segundo lugar, la escasez de personal cualificado ruso en IA introduce un factor adicional de dependencia e impide una adecuada respuesta a la demanda de su industria y sector I+D (Edmonds *et al.*, 2021 y Bendett *et al.*, 2021). Con el objetivo de hacer frente a estos déficits se abrió en 2009 el parque de innovación Skolkovo, pero su funcionamiento e impacto se vieron pronto afectados por prácticas de corrupción, una excesiva intervención estatal, así como por las sanciones internacionales acordadas contra Rusia tras la anexión de Crimea en 2014. Más recientemente, y como alternativa, se estableció en 2018 Era Military Innovation Technopolis, con el objetivo primordial de atraer talento clave en la competición por las tecnologías más desarrolladas. Sin una completa subsanación de las razones que condujeron al fracaso de Skolkovo, Technopolis se enfrenta desde 2022 a una situación muy similar. Las nuevas sanciones económicas y tecnológicas impuestas a Rusia limitan extraordinariamente la capacidad rusa para seguir con sus planes oficiales en IA (Bendett, 2022), unido al doble efecto de la invasión de Ucrania: fuga de cerebros (Nadibaidze, 2023) y llamada a filas de jóvenes estudiantes universitarios.

4. Usos militares de la IA

Siendo la IA un «avance tecnológico habilitador» que fomenta la creación de nuevas aplicaciones tecnológicas y permite optimizar las plataformas y procesos existentes, su potencial de integración

en procesos militares es enorme. Las áreas de implementación de la IA en el ámbito militar son tan diversas que se suele hablar de un *continuum* de aplicaciones: desde la utilización de IA para logística y entrenamiento de personal, pasando por tareas de ISR, hasta su integración en la navegación de sistemas armados o en tareas de selección de objetivos (Burton y Soare, 2019). Una aplicabilidad de amplio espectro que cubre, en principio, todas las categorías de usos militares de la IA: aplicación de la fuerza, conocimiento del espacio de batalla, protección de fuerzas, apoyo a la protección de fuerzas y logística (Boulanin *et al.*, 2020).

Dos tendencias tecnológicas subyacentes explican esta multiplicidad de aplicaciones. Primero, el hecho de que los datos y la información son elementos cruciales del espacio operacional actual. Así, uno de los motivos principales para la integración de la IA en las Fuerzas Armadas es que puede aumentar drásticamente las capacidades humanas en la gestión y el análisis basado en datos (Araya y King, 2022). Segundo, la IA es un componente central para la creciente autonomía de sistemas, entendida como la capacidad de operar sin necesidad de intervención humana después de su activación (Steen y Jenks, 2023). En la mayoría de los casos, la autonomía se busca para optimizar tareas específicas de los sistemas, por ejemplo, navegación, identificación de objetivos o mantenimiento preventivo y, de esta forma, evitar errores debidos al cansancio o la sobrecarga cognitiva de operadores humanos (Borsari, 2023). Además, la autonomía también permite que los sistemas prosigan su misión en espacios en los que la conexión entre operador y plataforma se haya interrumpido.

Por lo que respecta a nuestros casos de estudio, es muy dispar el grado de transparencia de las grandes potencias sobre sus prioridades de utilización militar de la IA, lo que afecta a la tipología de fuentes de información utilizadas para el análisis y al alcance de las valoraciones posibles. El uso de la IA a gran escala en el espacio de batalla y la adopción masiva de IA está aún por ocurrir. No obstante, la guerra en curso en Ucrania permite ver cuál es el rol de la IA en la guerra moderna (Konaev, 2023), ofreciendo así una vía complementaria para evaluar los usos militares de la IA por parte de Rusia y para identificar ejemplos de usos previstos por EE. UU. y China.

Así, el conflicto armado en Ucrania evidencia la importancia de las plataformas no tripuladas, lo que lleva a algunos analistas a calificarlo como la primera guerra de la IA o la primera guerra de drones (Franke y Söderström, 2023). La IA también está siendo

crucial para el análisis de datos provenientes de una multiplicidad de sensores y fuentes abiertas, evidenciando que sus aplicaciones militares van más allá de su incorporación en sistemas armados autónomos. De hecho, el uso más extendido de la IA en Ucrania es para analizar imágenes de satélite, para geolocalizar y para analizar datos de fuentes abiertas (Fontes y Kamminga, 2023) y, consecuentemente, está permitiendo entender y responder a lo que ocurre en el espacio de batalla de manera más precisa y eficaz (Bendett, 2023).

Tanto rusos como ucranianos declaran estar integrando IA en sus operaciones. Sin embargo, los hechos parecen apuntar a que Ucrania –con un fuerte apoyo occidental– está logrando innovar e integrar más y mejor la IA en sus procesos (Bendett, 2023). En efecto, los ucranianos usan IA para sacar provecho de la ingente cantidad de datos de fuentes comerciales, abiertas y clasificadas, a fin de incrementar su *situational awareness* y mejorar la selección de sus objetivos (Konaev, 2023). La IA permite integrar el reconocimiento de objetos y objetivos usando imágenes satélites, geolocalizar y analizar datos de redes sociales informando sobre las posiciones, armamento y movimiento de unidades rusas. Muchos de esos servicios proceden de empresas privadas⁷ que, además de prestar ayuda a Ucrania, están ganando así experiencia en el espacio de batalla y obteniendo datos para testear y refinar sus productos (Konaev, 2023: 2).

Por lo que respecta específicamente a Rusia, desde hace años viene invirtiendo e identificando la guerra electrónica, los sistemas no tripulados y la guerra informacional como claves de su sistema de seguridad y defensa (Bendett *et al.*, 2021). Según fuentes rusas, han integrado IA en algunos de los procedimientos de sus plataformas, como en la navegación del KUB⁸, o en un sistema de cámaras y sensores en el Lancet⁹ que le permitiría localizar objetivos sin intervención humana. La veracidad de esta información es difícil de confirmar, porque conocer el grado de autonomía basándose en observaciones es casi imposible (Kallenborn, 2021). Tratándose, además, de declaraciones de fuentes cercanas al discurso oficial ruso, no cabe descartar que formen parte la guerra informacional rusa (Curtis, 2022) o, simplemente, de la narrativa rusa de integración de IA en el

⁷ Empresas como Palantir, Planet Labs, BlackSky Technology, Maxar Technology (Fontes y Kamminga, 2023).

⁸ Munición merodeadora de la empresa ZALA aero.

⁹ Dron de fabricación Rusa por la empresa ZALA Aero.

ámbito militar como muestra de su «condición» de gran potencia (Nadibaidze, 2023).

En el caso de EE. UU., la incorporación de IA en el ámbito militar y, más concretamente en sistemas de armas, no es nada nuevo. En los años ochenta, el DoD invirtió más de mil millones de dólares en una iniciativa liderada por DARPA, llamada «Strategic Computing Initiative» (Salisbury, 2020). Este macroproyecto pretendía desplegar la base tecnológica y los recursos humanos necesarios para el desarrollo de vehículos terrestres autónomos, sistemas inteligentes de ayuda al pilotaje y sistemas de *battle-management* (Din *et al.*, 1987). El programa no acabó de dar los frutos esperados y desapareció a principios de los noventa, pero dejó valiosas lecciones para la financiación responsable de proyectos, involucrando tecnologías emergentes (Salisbury, 2020).

Hoy en día, EE. UU. tiene muchos proyectos en marcha destinados, como reza su última estrategia, a integrar la IA desde la «sala de juntas al campo de batalla» (US DoD, 2023). Entre los más de seiscientos proyectos del DoD que integran o tienen que ver con IA (Demarest, 2022), un ejemplo relevante es Replicator. El mismo promete desarrollar miles de plataformas pequeñas, autónomas, inteligentes y de bajo costo en los próximos dos años (Flournoy, 2023). Replicator forma parte de una tendencia prioritaria en defensa que consiste en desarrollar plataformas más pequeñas, adaptables y poco costosas¹⁰, pensadas y diseñadas para un contexto de enfrentamiento en las costas de Taiwán. Según fuentes del DoD, el proyecto permitirá a los EE. UU. superar la ventaja cuantitativa de China: más buques, más misiles, más fuerzas (Garamone, 2023). Otro ejemplo de prioridad del DoD es el sistema Hivemind, desarrollado por la empresa Shield AI, que permite pilotar varias plataformas, desde pequeños *quadracopters* y drones como el V-BAT hasta un F16, y que facilita también el desarrollo de enjambres de drones (Knight, 2023).

Por lo que hace a China, sus especialistas en defensa hablan de la *inteligización* de la guerra como punto primordial del conflicto futuro. En otras palabras, son «optimistas sobre las ventajas» del aprendizaje autónomo para rastrear o atacar fuerzas, la fabricación de municiones inteligentes o el diseño de plataformas

¹⁰ Hablamos de ingenios no tripulados y con un bajo coste de producción, cuya eventual destrucción en combate tiene un impacto menor en términos humanos y económicos, y son reemplazables fácilmente. Por estos motivos se califican como «prescindibles» (*attritable*).

no tripuladas y del *software* para ISR (Fedasiuk, 2020). Esto sí, apuestan por una superioridad numérica (en cuanto a personal y plataformas) e informacional para poder hacer frente a la superioridad tecnológica de los EE. UU. El objetivo del PCC es poder tomar mejores decisiones de forma más rápida, saturando los procesos de toma de decisión estadounidenses. Además, una particularidad china es el énfasis en utilizar IA para el desarrollo de simulaciones y entrenamiento de sus fuerzas, a fin de paliar su «falta de experiencia en combate» (Steff y Abbasi, 2021: 69). Por otro lado, la IA no solo permite crear nuevas plataformas sino también modernizar las ya existentes (Boulanin y Verbruggen, 2017). En este sentido, hay informes que indican que militares chinos han convertido viejos tanques soviéticos en plataformas operadas con control remoto, parcialmente autónomas (Lin y Singer, 2018). También existe información sobre aviones modificados para ser operados remotamente o con cierto grado de autonomía, seguramente en un esfuerzo de saturación de «las defensas aéreas en un potencial escenario de invasión de Taiwán» (Kania, 2020: 4). Un escenario que es precisamente lo que pretende evitar la iniciativa Replicator de EE. UU., antes comentada, pensada para neutralizar muchos objetivos en un periodo muy corto de tiempo (Hicks, 2023).

5. Posición de las grandes potencias respecto a la gobernanza de la IA

El consenso internacional sobre el potencial de oportunidades y riesgos que entraña la IA explica la incorporación del tema a la agenda internacional y la apertura del debate en torno a las posibilidades de su gobernanza. Ahora bien, estamos en los inicios de un proceso en el que los distintos actores implicados (científicos, expertos, academia, responsables políticos, empresas, etc.) empiezan a configurar sus respectivas posiciones y no han definido plenamente cuál consideran puede que ser el «mejor» enfoque para la regulación de este avance tecnológico. Se trata, por tanto, de un momento de «plasticidad política» en el que el diálogo entre todos los actores puede tener un impacto decisivo en el diseño de la gobernanza de la IA y en su desarrollo futuro en beneficio de la sociedad internacional en su conjunto (Huang & Kardon & Sheehan, 2023). La responsabilidad de las grandes potencias a tal efecto es obvia.

Son múltiples los foros, con distintos formatos, en los que se debate la gobernanza de la IA o medidas específicas para la

regulación de algunas de sus aplicaciones. Así, el interés global de la cuestión ha motivado la decisión del secretario general de Naciones Unidas de crear un grupo asesor integrado por 38 expertos gubernamentales, sector privado y sociedad civil, entre los que se incluyen directivos de grandes empresas estadounidenses en IA y miembros de instituciones académicas chinas e institutos rusos¹¹. Está previsto que el Grupo presente, a finales de 2023, recomendaciones preliminares sobre gobernanza internacional de la IA y una aproximación consensuada de los riesgos y retos que plantea la IA, si bien su informe global se presentará a la «Cumbre del Futuro: soluciones multilaterales para un mañana mejor», en septiembre de 2024¹². La diversidad geográfica de sus integrantes, junto con la presencia en su seno de los principales actores en IA, permite pensar que sus resultados deberán marcar la línea de base de la posible gobernanza de la IA.

Mientras tanto, se están sucediendo otras iniciativas de interés. Es el caso de la Cumbre de Londres sobre Seguridad de la IA, celebrada el 1 y 2 de noviembre de 2023, en la que participaron veintiocho Estados (entre ellos, EE. UU. y China, no así Rusia) más la UE. Como se recoge en la Declaración de Bletchley, el objeto de la Cumbre fueron los riesgos que plantean los modelos más avanzados de IA (*frontiers models*), especialmente en los ámbitos de la ciberseguridad y la biotecnología, así como por lo que respecta a la desinformación. La Declaración incluye un conjunto de compromisos de comportamiento no por ello menos importantes: «trabajar juntos de manera inclusiva [...] a través de los foros internacionales existentes y otras iniciativas pertinentes, con el fin de promover la cooperación para abordar la amplia gama de riesgos que plantea la IA», asumiendo «la importancia de un enfoque regulador y de gobernanza proporcionado y favorable a la innovación que maximice los beneficios y tenga en cuenta los riesgos asociados a la IA»¹³. La rúbrica china de esta Declaración no pudo extenderse, sin embargo, a otra auspiciada por EE. UU. sobre el establecimiento de guías para el uso responsable de la IA en el ámbito militar, anunciada por la vicepresi-

¹¹ Detalles sobre composición y mandato del Grupo, disponible en: <https://www.un.org/en/ai-advisory-body>

¹² A/RES/76/307, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2022.

¹³ The Bletchley Declaration by Countries Attending the AI Safety Summit, 1-2 November 2023. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-safety-summit-2023-the-bletchley-declaration/the-bletchley-declaration-by-countries-attending-the-ai-safety-summit-1-2-november-2023>

denta estadounidense el 1 de noviembre de 2023¹⁴. Suscrita por 31 Estados, sus firmantes se comprometen a realizar revisiones jurídicas y a impartir formación para garantizar que la IA militar se ajuste a la normativa internacional, a desarrollar la tecnología con cautela y transparencia, a evitar sesgos involuntarios en los sistemas que utilizan IA y a seguir debatiendo cómo desarrollar y desplegar la tecnología de forma responsable. Según algunos analistas, esta declaración podría ofrecer una vía práctica hacia un acuerdo internacional vinculante sobre las normas que rigen el desarrollo, las pruebas y el despliegue de la IA en los sistemas militares.

La probabilidad de ese tipo de acuerdos jurídicamente vinculantes parecería, no obstante, remota, muy especialmente teniendo en cuenta el estado actual del debate sobre sistemas de armas autónomas (SAA) en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales (CAC)¹⁵. El Grupo de Expertos Gubernamentales creado en 2017 para abordar su regulación solo ha conseguido hasta la fecha la adopción de «11 Principios Rectores», no vinculantes, cuyos contenidos se consideran una base extremadamente débil para avanzar hacia el establecimiento de los estándares jurídicos necesarios para su regulación y posible prohibición (Nadibaidze, 2021). La posición mantenida por EE. UU., China y Rusia en este foro evidencia además cuáles son las diferencias entre ellos (Bode *et al.*, 2023). China aparece entre las grandes potencias «favorables» a una prohibición internacional de los SAA, pero esto se debe a su restrictiva noción de tales sistemas (solo aquellos completamente desprovistos de control humano) y, por tanto, la eventual prohibición solo limitaría el desarrollo de las capacidades estratégicas de su principal competidor, EE. UU., cuya capacidad tecnológica actual y potencial le permite contemplar la aplicación de la IA en términos muy diferentes. En efecto, la posición estadounidense es contraria a una prohibición general y se sustenta en dos argumentos principales: uno, la evaluación de la ética y legalidad de un SAA solo puede hacerse en el contexto operacional en que se utilizan esas tecnologías y, dos, en

¹⁴ Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy. Disponible en: <https://www.state.gov/political-declaration-on-responsible-military-use-of-artificial-intelligence-and-autonomy/> y <https://www.wired.com/story/the-us-and-30-other-nations-agree-to-set-guardrails-for-military-ai/>

¹⁵ Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, hecha en Ginebra, el 10 de octubre de 1980. *BOE*, n.º 89, de 14 de abril de 1994.

lugar de estigmatizar o prohibirlas, debe promoverse la innovación que contribuya al cumplimiento de los objetivos de la CAC, motivo por el cual ha presentado directrices para asegurar que un SAA lleve a cabo las intenciones de los que diseñan y operan tales sistemas. En el caso de Rusia, al margen de su aislamiento internacional tras la invasión de Ucrania, su total oposición a cualquier regulación de los SAA y tecnologías asociadas está motivada por su interés en avanzar hacia la modernización militar con mínimas restricciones internacionales, argumentando la –a su juicio– suficiencia de las normas internacionales ya existentes, las ventajas que ofrecerían los SAA y la IA en términos de precisión, eficacia y protección de civiles y abogando por un enfoque basado en la soberanía de los Estados, que deje a la discreción de estos la elección de las formas y métodos de control de ese tipo de sistemas.

En el actual contexto internacional la vía que parecería contar con mayores opciones de desarrollo es la del establecimiento de directrices, principios y códigos de conducta, lo que a su vez podría favorecer una cierta «armonización» de las regulaciones estatales en materia de IA. Desde instancias internacionales, además de los «11 Principios» del grupo de trabajo de la CAC antes mencionado, organizaciones como UNESCO o la OCDE han adoptado actos de este tipo (por ejemplo, Recomendación UNESCO sobre la ética de la inteligencia artificial de 2021 y Recomendación del Consejo de la OCDE sobre IA, adoptada en 2019 y modificada en noviembre de 2023). En un ámbito mucho más reducido, el G7 alcanzó, en octubre de 2023, un acuerdo sobre Principios internacionales rectores para las organizaciones que desarrollan sistemas avanzados de IA y adoptó un Código de Conducta voluntario para los desarrolladores de IA. Ambos documentos son resultado del denominado «G7 Hiroshima AI Process», iniciado en la cumbre de mayo de 2023 con el objetivo de promover el establecimiento de límites a los sistemas avanzados de IA a nivel global. Obviamente, China y Rusia no han participado en la elaboración de este tipo de instrumentos, pero sí EE. UU., por lo que cabe interpretarlos como la línea de base estadounidense sobre gobernanza internacional de la IA, en ausencia de sus competidores estratégicos. De hecho, y de conformidad con el noveno objetivo estratégico del National AI R&D Strategic Plan, incorporado por la Administración Biden, los EE. UU. están desplegando esfuerzos para articular lo que denominan «desarrollo responsable de la IA», tanto internacionalmente (con una participación activa en los foros anteriormente mencionados) como internamente (un

ejemplo reciente es el respaldo del gobierno de EE. UU. a los compromisos voluntarios acordados por siete empresas líderes en IA)¹⁶.

Finalmente, por lo que se refiere exclusivamente a la incidencia de EE. UU.-China-Rusia en el eventual desarrollo de un modelo de gobernanza de la IA, la guerra en Ucrania ha excluido casi por completo la influencia rusa como factor determinante, aunque nada hace pensar que haya cambiado en algo su oposición a cierto tipo de regulación internacional en la materia. Consecuentemente, cuál sea la evolución en el grado de entendimiento EE. UU.-China adquiere un interés prioritario. En este sentido, la cumbre bilateral Biden-Xi, celebrada a mediados de noviembre de 2023, constituye un primer paso alentador, acordando entablar conversaciones formales entre sus Gobiernos sobre IA. Ahora bien, los detalles sobre la forma o el fondo de esas conversaciones no quedaron claros, a la luz del distinto tratamiento de la cuestión en los respectivos comunicados finales (Huang, Kardon y Sheehan, 2023). A la espera, por tanto, de la evolución de este diálogo bilateral, sus posibles contenidos vendrán marcados por la respectiva evolución de sus regulaciones internas en la materia, por lo que la comprensión mutua de los intereses y objetivos que subyacen a dichas regulaciones será condición *sine qua non* para avanzar en la gobernanza internacional de la IA y debería ser un objetivo prioritario del diálogo entre ambos países.

6. Consideraciones finales

La IA es, sin duda, un vector prioritario de las estrategias de seguridad y defensa de las grandes potencias, sobre la convicción del valor añadido que aportan sus aplicaciones en términos de competición y liderazgo geoestratégico. Actualmente, el punto de partida de EE. UU., China y Rusia en esa carrera estratégica es muy diferente, lo que condiciona las expectativas de éxito de sus objetivos respectivos. Así, el planteamiento estadounidense es consciente de su ventaja comparativa, fruto de cambios acu-

¹⁶ Compromisos que se sustentan en tres principios fundamentales para el futuro de la IA: «safety, security, and trust». Ver Comunicado de la Casa Blanca. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/21/fact-sheet-biden-harris-administration-secures-voluntary-commitments-from-leading-artificial-intelligence-companies-to-manage-the-risks-posed-by-ai/>. El documento de compromisos voluntarios, está disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/07/Ensuring-Safe-Secure-and-Trustworthy-AI.pdf>

mulativos que mantienen inalterado un mismo objetivo: retener su posición de vanguardia en la esfera de la IA y extraer las ventajas estratégicas derivadas de su aplicación en el ámbito de la defensa. Por su parte, China y Rusia reconocen –con distintos grados de transparencia– carencias, que afrontan con hojas de ruta a medio-largo plazo y objetivos similares: reducir la distancia que les separa de EE. UU. o, al menos, mantenerse en la tríada de «grandes potencias en IA».

En la consecución de sus respectivos objetivos, los ecosistemas de innovación y desarrollo en IA han jugado, y seguirán jugando, un papel fundamental. En este sentido, aun teniendo en cuenta las diferencias estructurales que los separan, los ecosistemas chino y estadounidense aparecen claramente mejor posicionados que el de Rusia y cuentan con mecanismos dirigidos a potenciar sus fortalezas y minimizar sus debilidades. En contraposición, la acumulación de las sanciones internacionales y los factores endógenos limitativos del ecosistema ruso impide a Rusia ocupar una posición de liderazgo en IA en un futuro previsible, lo que no es óbice para advertir sus esfuerzos por maximizar sus posibilidades de adaptación a los cambios tecnológicos y por mantenerse como «seguidores» en esta carrera.

Por lo que respecta a los usos militares de la IA, el análisis comparativo de nuestros tres casos de estudio ofrece indicadores de interés. Primero, como siempre, las grandes potencias muestran una clara tendencia por adaptar a sus propios desafíos estratégicos las lecciones que puedan extraerse de situaciones en curso. Es el caso de EE. UU. y China, que están utilizando la guerra en Ucrania como experiencia para, utilizando los avances de la IA, diseñar procesos de toma de decisiones más rápidos y acertados, incrementar el grado de autonomía en sus sistemas y reducir su coste de producción; todo ello, con el objetivo de mejorar sus respectivas capacidades en el marco de un eventual conflicto en la región de Taiwán. Segundo, desde una perspectiva más general, todo apunta a que los usos militares de la IA no tienen como objetivo prioritario retirar el componente humano sino favorecer una toma de decisiones más rápida y precisa, evidenciando con ello cómo los SAA no son la única función de la IA en el ámbito militar. De hecho, lo que se observa es una progresiva integración de la IA en prácticamente todo el espectro de «usos militares»: aplicación de la fuerza (mejora de las capacidades de navegación de sistemas armados y de los sistemas de selección de objetivos), conocimiento del espacio de batalla (integración en siste-

mas de alerta temprana e ISR), apoyo a y protección de fuerzas (mejores sistemas de defensa antiaérea, detección de adversarios y capacidades de interferencia) y logística (mantenimiento preventivo de plataformas, formación de personal y gestión de fuerzas y arsenales).

Finalmente, las diferentes necesidades de las grandes potencias respecto al desarrollo y aplicación de la IA están dificultando el tratamiento multilateral de este avance tecnológico, por lo que su incorporación a la agenda internacional se acompaña de consensos fragmentados y de limitado alcance para su gobernanza. La multiplicidad de aplicaciones de la IA y sus potenciales efectos disruptivos son las razones que explican su importancia en términos estratégicos. Consecuentemente, muy especialmente EE. UU. y China tienen una responsabilidad específica en conseguir que la vía del *soft law* tímidamente ya iniciada transite pronto hacia acuerdos multilaterales que permitan la gestión y aprovechamiento de la IA en beneficio de la sociedad internacional en su conjunto.

Acrónimos

CAC	Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados
CDAO	Chief Digital and Artificial Intelligence Office (EEUU)
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency (EEUU)
DoD	Departamento de Defensa de los EE.UU.
IA	Inteligencia artificial
ISR	Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance
LLM	Large Language Model
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCC	Partido Comunista Chino
SAA	Sistemas de Armas Autónomas
STEM	Science, Technology, Engineering, and Mathematics
UE	Unión Europea

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Bibliografía

- Araya, D. y King, M. (2022). The Impact of Artificial Intelligence on Military Defence and Security. *CIGI Papers*, n.º 263.
- Atherton, K. D. (2018). Targeting the future of the DoD's controversial Project Maven initiative [en línea]. *C4ISRNet*. [Consulta: 17 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/it-networks/2018/07/27/targeting-the-future-of-the-dods-controversial-project-maven-initiative/>
- Bendett, S. (2022). Russia's Artificial Intelligence Boom May Not Survive the War [en línea]. *Defense One*, 15 de abril de 2022. [Consulta: 11 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.defenseone.com/ideas/2022/04/russias-artificial-intelligence-boom-may-not-survive-war/365743/>
- Bendett, S. (2023). Roles and Implications of AI in the Russian-Ukrainian Conflict [en línea]. *Russia Matters*, 20 de julio de 2023. [Consulta: 23 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.russiamatters.org/analysis/roles-and-implications-ai-russian-ukrainian-conflict>
- Bendett, S. et al. (2021). Advanced military technology in Russia Capabilities and implications [en línea]. *Chatham House*. [Consulta: 22 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-09/2021-09-23-advanced-military-technology-in-russia-bendett-et-al.pdf>
- Bode, I., Huelss, H., Nadibaidze, A. et al. (2023). Prospects for the global governance of autonomous weapons: comparing Chinese, Russian, and US practices. *Ethics Inf Technol* 25 (1), pp. 1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09678-x>
- Borsari, F. (2023). Between Killer Robots and Flawless AI: Reassessing the Military Implications of Autonomy [en línea]. *Center for European Policy Analysis (CEPA)*. [Consulta: 22 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://cepa.org/article/between-killer-robots-and-flawless-ai-reassessing-the-military-implications-of-autonomy/>
- Boulanin, V. et al. (2020). *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk*. Estocolmo, SIPRI.

- Boulanin, V. y Verbruggen, M. (2017). *Mapping the Development of Autonomy in Weapon Systems*. Estocolmo, SIPRI.
- Bremmer, I. y Suleyman, M. (2023). The AI Power Paradox Can States Learn to Govern Artificial Intelligence-Before It's Too Late? *Foreign Affairs*, 102 (5), pp. 26-43.
- Brockmann, K., Bauer, S. y Boulanin, V. (2019). *BIO PLUS X: Arms Control and the Convergence of Biology and Emerging Technologies*. Estocolmo, SIPRI.
- Buchanan, B. (2020). The AI Triad and What It Means for National Security Strategy [en línea]. *Center for Security and Emerging Technologies (CSET)*. [Consulta: 9 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/the-ai-triad-and-what-it-means-for-national-security-strategy>
- Burton, J. y Soare, S. R. (2019). Understanding the Strategic Implications of the Weaponisation of Artificial Intelligence. *11th International Conference on Cyber Conflict*. 2019.
- Ciocca, J., Horowitz, M. C. y Kahn, L. (2021). The Perils of Overhyping Artificial Intelligence. *Foreign Affairs*.
- Curtis, H. (2022). What's happened to Russia's much-vaunted battlefield AI? [en línea]. *The Strategist*. 31 de marzo de 2022. [Consulta: 20 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.aspistrategist.org.au/whats-happened-to-russias-much-vaunted-battlefield-ai/>
- Daniels, O. (2023a). The PRC's Efforts Abroad [en línea]. *Center for Security and Emerging Technology*. [Consulta: 9 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/the-prcs-efforts-abroad>
- . (2023b). The PRC's Domestic Approach. *Center for Security and Emerging Technology* [en línea]. [Consulta: 9 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/the-prcs-domestic-approach>
- Demarest, C. (2022). Hundreds of AI projects underway as Defense Department eyes future combat [en línea]. *C4ISRNet*, 22 de febrero de 2022. [Consulta: 12 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2022/02/22/hundreds-of-ai-projects-underway-as-defense-department-eyes-future-combat/>
- Din, A. M. (ed.) et al. (1987). *Arms and Artificial Intelligence: Weapons and Arms Control Applications of Advanced Computing*. Solna: SIPRI. ISBN 0198291221.

- Dombrowski, P. (2015). *America's Third Offset Strategy: New Military Technologies and Implications for the Asia Pacific*. S. Rajaratnam School of International Studies.
- Edmonds, J. et al. (2021). Artificial Intelligence and Autonomy in Russia [en línea]. *Centre for Naval Analysis (CNA)*. [Consulta: 22 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.cna.org/archive/CNA_Files/centers/cna/sppp/rsp/russia-ai/russia-artificial-intelligence-autonomy-putin-military.pdf
- Fedasiuk, R. (2020). Chinese Perspectives on AI and Future Military Capabilities [en línea]. *Center for Security and Emerging Technology*. Agosto de 2020. [Consulta: 19 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/chinese-perspectives-on-ai-and-future-military-capabilities/>
- Fedasiuk, R. y Weinstein, E. (2020). Universities and the Chinese Defense Technology Workforce [en línea]. *Center for Security and Emerging Technology*. [Consulta: 11 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/universities-and-the-chinese-defense-technology-workforce/>
- Flournoy, M. A. (2023). AI is Already at War [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 25 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/ai-already-war-flournoy>
- Fontes, R. y Kamminga, J. (2023, marzo 24). Ukraine A Living Lab for AI Warfare [en línea]. *National Defense*. [Consulta: 18 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2023/3/24/ukraine-a-living-lab-for-ai-warfare>
- Franke, U. y Söderström, J. (2023). Star Tech Enterprise: Emerging Technologies in Russia's War on Ukraine [en línea]. *ECFR*. [Consulta: 18 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://ecfr.eu/publication/star-tech-enterprise-emerging-technologies-in-russias-war-on-ukraine/>
- Garamone, J. (2023). Hicks Discusses Replicator Initiative [en línea]. *U.S. Department of Defense*, 7 de septiembre de 2023. [Consulta: 26 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3518827/hicks-discusses-replicator-initiative/>
- Gigova, R. Who Vladimir Putin thinks will rule the world [en línea]. *CNN*, 2 September 2017. [Consulta: 18 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2017/09/01/world/putin-artificial-intelligence-will-rule-world/index.html>

- Grand-Clément, S. (2023). *Artificial Intelligence Beyond Weapons: Application and Impact of AI in the Military Domain* [en línea]. Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre Desarme. [Consulta: 13 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://unidir.org/publication/artificial-intelligence-beyond-weapons-application-and-impact-of-ai-in-the-military-domain/>
- Granstrand, O. y Holgersson, M. (2020). Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition. *Technovation*, 90-91, pp. 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2019.102098>
- Hicks, K. (2023). Deputy Secretary of Defense Kathleen Hicks Keynote Address: 'The Urgency to Innovate' [en línea]. U.S. Department of Defense, 28 de agosto de 2023. [Consulta: 13 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3507156/deputy-secretary-of-defense-kathleen-hicks-keynote-address-the-urgency-to-innov/>
- Horowitz, M.C. et al. (2018). *Strategic Competition in an Era of Artificial Intelligence* [en línea]. [Consulta: 10 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.cnas.org/publications/reports/strategic-competition-in-an-era-of-artificial-intelligence>
- Howell, S. (2023). Technology Competition: A Battle for Brains [en línea]. Center for a New American Security. [Consulta: 22 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.cnas.org/publications/reports/technology-competition-a-battle-for-brains>
- Huang, Y., Kardon, I. y Sheenan, M. (2023). Three Takeaways From the Biden-Xi Meeting [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace, 16 de noviembre de 2023. [Consulta: 19 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2023/11/16/three-takeaways-from-biden-xi-meeting-pub-91042>
- Johnson, J. (2021). Emerging Technologies and the Chinese Challenge to US Innovation Leadership. En: Steff, R., Burton, J. y Soare, S. R. (eds). *Emerging Technologies and International Security: Machines, the State, and War*. New York: Routledge, pp. 29-48. ISBN 9780367407391.
- Kahn, L. (2022). What the Defense Department's 2021 China Military Power Report Tells Us About Defense Innovation [en línea]. *Lawfare*. [Consulta: 10 de octubre de 2023].

Disponible en: <https://www.lawfaremedia.org/article/what-defense-departments-2021-china-military-power-report-tells-us-about-defense-innovation>

Kak, A. y Myers West, S. (2023). 2023 Landscape: Confronting Tech Power [en línea]. *AI Now Institute*. [Consulta: 18 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://ainowinstitute.org/2023-landscape>

Kallenborn, Z. (2021). If a killer robot were used, would we know? [en línea]. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 4 de junio de 2021. [Consulta: 17 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://thebulletin.org/2021/06/if-a-killer-robot-were-used-would-we-know/>

Kania, E. B. (2020). «AI Weapons» in China's Military Innovation [en línea]. *The Brookings Institution y Center for Security and Emerging Technologies (CSET)*. [Consulta: 18 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/articles/ai-weapons-in-chinas-military-innovation/>

Knight, W. (2023.) The AI-Powered, Totally Autonomous Future of War Is Here [en línea]. *WIRED*. 25 de julio de 2023. [Consulta: 19 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.wired.com/story/ai-powered-totally-autonomous-future-of-war-is-here/>

Konaev, M. (2023) *Tomorrow's technology in today's war: The use of AI and autonomous technologies in the war in Ukraine and implications for strategic stability* [en línea]. *CNA*, septiembre de 2023. [Consulta: 6 de noviembre de 2023]. *CNA Occasional Paper*. Disponible en: <https://www.cna.org/reports/2023/10/ai-and-autonomous-technologies-in-the-war-in-ukraine>

Kremlin. (2019). On the Development of Artificial Intelligence in the Russian Federation [en línea]. Decree n.º 490, de 10 de octubre de 2019. [Consulta: 28 septiembre 2023]. Disponible en: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44731/page/1>

Laskai, L. (2018). Civil-Military Fusion: The Missing Link Between China's Technological and Military Rise [en línea]. *Council on Foreign Relations* 29 de enero de 2018. [Consulta: 11 septiembre 2023]. Disponible en: <https://www.cfr.org/blog/civil-military-fusion-missing-link-between-chinas-technological-and-military-rise>

Lin, J. y Singer P.W. (2018). China is converting old Soviet tanks into autonomous vehicles [en línea]. *Popular Science*, 9 de junio de 2018. [Consulta: 20 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.popsci.com/robot-tanks-china/>

- Malmö, T. (2023) *Russia's defence industry at war: Can it live up to expectations?* Estocolmo: Swedish Defence Research Agency, septiembre de 2023. FOI Memo: 82311.
- Nadibaidze, A. (2021). Can the UN GGE Go Beyond the Eleven Guiding Principles on LAWS? [en línea]. *AutoNorms. AutoNorms - Weaponised Artificial Intelligence, Norms, and Order*, 23 de agosto de 2021. [Consulta: 5 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://www.autonorms.eu/can-the-un-gge-go-beyond-the-eleven-guiding-principles-on-laws/>
- Nadibaidze, A. (2023). La guerre «low-tech» de la Russie contre l'Ukraine a discrédité son récit de modernisation militaire [en línea]. *Le Rubicon*. [Consulta: 6 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://lerubicon.org/la-guerre-low-tech-de-la-russie-contre-lukraine/>
- National Science and Technology Council. (2016a). *Preparing for the Future of Artificial Intelligence* [en línea]. Washington DC. [Consulta: 6 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf
- . (2016b). *The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan* [en línea]. Washington DC. [Consulta: 6 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.nitrd.gov/pubs/national_ai_rd_strategic_plan.pdf
- . (2019). *The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan: 2019 Update* [en línea]. Washington DC. [Consulta: 6 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.nitrd.gov/pubs/National-AI-RD-Strategy-2019.pdf>
- . (2023). *National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan 2023 Update* [en línea]. Washington DC. [Consulta: 16 de noviembre de 2023]. Select Committee on Artificial Intelligence.
- President of The United States. (2019). *Executive Order n° 13859. Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence* [en línea]. 11 de febrero de 2019. [Consulta: 20 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-02-14/pdf/2019-02544.pdf>
- Salisbury, E. (2020). A Cautionary Tale on Ambitious Feats of AI: The Strategic Computing Program [en línea]. *War on the Rocks*. 22 de mayo de 2020. [Consulta: 16 de octubre de 2023].

- 2023]. Disponible en: <https://warontherocks.com/2020/05/cautionary-tale-on-ambitious-feats-of-ai-the-strategic-computing-program/>
- Schmidt, E. y Bajraktari, Y. (2022). America Could Lose the Tech Contest With China [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 18 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/america-losing-its-tech-contest-china>
- Special Competitive Studies Project*. (2022). Mid-Decade Challenges to National Competitiveness [en línea]. [Consulta: 29 de septiembre de 2023]. Report. Disponible en: <https://www.scsp.ai/2022/09/special-competitive-studies-project-releases-first-report-sept-12-2022/>
- Steene, S. y Jenks, C. (2023). *The Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy* [en línea]. *Lieber Institute West Point*. [Consulta: 18 de noviembre de 2023] Disponible en: <https://lieber.westpoint.edu/political-declaration-responsible-military-use-artificial-intelligence-autonomy/>
- Steff, R. y Abbasi, K. A. (2021). Artificial Intelligence and the Military Balance of Power: interrogating the US-China Confrontation. En: Steff, R., Burton, J. y Soare, S. R. (eds.). *Emerging Technologies and International Security: Machines, the State and War*. New York, Routledge, pp. 65-82. ISBN 9780367407391.
- Stone, A. y Wood, P. (2019). *China's Military-Civil Fusion Strategy*. Montgomery: China Aerospace Studies Institute. ISBN 9798652603717.
- Strout, N. (2022). Intelligence agency takes over Project Maven, the Pentagon's signature AI scheme [en línea]. *C4ISRNet*. [Consulta: 26 de doctubre e 2023]. Disponible en: <https://www.c4isrnet.com/intel-geoint/2022/04/27/intelligence-agency-takes-over-project-maven-the-pentagons-signature-ai-scheme/>
- Su, F. y Yuan, J. (2023). Chinese thinking on AI integration and interaction with nuclear command and control, force structure, and decision-making [en línea]. *European Leadership Network*. [Consulta: 15 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/report/chinese-thinking-on-ai-integration-and-interaction-with-nuclear-command-and-control-force-structure-and-decision-making/#:~:text=Chinese%20interests%20in%20military%20applications,between%20the%20great%20powers%20intensifies.>

- The State Council Information Office of the People's Republic of China. (2019). *China's National Defense in the New Era*. Beijing, Foreign Languages Press Co. Ltd. ISBN 978-7-119-11925-0.
- The White House*. (2022). National Security Strategy [en línea]. Washington D.C. [Consulta: 12 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- US Department of Defense. (2018). *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy: Harnessing AI to Advance Our Security and Prosperity* [en línea]. Washington DC. [Consulta: 29 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF>
- . (2023). *Data, Analytics, and Artificial Intelligence Adoption Strategy: Accelerating Decision Advantage* [en línea]. Washington DC. [Consulta: 20 de noviembre de 2023]. Disponible en: https://media.defense.gov/2023/Nov/02/2003333300/-1/-1/1/DOD_DATA_ANALYTICS_AI_ADOPTION_STRATEGY.PDF
- . (2023). *2023 National Defense Science & Technology Strategy* [en línea]. [Consulta: 29 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://media.defense.gov/2023/May/09/2003218877/-1/-1/0/NDSTS-FINAL-WEB-VERSION.PDF>
- US Government Accountability Office. (2015). *Key Factors Drive Transition of Technologies, but Better Training and Data Dissemination Can Increase Success* [en línea]. [Consulta: 29 de septiembre de 2023]. Report to Congressional Committees. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/gao-16-5>
- Wannheden, E. (2023). *Russia's wartime economy: Netiher a boom nor bust*. Estocolmo, Swedish Defence Research Agency, octubre de 2023. FOI Memo: 8236.
- Webster, G. et al. (2017). Full Translation: China's "New Generation Artificial Intelligence Development Plan" [en línea]. *New America*, 1 de agosto de 2017 [Consulta: 20 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>

- Work, R. (2016). Remarks by Deputy Secretary Work on Third Offset Strategy [en línea]. *U.S. Department of Defense*, 28 de abril de 2016. [Consulta: 21 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/753482/remarks-by-deputy-secretary-work-on-third-offset-strategy/>
- Yang, Z. (2023), Chinese ChatGPT alternatives just got approved for the general public [en línea]. *MIT Technology Review*, 30 de agosto de 2023. [Consulta: 16 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/2023/08/30/1078714/chinese-chatgpt-ernie-government-approval/>
- Zwetsloot, J. et al. (2021). *The Immigration Preferences of Top AI Researchers: New Survey Evidence* [en línea]. AI Centre for the Governance of AI. [Consulta: 21 de septiembre de 2023] Disponible en: <https://www.governance.ai/research-paper/the-immigration-preferences-of-top-ai-researchers-new-survey-evidence>

Capítulo octavo

Europa frente a la geopolítica mundial

Andrés de Castro

Resumen

La Unión Europea, en el contexto de la competición entre las grandes potencias, se encuentra en el momento más peligroso de su historia. Está tremendamente ideologizada, habiendo asumido el discurso hegemónico liberal. Y no está preparada para el cambio del escenario de poder que caracteriza al momento multipolar. En ese contexto, España, que ha hecho suya la ideología del europeísmo, terminará muy mal parada, porque no concibe que la Unión Europea, en su versión de integración política, decaiga o desaparezca. La vuelta a la identificación del interés nacional es necesario para evitar una debacle. Pero no ocurrirá. La extrema ideologización de las universidades y de las *élites* de poder impedirá el único cambio que podría salvarnos.

Palabras clave

Unión Europea, Geopolítica, Competición entre las grandes potencias, España, Relaciones internacionales.

Europe in the face of world geopolitics

Abstract

In the context of great power politics, the European Union is at the most dangerous moment in its history. It is tremendously ideologized, having assumed the liberal hegemonic discourse. And it is not prepared for the change in the element of power that characterises the multipolar moment. In this context, Spain, which has adopted the ideology of Europeanism, will end up very badly because it cannot imagine how the European Union, with its political integration, could decline or disappear. To avoid a debacle it's necessary to return to focus on our. But it will not happen. The extreme ideologisation of the universities and the elites produced in our universities will prevent the only change that could save us.

Keywords

European Union, Geopolitics, Great power politics, Spain, International relations.

1. Introducción al debate

Si bien el título de este capítulo hace referencia a Europa, el análisis se va a centrar en la Unión Europea por una cuestión de urgencia y oportunidad, ya que se ha generado una multitud de contribuciones que parte de premisas erróneas y que impide deslazar todos los elementos necesarios para comprender la evolución histórica reciente y el escenario en el que nos encontramos en la actualidad.

En este sentido, es comprensible que la Unión haya generado materiales en los que se califica a sí misma como actor global¹ e, incluso, los discursos sobre la necesidad de que Europa empiece a ser capaz de hablar el lenguaje del poder².

También es esperable que, en el entorno de los *think tank* se desarrollen contenidos sesgados con la esperanza de que las elucubraciones se tornen en algún momento en verdad. En el sentido, precisamente, de la influencia que lo escrito puede tener, en ocasiones, sobre la realidad. En este sentido, como la línea del *think tank* la marca aquel a cargo de los honorarios mensuales, observamos múltiples ejemplos.

Algunos de ellos reducidos a la descripción y exaltación acrítica de los discursos oficiales:

«El martes, 1 de marzo, ante un Parlamento Europeo impactado por la invasión rusa a Ucrania y muy motivado para apoyar una reacción contundente, rápida y unida de la UE, se escuchó el discurso más vibrante que haya pronunciado nunca un Alto Representante. Para Borrell estábamos asistiendo por fin “al acta de nacimiento de la Europa geopolítica” anunciada desde hace años pero que, hasta ahora, apenas había sabido trascender las declaraciones de “profunda preocupación” y las sanciones económicas no demasiado eficaces» (Molina, 2022: 1).

Otros, con origen en Estados Unidos, mucho más críticos con el proyecto europeo, como el que presenta *Carnegie Europe*, en un

¹ *European Union External Action*. (2023). The EU as a global actor. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-global-actor_en

² *European Union External Action*. (2020). Several Outlets - Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/several-outlets-europe-must-learn-quickly-speak-language-power_und_en

espacio temporal similar al ejemplo anterior, pero describiendo la situación de manera menos dulcificada:

«The ultimate point is that, even though the EU is upgrading its external action in some areas, its aspiration also needs to be rooted within what is politically realistic. A more variegated set of strategic ideas would help generate more grounded debate about Europe's role in global affairs. The war in Ukraine calls for this more than for celebrations of illusory geopolitical awakenings» (Youngs, 2022: 2).

Desde el Reino Unido también se han hecho aportaciones cruciales a la discusión, con la potencial ventaja de observar los problemas desde fuera. Así, en enero de 2023, se publicó un artículo en la revista *Internationale Politik Quarterly* que define bien el debate:

«Moreover, "pro-Europeans" like Borrell refuse to accept that becoming more realist in international relations terms also means becoming less liberal. For example, while urging the EU to become more "geopolitical", Borrell insists that it should not give up its traditional focus on norms. In other words, he wants to have it both ways. "I'm a realist Kantian", he says. This may actually be part of why advocates of a "geopolitical" Europe like the term: its ambiguity, and in particular the lack of clarity about what it is *opposed to*, allows them to avoid facing up to difficult choices. The question the EU needs to answer is: If it is going to become more "geopolitical" in the sense of adapting to a world of "power politics", where does that leave its commitment to replace power with rules?» (Kundnani, 2023: 2).

Otra de las aportaciones que desarrolla en esa publicación es la ambigüedad del concepto «geopolítico» al que otorga tres definiciones. Un sinónimo de política internacional, el sentido original del rol de la geografía en las relaciones internacionales, el uso estratégico de los medios militares (en contraposición a la geoeconomía), política de poder (*power politics*) y, en último lugar, el alejamiento del liberalismo económico o la búsqueda de objetivos económicos.

Esa publicación recibe una contribución de un asesor del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad, originario de Marruecos, en el que dice que la Europa geopolítica no es una teoría, sino una serie de suposiciones y una visión más realista del mundo. Y que la Europa geopolítica no es una opción sino una condición para la supervivencia de Europa. En su res-

puesta literal, hace un ejercicio complejo de argumentación de lo imposible:

«[...] the EU does not deny its Kantian and liberal heritage, as Hans Kundnani suggests, because it believes that the peaceful resolution of conflicts remains the most appropriate way to regulate world relations. It also believes that the force of the norm is preferable to the norm of force. However, Europe needs to be ready to face situations where its partners or foes do not share its own vision and prefer using force instead of referring to accepted norms. That is why we have, for the first time, used the European Peace Facility for supporting a state at war. It's a Peace Facility that will also enable the training of Ukrainian soldiers to wage war. The EU military mission for Ukraine was set up in two months whereas in general it takes at least a year to get an EU training mission off the ground» (Laïdi, 2023: 2).

La respuesta, como yo la entiendo, es que no renuncia a la naturaleza kantiana/liberal pero utiliza un mecanismo que se denomina «peace facility» o «instalación de la paz» para apoyar a un Estado en guerra.

Parece que ya empieza a entenderse la respuesta. La Unión Europea decide llevar a cabo una política bélica, que no realista, porque renuncia a cambiar el marco por el que se rigen las relaciones. Ese permanente estado de contradicción, al que se une la maximización del interés nacional de los Estados europeos relevantes, junto a un discurso liberal integrador, genera una serie de disonancias que serán analizadas en este texto y que incluye un análisis de las posturas de los idealistas y de los neoconservadores, que son también idealistas, y que Rapport ha denominado incluso constructivistas (2008). Existiendo, por el contrario, consenso respecto a que el belicismo no es un rasgo inherente del realismo (Baqués, 2023: 33), aunque muchas veces se (mal) entienda como tal, en beneficio de la expansión del «imperialismo liberal» (*ibid*, 2023: 134).

Así, si revisamos la literatura que se ha escrito sobre el asunto de interés, observamos una gran heterogeneidad, tanto en la calidad como en las conclusiones. Hay aportaciones que se centran en la Unión como ente y su incapacidad geopolítica:

«The European Union has faced difficulty in exerting influence as a unified actor. Brussels was unable to offer the region a comparable perspective to Eastern and South East Europe's

EU accession, nor could EU member states agree on a common political approach. Returning to the EU's Commission conception of geopolitics, the ambition to turn the EU into a geopolitical actor requires a shared political vision for Europe's immediate neighborhood. As long as individual EU member states prefer unilateral action over an integrated EU approach, geopolitics will remain too big a shoe» (Bastian, 2021: 489).

Mientras que otros se detienen en el rol que tienen los Estados miembros con más poder dentro de la organización. Como es el caso de Francia y Alemania:

«In 2017, few observers would have imagined the prospects of success of Macron's proposals. However, as this article has explained, in recent years France played a remarkable and, in many respects, predominant role in EU politics. Other than many scholarly accounts suggest, during his first term, President Macron, together with his government, managed to lead other member states and EU institutions to implement traditional French preferences and priorities. Thus, France's influence on specific EU policies and on the EU's overall political direction also is larger than many policymakers acknowledge, not least in France.

We have argued and shown that this clout is due to several explanatory factors, located at different levels of government, coming together. First, a benevolent domestic environment characterized by a centralized political system, a solid majority in parliament, and a pro-European government enabled Macron to propose and pursue bold European initiatives. Second, a self-confident French President with a clear agenda and concrete proposals, together with a German partner caught in domestic difficulties and without European initiatives, shifted the balance within the bilateral relation toward France. Third, several external and largely symmetric shocks hitting the EU, such as the pandemic, global economic competition, volatile transatlantic security ties, and warfare in Europe's neighborhood, favored the reform-oriented French European political agenda.

These explanatory factors and their specific interplay explain France's influence in the EU, at least in the three policy fields analyzed in this study. Next to the necessary economic and financial resources, diplomatic and administrative capacities, and political authority, the influence that a (large) member

state exercises in the EU thus follows certain waves defined by important background conditions and events. In the same way as Germany's supposed dominance in the EU, most notably during the Euro crisis, was context and policy-field specific, so did France profit from a number of exogenous crises» (Bora & Schramm, 2023: 18).

Sobre el caso específico de Alemania ha habido una transición en cuando al poder que ese país ostentaba dentro del continente y de la propia estructura de la Unión Europea. Hasta el punto de que, en 2018, la Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) financió un estudio que se publicó en formato de libro: *Germany and the European Union: Europe's Reluctant Hegemon?* (Bulmer & Paterson, 2019). Cuatro años tras su publicación no hay razón para ser reacio a nada, porque no hay hegemonía que lo justifique. Si hay, sin embargo, la capacidad de competición con Francia y con otros actores intra y extra regionales, que es uno de los elementos de tensión geopolítica para la región. Para ilustrarlo, vamos a prestar atención al primero de los elementos de análisis.

2. La energía como factor geopolítico

La conexión entre poder y energía tiene una importancia histórica muy alta, pero aún más desde la Revolución Industrial. La Unión Europea no cuenta con recursos relevantes de hidrocarburos, lo que hizo que países como Alemania o Estados centroeuropeos apostaran por la importación desde Rusia, debido a su bajo precio y la facilidad logística (Pascual & Zambetakis, 2010).

Para Rusia, lo anterior suponía tener a Alemania como rehén, al depender ese país de su industria y, país e industria, de la buena marcha de la relación bilateral. A Alemania le ofrecía energía barata y no tener que depender de centrales nucleares ni de la quema de carbón. En un contexto dominado por el discurso climático y con presencia en las instituciones del partido *Die Grünen* como resultado de la unificación de los verdes de la República Federal (1980) y la Democrática (1990).

En el terreno político, al interior de la Unión, hubo un movimiento de Alemania (2021) para que el gas natural pudiera considerarse verde, oponiéndose a esa consideración para la energía nuclear³.

³ Reuters. (2022). Germany welcomes EU 'green' energy plan on gas, still opposes nuclear. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/europe/germany-welcomes-eu-green-energy-plan-gas-still-opposes-nuclear-2022-01-02/>

Meses más tarde, Francia y Alemania llegaron a un acuerdo mutuamente beneficioso para que tanto el uso de la energía nuclear (Fr) como el del gas natural (Al) fuera considerado verde⁴ y pudieran por ello tener acceso a las subvenciones destinadas a energía renovable. La objeción de países como España⁵ no se hizo esperar. Y el resultado del reparo –ninguno– tampoco. Se trata, obviamente, de una cuestión de reparto de poder y no de una cuestión técnica. Cuanto más se ideologizan los temas relativos al ejercicio del poder, más se va a complicar la relación entre Gobiernos y población y más espacio va a existir para evidenciar las contradicciones, haciéndonos objeto de sencillas campañas de influencia y «desinformación» extranjeras.

Tras el inicio de la guerra de Ucrania, en febrero de 2022, y el ataque al Nord Stream 2, en septiembre de 2022, nos encontramos ante un escenario muy diferente al anterior. En un artículo⁶ escrito por Matthias von Hein y publicado por el medio estatal alemán *Deutsche Welle*, se manifiesta que los autores materiales de la explosión habrían sido miembros de un comando ucraniano, dirigido por el general ucraniano Valerii Zaluzhnyi, sin el conocimiento de Zelensky. También nos clarifica el artículo que el ataque no ha sido legal.

Así, Alemania, a través de un medio estatal de comunicación, nos dice que ha sido Ucrania, que Zelensky no lo sabía y que no es legal hacerlo. Alemania, la principal potencia económica de la Unión Europea permite, *de facto*, que un comando de un país de cuestionable entidad geopolítica y escaso valor democrático, que actúa sin tener lineamientos estratégicos de la presidencia de su país, destruya su principal fuente de energía sumiéndole en una potencial crisis económica, industrial y social. Desconozco quién puede creerlo, pero afirmo que entre los crédulos no se encuentra Oskar Lafontaine, exministro de Finanzas, expresidente del Partido Socialista Alemán (SPD) y fundador de *Die Linke*, que en una entrevista manifestó lo siguiente:

⁴ *News European Parliament*. (2022). Taxonomy: MEPs do not object to inclusion of gas and nuclear activities. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities>

⁵ Palacio, G. del. (2022). Todas las preguntas de la taxonomía verde: ¿Por qué se opone España? ¿Quién está a favor? ¿Se puede bloquear?. En: *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2022/02/03/61faa9f221efa09c558b45e4.html>

⁶ Von Hein, M. (2023). Sabotaje de Nord Stream: muchas especulaciones, pocos hechos En: *Made for Minds*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-sabotaje-de-nord-stream-muchas-especulaciones-pocas-certezas/a-66902816>

«Podemos creer al presidente estadounidense, Joe Biden, que dijo que si los rusos marchaban sobre Ucrania terminarían con dicho gasoducto. Todas las especulaciones de que sea otro país quien haya provocado dichas explosiones son irrisorias y muestran el estado en el que se encuentra Europa. El ataque contra el gasoducto fue un acto terrorista que podría considerarse un acto de guerra y el Gobierno alemán, vasallo, calla al respecto»⁷.

En este mismo sentido, Oskar Lafontaine y Sahra Wagenknecht han creado una nueva plataforma *aufstehen*⁸ (de pie) que se convertirá potencialmente en un nuevo partido para presentarse a las elecciones de 2024 con visiones muy críticas hacia la OTAN y la Unión Europea. Y dispuesto a tener mejores relaciones con una Rusia de la que puede depender energéticamente. Huyendo, además, de los discursos y la agenda *woke*.

En Alemania, están surgiendo voces críticas en los extremos del espectro político tanto por la izquierda como por la derecha. Como podemos comprobar a través del análisis de la posición de *Alternative für Deutschland* (AfD) en relación específicamente al aspecto del incremento de los precios de la energía y de la inflación⁹.

En ese mismo contexto geopolítico, Alemania trató de conseguir fuentes baratas de energía. Y apostó por la utilización del gasoducto que une Argelia a España y al que solamente hubiera que haber ampliado pasando por España y Francia para llegar a Alemania. España se mostró dispuesta y el Ministerio para la Transición Ecológica manifestó que «la integración de las políticas energéticas europeas tiene grandes ventajas para todos»¹⁰.

⁷ Negrete, C. (2023). Entrevista a Oskar Lafontaine. En: *ctxt*. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20230101/Politica/41937/Oskar-Lafontaine-Alemania-izquierda-politica-Carmela-Negrete-entrevista-tanques-Leopard-Olaf-Scholz.htm>

⁸ Fürstenau, M. (2018). De Pie: ¿qué busca el nuevo movimiento de izquierda alemán?. En: *Made for minds*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/de-pie-qu%C3%A9-busca-el-nuevo-movimiento-de-izquierda-alem%C3%A1n/a-45347527>

⁹ Wieder, C. (2022). Germany's far-right AfD seeks to rebound thanks to energy crisis and inflation. En: *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/10/10/in-germany-the-far-right-afd-party-is-relying-on-the-energy-crisis-and-inflation-to-try-to-rebound_5999726_4.html

¹⁰ Alonso Pascual, C. (2022). Alemania y España miran a la UE para un posible gasoducto que conecte la Península con Europa. En: *Newtral*. Disponible en: <https://www.newtral.es/gasoducto-alemania-espana/20220811/>

Sin embargo, Francia, cuyo interés nacional está perfectamente delimitado, se opuso al proyecto de construcción. Que Alemania tenga acceso a energía barata no solo no es positivo para Francia. Sino que es negativo. Porque Alemania tiene en muchos sectores productos mejores a precios asequibles. Alemania es, era, muy competitiva.

En una intervención del presidente Macron, este manifestó que: «Francia apoya las interconexiones energéticas en Europa [...] estoy a favor de desarrollar todas las interconexiones que tengan sentido [...] no entiendo por qué tenemos que saltar como cabras de los Pirineos»¹¹.

Es decir, que, aunque Alemania pida el gasoducto, Francia no lo apoya porque no tiene sentido. En política internacional, como sabemos, el sentido se adquiere o se pierde en relación con los intereses nacionales. Se trata de una obviedad, pero, en el contexto nacional, en España, sorprende. Como resultado de las últimas décadas de cesión de decisiones políticas que Francia, por ejemplo, no ha estado dispuesta a hacer.

El asunto del gasoducto se resuelve con Italia y Alemania pactando la construcción de una ruta alternativa desde Italia a Alemania. Aprovechando el que ya existe entre ese país y Argelia¹². Así, en esa relación bilateral, Italia sustituye a España como país con una relación energética especial basada en la venta de gas constante y a precio asequible. ¿Hacen eso Italia y Alemania para beneficiar a la Unión Europea? ¿Es bueno para la UE que Francia bloquee a Alemania? ¿Es bueno que Italia y Alemania tengan un acuerdo bilateral para el mercado gasístico europeo? Se puede entender, y así lo hacemos, como una evidencia de que no existen unos intereses compartidos en materia energética, entendida como parte del contexto geopolítico del continente.

3. La amenaza que emana de las urnas

Durante el momento bipolar (1945-1989) el proceso de construcción europea fue visto como una expansión natural y un proceso de integración regional del bloque occidental en el Continente.

¹¹ *El País*. (2022). MidCat: declaración íntegra de Macron contra el gasoducto entre Francia y España. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dpeanceEa84>

¹² Leal, J. (2023). Italia y Alemania pactan con Argelia un gasoducto mayor que el de España y Francia. En: *The Objective*. Disponible en: <https://theobjective.com/economia/2023-05-30/italia-alemania-argelia-gasoducto/>

Por otra parte, en el momento unipolar (1989-2014) el proceso fue percibido por varios Estados como la traducción directa del Fin de la Historia (Fukuyama, 1989). Han ganado unos y esta situación cambia las tornas del poder, ¿de qué manera puedo adaptarme? Esa pregunta tuvo su respuesta en los procesos de ampliación de 1995, 2004 y 2007. Rumanía, otrora República Socialista de Rumanía, jugando en casa y haciéndolo con las reglas y al son marcado por Occidente. Un verdadero éxito. El único problema es que la historia revivió y nos encontramos ante un nuevo momento: el multipolar (2014-¿?).

El nuevo momento está caracterizado por una competición de las Grandes Potencias en un escenario de desorden. No solamente el propio de las relaciones internacionales sino en su versión más compleja, marcado por la ausencia de un líder con todo el poder (unipolar) ni por la disuasión propia del momento bipolar. Como nos recuerda Waltz (1979) y desarrolla Baqués: «cuantas más potencias haya, más complicada ha sido, es y será la gestión de la seguridad internacional» (2023:60).

Sin embargo, la Unión Europea no parece ser consciente de la amenaza que esa situación comporta para un proyecto que es, en sí, inviable. Si observamos su trayectoria en el momento bipolar, podemos darnos cuenta de la complejidad de la competición interna en un contexto en el que todos son aliados de Estados Unidos. En el momento unipolar no cambia esa situación. Pero, en el multipolar, la República Popular China, la Federación Rusa y Estados Unidos extienden su competición a muchas zonas del mundo complejizando las reacciones. Esa situación se ve, además, exacerbada con la exigencia a la actuación y a la toma de partido en conflictos entre actores extrarregionales.

Por la propia identidad de Occidente en la que no se está acostumbrado al debate que sí ha tenido lugar en el contexto académico chino: ¿en qué momento estarán en la práctica obligados a tener una opinión –y reflexionar sobre una actuación– con relación a todos los fenómenos internacionales? China debate si puede (Zheng, 2016) y la Unión Europea y muchos de sus Estados miembros, que en el contexto político actual no pueden, no pierden una oportunidad para dar una opinión o, peor, intervenir sin sentido. Para hacer un símil con nuestra especie, sería como un anciano que ha perdido la capacidad o el interés de censurar sus opiniones frente a un adulto joven que aun duda de su propia capacidad.

Otro de los ángulos de interés es que la Unión Europea está compuesta por veintisiete democracias liberales¹³ que eligen a sus líderes políticos en ciclos de cuatro o cinco años. Es, por tanto, un escenario tremendamente complejo si no se hace evidente el incentivo a *jugar* de acuerdo a las normas establecidas por Bruselas. Además, está teniendo lugar un debate para acabar con el principio de unanimidad en las votaciones para pasar a uno de mayoría cualificada¹⁴. El cambio es muy significativo, porque nadie puede creer que la unanimidad fuera resultado de que todos observaran la misma realidad, tuvieran los mismos intereses y actuaran en consecuencia. No. Se trataba de que había actores cuyas *sugerencias* eran tan inspiradoras que ponían a todos de acuerdo. Es una de las características de la ideología liberal, por otra parte, tantas veces señalada por Žižek¹⁵. Así, el modelo liberal hegemónico, al basarse en una falacia, no puede florecer en tiempos de multipolaridad. Hay que volver a poner las cartas encima de la mesa y evidenciar que no interesa la unanimidad, sino que Bruselas va a apostar a concentrar el todo el poder en los actores en los que cree que puede confiar para obtener las mayorías necesarias. ¿Hasta qué punto las distintas elecciones son una amenaza para lo anterior?

En Hungría, Victor Orban está tratando de maximizar su pertenencia a la Unión Europea a la vez que cultiva su relación con actores extracomunitarios. La República Islámica de Irán está construyendo un reactor nuclear en el país¹⁶, la relación con la República Popular China es buena y el territorio húngaro no puede sobrevolarse ni utilizarse para enviar armamento a Ucrania¹⁷, lo cual es un mensaje de claro contenido político para la Federación Rusa, que le surte de gas barato. Además, en el referéndum del

¹³ Si bien no todas en el mismo nivel de logro democrático. Que fluctúa en distintos países a juicio de la Comisión Europea.

¹⁴ Qualified Majority Voting (QMV, por sus siglas en inglés).

¹⁵ Quizá el ejemplo más clarificador de lo anterior es el paralelismo con una familia. En el entorno no-liberal, un padre de familia le diría a sus hijos que hay que ir a ver a sus abuelos. Ellos mostrarían su disconformidad y el padre les recordaría que es el que manda en la familia y que no existe alternativa. En el modelo liberal, el padre empezaría a manipular con los sentimientos: «Imagínate cómo se sentiría tu abuelo si supiera que no quieres ir a verle». El rol del liderazgo formal e informal tiene un valor mayor a lo que puede creerse de manera inicial.

¹⁶ Reuters. (2017). Hungary, Iran to cooperate in joint mini nuclear plant Project. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-hungary-nuclear-iran-idUSKBN1781TV>

¹⁷ Euronews. (2022). Ukraine war: Orban lets NATO troops into Hungary but bans weapons passage to Kyiv. Disponible en: <https://www.euronews.com/2022/03/07/orban-signs-decree-to-let-nato-troops-in-hungary-bans-weapons-passage>

3 de abril de 2022,¹⁸ se propuso que fuera delito adoctrinar a los niños en los colegios en cuestiones relativas a transexualidad y homosexualidad. El condicionamiento de los fondos europeos a temas valóricos le ha llevado a diseñar estrategias para mantenerse económicamente a través de otras fuentes, como la emisión de bonos.¹⁹

En Eslovaquia, tras las elecciones de octubre de 2023 ha sido elegido un primer ministro que ha decidido interrumpir el envío de armamento, de no mandar «ni un solo cartucho»²⁰ a Ucrania. En un artículo del *German Marshall Fund*, redactado por Pavol Demeš,²¹ se le acusa al primer ministro Fico de «romper el consenso de la UE en el tema Rusia-Ucrania» sin referirse a las decisiones muy anteriores (2022) y antes referidas de Hungría. «Es obvio –manifiesta Demeš– que la UE tiene un reto a la hora de lidiar con Fico».

En Francia, en las elecciones de 2022, el presidente Macron obtuvo el 58,54 % de los votos en segunda vuelta frente al 41,46 % del Frente Nacional.

En Italia, la hoy primera ministra Melloni criticó en público la política exterior francesa hacia África, al igual que al presidente Macron semanas antes de su elección. Posteriormente suavizó su posición, aunque el canal gubernamental *France 24* se refiriera a ella como «ultraderechista»²².

En las elecciones regionales en Alemania llevadas a cabo el 8 de octubre de 2023 en los Länder de Baviera (capital Munich) y de Hasse (capital Frankfurt am Main) la primera fuerza ha sido CSU y CDU, respectivamente, y la segunda fuerza ha sido el partido

¹⁸ *The Guardian*. Hungary's Viktor Orbán will hold referendum on anti-LGBT law. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2021/jul/21/hungarys-viktor-orban-will-hold-referendum-on-anti-lgbt-law>

¹⁹ Gergely, A. (2023). Hungary's Orban Becomes Chief Marketer of EMEA's Best Bonds. En: *Bloomberg*. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/hungary-s-orban-vows-to-persevere-with-plan-to-crush-inflation>

²⁰ Higgins, A. (2023). Slovakia Says It's Halting Arms Deliveries to Ukraine. En: *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/10/26/world/europe/slovakia-weapons-ukraine-war.html>

²¹ Demés, P. (2023). EU Foreign Policy Faces a Slovakia Challenge. En: *GMF*. Disponible en: <https://www.gmfus.org/news/eu-foreign-policy-faces-slovakia-challenge>

²² Pérez, R. (2022). La ultraderechista Meloni tuvo una reunión «cordial» con Macron en su arranque como premier italiana. En: *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20221024-la-ultraderechista-meloni-tuvo-una-reunion-c3%B3n-cordial-con-macron-en-su-arranque-como-premier-italiana>

Alternative Für Deutschland, que tiene una visión muy crítica de la Unión Europea y del euro. ¿Esa situación es generalizable a otros länder y al Gobierno federal? ¿Qué ocurriría en un potencial Gobierno entre CDU/CSU y AfD?

En Países Bajos, el partido que mejores resultados ha obtenido en las elecciones de noviembre de 2023 ha sido el de Geert Wilders, que ha reflexionado en distintos momentos de su historia política sobre las ventajas de la salida de Países Bajos de la Unión Europea.

4. Por tanto... ¿una política exterior y de seguridad común?

En el momento unipolar, repetir constantemente que la Unión Europea tiene una política exterior y de seguridad común no ha tenido un cuestionamiento relevante por parte de la población. Porque no existía un escenario de complejidad que hiciera evidente su ausencia. Tampoco existía el esfuerzo que muy probablemente Rusia y China estén poniendo en campañas de información para detectar incoherencias y lanzarlas a las audiencias occidentales a través de las redes sociales. En un proceso que muchos, de manera incorrecta, denominan desinformación, solamente porque el que esté detrás de la campaña sea un competidor por la hegemonía. Sin entrar en el debate de las medias verdades y las medias mentiras de la información/desinformación, Occidente debería ser honesto en la catalogación de lo que ocurre. Independientemente del origen. Gritar lobo cada vez que los enemigos/competidores consiguen detectar una de nuestras contradicciones –lo cual no requiere de ningún esfuerzo– y llamarlo desinformación, nos hace más vulnerable a ella, cuando exista. En democracias liberales que ejercen el derecho al voto no es el mejor escenario.

Así, uno de los ejemplos de la ausencia de una PESC ha sido la reacción a los ataques de Hamás contra objetivos israelíes. La declaración más relevante ha sido firmada por Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia. ¿Y la Unión Europea? Ni tiene la relevancia internacional de hacerlo ni ha conseguido unanimidad. Ya que en su seno conviven Estados cuyos Gobiernos tienen posturas divergentes sobre este tema, que incluyen el tradicional apoyo a Palestina desde la izquierda, balanceado con el miedo a las reacciones de Israel por el uso de su poder. En una votación en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el viernes 27 de octubre de 2023, sobre la protección

de civiles y la defensa de obligaciones legales y humanitarias, algunos Estados miembro votaron que sí, otros que no y otros se abstuvieron. ¿Tiene la Unión Europea una política exterior y de seguridad común más allá del papel? Esta pregunta ha sido contestada por Baqués (2023a), sin que hasta la fecha ningún autor haya podido, o quizá querido, contradecirle. La realidad es muy tozuda. Y la mentira también.

En ese mismo escenario internacional, observamos que muchos Estados se están alineando, como hicieran con la guerra de Ucrania, en la guerra entre Hamás e Israel. ¿Qué consecuencias puede tener? Hamás está siendo apoyado por Hizbollah, por Irán y, muy probablemente, por Líbano y Siria. ¿Hasta dónde llegará el apoyo?

Esta guerra rompe, al menos temporalmente, una aspiración de China para presentarse como el actor fuerte que permite el establecimiento de una paz entre suníes y chiíes, ejemplificado por las reuniones de alto nivel entre el Reino de Arabia Saudí y la República Islámica de Irán. Pero, a cambio, rompe también – de nuevo, al menos temporal y formalmente– los acuerdos de Abraham y la normalización de las relaciones entre Israel como aliado de Estados Unidos y muchos Estados suníes. China pierde, pero Estados Unidos pierde más.

Rusia es, sin embargo, la gran ganadora del conflicto. Consigue que el frente de batalla se diverja y que se deje de prestar tanta atención mediática a Ucrania, lo que se traduce en una menor cooperación económica y militar a este último país. La memoria occidental es corta y está muy influida por una audiencia que se muestra ya cansada, acostumbrada a éxitos inmediatos, frente a otras dinámicas de otras poblaciones como la rusa. El peón sacrificado puede llegar a ser la relación con Israel, que tratarán de recuperar. Pero todos los intereses están puestos del otro lado. La decisión es dura, pero clara.

Por su parte, Irán está en una posición compleja en la que puede actuar –en múltiples formas– o no hacerlo y estará valorando las consecuencias de sus acciones e inacciones. Pero juega con blancas. Y eso es casi siempre ventajoso. Porque, además, el reloj de la jugada todavía no se ha puesto en marcha. Pueden esperar.

Sin embargo, la Unión Europea, como ya hemos visto, muestra su heterogeneidad inherente y algunos Estados han estado ocupados proyectando la bandera de Israel en edificios emble-

máticos como la Puerta de Brandemburgo²³ o la torre Eiffel²⁴, a la vez que otros cambiaban rápidamente la interpretación de sus normas para que no esté permitido manifestarse a favor de Palestina²⁵ o de Hamás.

En esa casi imposible misión del liberalismo hegemónico para justificar el uso de una misma vara de medir para todos, termina sin vara y con un uso incoherente de distintos tamaños de palo para situaciones similares. Todo, por no ser capaz de tener una discusión real que consiga llegar a fórmulas que se alejen de la ideología y que sean útiles para navegar en las aguas del multipolarismo y de los contextos internos cada vez más heterogéneos. Ese mismo debate no lo hemos visto hasta la quema de copias del Corán en Suecia²⁶ y Dinamarca,²⁷ que está desembocando en procesos normativos reactivos. Dinamarca está en proceso de prohibir la quema de ejemplares del Corán, en el contexto general de prohibir formas de blasfemia²⁸ tras haber cambiado la legislación contra la blasfemia en 2017, que creían anticuada. ¿Tienen esos Estados los mecanismos jurídicos y el poder/fuerza necesarios para garantizar lo que en su marco sería la libertad de expresión a través de la quema de libros que millones de sus habitantes consideran sagrados? ¿Qué libros se pueden quemar y cuáles no? ¿Merecen todas las confesiones religiosas el mismo nivel de protección pública? ¿Está por encima la libertad

²³ *Usa Today*. (2023). World landmarks light up in support of Israel after deadly Hamas attacks. Disponible en: <https://eu.usatoday.com/picture-gallery/news/world/2023/10/09/world-landmarks-light-up-in-support-of-israel-after-hamas-attacks/71118519007/>

²⁴ *Le Parisien*. (2023). La tour Eiffel s'est illuminée aux couleurs d'Israël. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/paris-75/la-tour-eiffel-sest-illuminee-aux-couleurs-disrael-10-10-2023-E2SRQJEBHZEEXPMK6SX65GR6AQ.php>

²⁵ Forouni, L. y Rose, M. (2023). France uses teargas on banned pro-Palestinian rally as Macron calls for calm. En: *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/france-bans-pro-palestinian-protests-citing-risk-disturbances-public-order-2023-10-12/>

²⁶ Ritter, K. (2023). Why does Sweden allow Quran burnings? Like much of West, it has no blasphemy laws. En: *Ap News*. Disponible en: <https://apnews.com/article/quran-burning-sweden-iraq-6d34553f6a939995d5551830b0c556f2>

²⁷ Hivert, A.-F. (2023). Danish law banning public burning of Quran sparks outcry. En: *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/09/25/in-denmark-outcry-against-law-banning-the-public-burning-of-the-quran_6139117_4.html

²⁸ Hivert, A.-F. (2023). Danish law banning public burning of Quran sparks outcry. En: *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/09/25/in-denmark-outcry-against-law-banning-the-public-burning-of-the-quran_6139117_4.html

de expresión que el derecho a no ver profanados elementos cruciales para la sensibilidad religiosa de los otros? Sin respuesta clara a estas preguntas y sin una interpretación clara de quiénes somos y cuál es nuestro objetivo en el mundo, estamos en una posición de clara desventaja respecto a los demás, que vienen con todo bien pensado. Eso evitaría lo del ciudadano iraquí que pidió permiso para quemar el Corán en Suecia, al que le fue concedido²⁹y, meses después, se emitiera una orden de expulsión contra él³⁰. En su país de origen, la reacción hubiera sido distinta, peor para él. Más predecible. Él lo sabía, por eso lo hizo en Suecia, y se encontró con la incoherencia inherente al liberalismo. Suecia priorizó otros intereses, aunque finalmente decidió que, por lo que le sucedería en su país si le deportaran, aunque haya una orden de expulsión, no se va a ejecutar³¹. La orden, me refiero. ¿Sería conveniente subir un poco el nivel de debate y reflexión? ¿Es mejor seguir actuando de manera reactiva?

5. ¿Volvemos al mercado único y abandonamos la integración política? ¿Estamos dispuestos a renunciar también a lo primero?

Como se ha expresado anteriormente, la Unión Europea ha caído en la trampa del principio de Peter & Hull (1969). Haciendo ese paralelismo, las personas en el entorno laboral ascienden al lugar en el que, por haber alcanzado la incompetencia, no escalan más, pero quedan atrapadas en un lugar en el que dañan gravemente a la institución por su incompetencia. La excepción a este caso, en la Unión Europea, es que no se mantiene en el principio de incompetencia, sino que se aspira a más. Es resultado de la ideología «más Europa» y de no querer medir los resultados. Porque puede que la medición de la realidad sea contraria a la ideología de ciertas personas. El riesgo de lo anterior, siguiendo lo establecido por Anderson (1983) y desarrollado por Baqués (2023b: 363) tiene, sin embargo, el riesgo de generar «fantasmagóricas especulaciones escatológicas» que nos acaben perjudicando a todos. Ni hay un líder claro, fruto de la competición

²⁹ Karlidag, I. (2023). Sweden's Quran burnings put freedom of expression law to test. En: *BBC News*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-66310285>

³⁰ Johnson, S. (2023). Sweden will not expel man behind recent Koran burning demos despite deportation order. En: *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/sweden-expel-man-behind-recent-koran-burning-demos-tv4-2023-10-26/>

³¹ *Ibid.*

–lógica– entre Francia, Alemania y los Estados de la segunda fila. Ni está tan claro que haya valores compartidos (De Castro, 2022), ni intereses comunes. Como hemos visto en la negativa de Polonia tras el desacuerdo sobre el comercio de grano³². Cuanto más claros los intereses nacionales, menos intereses comunes aparecen encima de la mesa. Menor incentivo para una integración política y de política exterior. Todo ello, a pesar de lo que nuestra propia propaganda pueda manifestar. Ruido. Y encima pagado por nosotros.

¿Alguien que tenga responsabilidad en la Unión ha investigado qué ocurre con las grandes caídas de los sistemas desde hace miles de años? ¿Puede tener sentido mantener la unión aduanera? ¿Es más cómodo no tener que pasar por un control fronterizo cada vez que se vaya a Portugal? ¿Sería interesante poner un arancel a los huevos de ganso que vienen de Francia? ¿Somos conscientes de que, si sigue esta tendencia, estamos poniendo en riesgo algunas de las cosas que funcionan? ¿Podremos explicarle fácilmente a nuestra población que el problema no es que la Unión Europea sea una mala idea, sino que estamos utilizando un zapato para atornillar un cuadro a la pared?

6. La Academia como *solución alejandrina* frente al *nudo gordiano* de la ideologización

En la Unión Europea existen Estados miembro con distintas dosis de pragmatismo/realismo y, a su vez, de poder.

La primera observación necesaria para entender el primer aspecto es conocer si han definido e imponen sus intereses nacionales. Hay múltiples ejemplos de lo anterior, pero uno de ellos sería Hungría, que tiene definido su interés y es consciente de la importancia que tiene su relación con Rusia, de la que depende en muchos aspectos. También en el energético. Entonces utiliza su pertenencia a la Unión Europea para conseguir muchos de sus fines políticos y garantizar su interés, pero trata de no pagar el precio que ello supondría en cuanto, por ejemplo, al debilitamiento de la relación con un actor que, a su juicio, está ahí para quedarse. Porque se han dado el tiempo de observar el mapa, cualidad fundamental del conocimiento geopolítico (Baqués,

³² Radford, A. y Easton, A. (2023). Poland no longer supplying weapons to Ukraine amid grain row En: *BBC News*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-66873495>

2023b). Si analizamos, además, el poder relativo de Hungría, observamos que es bajo. Conscientes de ese factor, Hungría está desarrollando una política interna que le prepara para resistir los ataques políticos dirigidos desde Bruselas y que tratan de coaccionarle para que vuelva a la buena senda de lo que significaría ser un actor de buena fe en la Unión, como, por ejemplo, la congelación de trece mil millones de euros como represalia a la no adecuación del sistema judicial húngaro a lo esperado por la Unión³³. Para ello, utiliza una doble estrategia. En primer lugar, mostrarse de manera abierta contrario a la forma de operar de la Unión, como en una afirmación realizada el 23 de octubre de 2023, en el aniversario de la revolución de 1956: «Moscow was a tragedy, Brussels is only a bad contemporary parody»³⁴ y, en segundo, con la planificación de medidas económicas que le permitan mantener su posición política. Esperando que Bruselas tire la toalla antes de que él necesite hacerlo, principalmente a través de la emisión de bonos³⁵ que puedan suponer una alternativa, temporal, a los trece mil millones.

La situación de Francia y Alemania, que tienen y son conscientes de su poder y a la vez tienen muy definido cuál es su interés nacional, tiene particular interés para esta investigación, pues sus intereses contrapuestos pueden hacer que se disminuya o rompa la ficción de unidad dentro de la Unión Europea. La única opción de viabilidad, de hecho, sería que la Unión tuviera un hegemon y que, a través de la subordinación a él existieran mayores incentivos de subordinar la posición nacional y hacer *bandwagoning*, siendo esto más racional que mantener una soberanía real. Lo anterior podría tensionar, incluso, la moneda única, si los intereses de Francia para ahogar económicamente a Alemania le hicieran plantearse el interés sobre el mantenimiento de la moneda común. El escenario siguiente podría ser que Francia planteara una moneda común sin Alemania para todos aquellos países de su zona de influencia. España, en su devenir actual, sería de los primeros en sumarse, por el efecto seductor de la palabra «común».

³³ Bayer, L. (2023). Orbán calls Brussels 'a bad parody' as he pokes fun over EU's rule of law measures against Hungary during speech – as it happened. En: *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/live/2023/oct/23/viktor-orban-hungary-eu-parliament-funding-europe-latest-news>

³⁴ Moscú fue una tragedia. Bruselas es solamente una mala parodia contemporánea.

³⁵ Gergely, A. (2023). Hungary's Orban Becomes Chief Marketer of EMEA's Best Bonds En: *Bloomberg*. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-16/hungary-s-orban-vows-to-persevere-with-plan-to-crush-inflation#xj4y7vzkg>

Portugal es el siguiente ejemplo. Con un poder menor pero muy consciente de sus limitaciones y tratando de maximizar su interés nacional, perfectamente definido y consensuado entre los dos partidos minoritarios.

Por su parte, España ha renunciado a su interés nacional en *pro* de poder ser bien recibida en la Unión. Nuestras élites de política exterior y académicas han hecho suya la postura de que solamente si todos renunciamos a nuestros propios intereses nacionales se puede construir una Europa unificada y que opere como un actor político único. Y es cierto, sin embargo, no se han dado cuenta de que somos de los pocos, quizá los únicos, que hemos tomado esa nefasta decisión. Han ocurrido dos cosas. No conocen o no entienden la teoría de juegos, ni el dilema del prisionero, y se ha priorizado una ideología, el europeísmo, al análisis y la evaluación constante de la situación internacional. Es por eso, además, que no podemos saber cuál es el poder relativo de España en el mundo. Porque llevamos décadas sin poder medirlo. Y eso nos sitúa en un lugar muy delicado por la ausencia de una disuasión creíble y de la posibilidad de tener aliados que confíen en que nuestro ejercicio de la soberanía puede suponerles una ayuda en el momento en el que nuestros intereses y los suyos puedan estar alineados.

Hago este comentario pensando en Portugal, que debería ser un actor que nos viera siempre como su primera opción para poder plantear alianzas puntuales o estables, en materias concretas, y poder ir cambiando una tendencia que nos hiciera recuperar un lugar en el mundo. Modesto, quizá, pero un lugar. Actor modesto, moderadamente creíble en las alianzas y moderadamente temible en las disputas. *For starters*.

De las dos categorías que hemos visto, poder y definición de interés nacional, vemos que se puede no tener ninguna de las dos (España), las dos (Francia y Alemania) o solamente una, la definición sobre el interés nacional (Hungria, Portugal). Pero no se puede tener poder sin tener claramente el interés nacional definido.

Y, en esta situación, ¿quién puede aportar algo de luz? Es aquí donde aparece el rol de la Academia, cuya visión crítica ha sido desmontada en las últimas décadas en el área de las relaciones internacionales. En una doble vertiente: por un lado, a través de la normativización del área colindante con el Derecho internacional público y la invitación lógica hacia el idealismo; y, por otro, a

través de la imposición de dogmas en las universidades, en lugar de plantear preguntas críticas de investigación. El europeísmo como dogma. Eso ha hecho que muchas generaciones de académicos y *practitioners* no tengan ahora la capacidad de hacer estudios empíricos que les lleven a conclusiones. La cantidad de personas que en estudios de grado, máster y doctorado me han contestado ante mis incisivas preguntas que ellos eran europeístas, en vez de responder la pregunta, sorprendería a aquellos que no están directamente vinculados con la Academia. A lo anterior se une el impacto de la ideología *woke* y la cultura de la cancelación, por la que se excluye a determinadas personas de la discusión académica con base imenuda paradoja! en su orientación sexual, su raza o su posición ideológica.

Si no desterramos la corrupción mental de nuestras universidades, aseguramos que exista financiación y opciones de publicación para todos aquellos que decidan apostar por hacer preguntas críticas de investigación como parte intrínseca de la labor de un universitario, habremos perdido uno de los puntales más importantes del sistema democrático-liberal. Como ya hemos perdido otros. Hace unos años sería impensable, por ejemplo, ver a países europeos censurando canales de televisión, como es el caso de *Sputnik* y *Russia Today*. Cuando el presidente Correa, en Ecuador, cerraba canales de la oposición con la fundamentación de que mentían (desinformación) se le acusaba de ser poco democrático³⁶. Cuando el que supuestamente miente no es el enemigo político de Correa, sino que es el nuestro, entonces, a igual situación, la receta es distinta.

Eso no nos blindo contra las operaciones de desinformación, antes al contrario, nos expone ante nuestras propias incoherencias y existen los medios para que nuestra propia población, que vota, vea totalmente desacreditado un sistema que no se sostiene. Por eso, el rol crítico de nuestros académicos tiene que permitir que hagamos las modificaciones necesarias para mantener nuestro sistema. Que es, además, más complicado en el caso de las democracias liberales, donde la población elige a sus líderes. La transición hacia un modelo realista implicaría reconocer que llevan décadas perdidas y hemos sido víctimas de una ideologización absurda que se aleja de la realidad y de la verdad. Cuanto antes, mejor.

³⁶ Youtube. (2012). Entrevista a Rafael Correa en TVE. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=yR_h5mmzsbC

Mi hipótesis, sin embargo, es que las élites de la política exterior española no van a conseguir darse cuenta de la situación internacional hasta que sea demasiado tarde, el *iceberg* haya ya roto el casco y no haya vuelta atrás. Será al precio a pagar por nuestra ignorancia, que tantas veces ha determinado el devenir de las naciones. Es mucho más doloroso cuando ocurre con la nuestra, eso es cierto.

7. Conclusiones: el negro futuro de Europa frente a la geopolítica mundial. ¿Y España?

En este documento hemos podido observar una creciente falta de unidad a la hora de llevar a cabo el proyecto de integración europea. A su vez, hemos visto que lo anterior impactará a los Estados miembro de maneras distintas. Los que hayan estado apostando a su caída tanto de manera más verbal (Hungría), como aquellos que han podido ir estableciendo sus propias metas durante el proceso (Europa Oriental, Austria...), como los que han contado con planes alternativos a lo largo de toda la evolución (Portugal), como esos que tienen el poder necesario para sobrevivir a un cambio de planteamiento (Francia y Alemania) y los que tienen agendas tan próximas a ellos que podrán buscar opciones de seguirse beneficiando mutuamente (Países Bajos, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca), tienen un futuro más brillante por delante.

Lo anterior deja a España en una posición muy difícil. Porque nuestras élites no están preparadas para la probable caída de la Unión Europea, tal y como la conocemos. Ni tampoco para una pérdida clara de poder occidental frente a otros actores. Su pueril lealtad internacional, demostrada en las últimas décadas, combinada con elementos de inseguridad y de vergüenza por nuestro pasado dictatorial, tienen como consecuencia la inexistencia de una política exterior o de una imagen básica de quién debería ser España en el mundo. Y el precio que la población tendría que estar dispuesta a pagar por ello. Las tensiones territoriales, la contaminación ideológica que nos separa del realismo y de nuestra centenaria tradición, junto con la práctica inexistencia de élites intelectuales que entiendan el funcionamiento del mundo o que estén dispuestas a no dejarse llevar por el desaliento, sobre el que Sans, nos recuerda que a través de él es «facilísimo introducir el resto, lo que sea» (2011:711), son sólidos clavos que van uniendo la tapa al resto de nuestro ataúd.

Bibliografía

- Anderson, B. R. O. (1969). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. [Rev. and extended ed.]. Verso.
- Baqués, Josep. (2023a). *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Madrid, La Catarata.
- . (2023b). *¿Cómo funciona el mundo? Una perspectiva desde la Geopolítica*. Tirant LoBlanch. Universidad Francisco de Vitoria. Valencia.
- Bastian, Katrin. (2021). *The EU in the Eastern Mediterranean-a «Geopolitical» Actor? Orbis*. doi:10.1016/j.orbis.2021.06.010
- Bora, S. I. y Schramm, L. (2023). Toward a more sovereign' Europe? Domestic, bilateral, and European factors to explain France's (growing) influence on EU politics, 2017-2022. *Fr Polit* 21, pp. 3-24.
- Bulmer, S. y Paterson, W. E. (2019). *Germany and the European Union: Europe's Reluctant Hegemon?* Londres, Red Globe Press.
- Carr, E. H. (1940). *The twenty years' crisis 1919-1939; an introduction to the study of international relations*. Macmillan.
- Castro García, A. de. (2022). Unión Europea y hegemonía liberal en los tiempos de la covid-19. En: P. Panera Martínez (ed.), *Reflexiones sobre las estrategias de seguridad de la UE y otros estudios en el ámbito de la seguridad internacional*, pp. 23-38. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Flibbert, A. (2006). The Road to Baghdad: Ideas and Intellectuals in Explanations of the Iraq War. *Security Studies*, 15, n.º 2.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, 16, pp. 3-18.
- . (2006). *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Haven, Yale University Press.
- Kundnani, H. (2023). Europe's Geopolitical Confusion. *Internationale Politik Quarterly*. Berlín.
- Laïdi, Z. (2023). The Meaning of Geopolitical Europe: A Response to Hans Kundnani. *Internationale Politik Quarterly*. Berlín.
- Molina, I. (2022). *Nace la Europa geopolítica y se bautiza en Naciones Unidas*. Madrid, Real Instituto Elcano.
- Pascual, C. y Zambetakis, E. (2010). The Geopolitics of Energy: From Security to Survival. En: C. Pascual y J. Elkind (eds.).

- Energy Security: Economics, Politics, Strategies, and Implications*, pp. 9-36. Brookings Institution Press.
- Peter, L. J. y Hull, R. (1969). *The peter principle*. William Morrow & Company.
- Rapport, A. (2008). Unexpected Affinities? Neoconservatism's Place in IR Theory. *Security Studies*, 17:2, pp. 257-293, DOI: 10.1080/09636410802098883
- Sans Vila, J. (2011). *Santoral*. Salamanca, Ediciones Sígueme.
- Youngs, R. (2022). *The awakening of geopolitical Europe?* Carnegie Europe. Bruselas.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York, Random House.
- Williams, M. C. (2005). What is the National Interest? The Neoconservative Challenge in IR Theory. *European Journal of International Relations* 11, n.º 3, pp. 307-37.
- Zheng, C. (2016). China Debates the Non-Interference Principle. *The Chinese Journal of International Politics*, 9 (3), pp. 349-374. <https://www.jstor.org/stable/48615956>

Capítulo noveno

Aproximación geoestratégica de España en la encrucijada geopolítica actual

Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo

Resumen

La concepción estratégica actual de España es consecuencia del proceso de evolución que han ido experimentando los conceptos de seguridad y defensa, y en el que la seguridad nacional se ha ido imponiendo como principio rector de las relaciones internacionales. Con unos marcos político-estratégico y estratégico-militar bien definidos y desarrollados, España se encuentra en buenas condiciones para, sin tener una gran estrategia como tal, utilizar la seguridad nacional como motivo central para que los instrumentos de poder nacional contribuyan a la acción única el Estado.

España es un pivote geopolítico por su posición geográfica, vecindario y por el interés que suscita en las grandes potencias. Para que sea además un actor geoestratégico, necesita de la capacidad y la voluntad necesarias. España tiene unos principios políticos sólidos a los que atenerse, unos intereses nacionales que proteger y las capacidades propias de una potencia media. Sin embargo, adolece de un bajo nivel de cultura estratégica, relacionado probablemente con una frágil cohesión interna, lo que no ayuda a que ejerza con más voluntad su influencia en el escenario internacional.

Uno de los instrumentos de poder que contribuye decisivamente a la proyección exterior de España y a la defensa de sus intereses nacionales es el militar. Para cumplir con su misión, las Fuerzas Armadas españolas –elemento esencial del instrumento de poder militar– necesitan de los recursos y las capacidades que las hagan creíbles.

Palabras clave

España, Seguridad nacional, Instrumentos de poder nacional, Gran estrategia, Cultura estratégica, Pivote geopolítico, Actor geoestratégico, Intereses nacionales, Fuerzas Armadas.

Spain's geostrategic approach at the current geopolitical crossroads

Abstract

Spain's current strategic approach is a consequence of the evolution of security and defence concepts over time, with the national security as the guiding principle of international relations. Without a grand strategy as such, but with well-defined political and military strategic frameworks, Spain is well placed to implement a whole-of-government approach with the national security at the centre of the use of instruments of national power.

Spain is a geopolitical pivot due to its geographical position, its neighborhood, and the interest it generates among the great powers. To be a geostrategic actor, Spain needs both the means and the will to be so. Spain has solid political principles to adhere to, national interests to protect, and the means of a regional power. Nevertheless, Spain has a low level of strategic culture probably as a consequence of a fragile internal cohesion. This in turn prevents Spain from being a more influential nation in the international stage.

The "military" is one of the instruments of national power that contributes most to Spain's foreign action and to the protection of the national interests. To fulfill its mission, the Spanish Armed Forces, as the core element of the military instrument of national power, needs adequate resources and credible capabilities.

Keywords

Spain, National security, Instruments of national power, Grand strategy, Strategic culture, Geopolitical pivot, Geostrategic actor, National interest, Armed Forces.

1. Introducción

Una vez analizados el proceso de redistribución al que se ve sometido el poder mundial así como los elementos que definen las relaciones internacionales y la geopolítica en determinados dominios de las operaciones y en espacios geográficos concretos, parece conveniente dedicar unas líneas a la concepción estratégica de España en esa encrucijada mundial. Para cumplir con este objetivo, el capítulo se ha articulado en tres grandes apartados.

En el primero se analiza el papel que la seguridad nacional ha desempeñado como principio rector del desarrollo de la concepción estratégica española. Se argumenta que, como los países de su entorno, España fue ampliando su visión sobre la defensa para ir incorporando el concepto más amplio de seguridad. En este proceso, se identifican factores facilitadores en forma de puntos de no retorno, como han sido las incorporaciones de España a las distintas organizaciones internacionales de seguridad y defensa, y puntos de inflexión o acontecimientos de hondo calado geopolítico como la caída del muro de Berlín, los atentados terroristas del 11-S, la crisis financiera de 2007-2008, la pandemia del covid-19 y, más recientemente, la invasión rusa de Ucrania. Se llega a la conclusión de que España tiene, en la actualidad, un marco estratégico conceptual en el que la seguridad nacional se erige en un elemento facilitador de la acción única del Estado.

El segundo apartado se dedica al análisis de España, como pivote geopolítico y del papel que, eventualmente, podría desempeñar como actor geoestratégico en el escenario internacional. Se verá que, como pivote geopolítico, España disfruta de grandes fortalezas, a la vez que debilidades, en forma de vulnerabilidades que habrá que proteger. Sin embargo, su estatus de actor geoestratégico no es tan evidente. Para poner un poco de luz al respecto se analizan dos factores: capacidad y voluntad. España, como potencia media, puede que tenga la capacidad para jugar un papel destacado como actor regional. El obstáculo principal lo encontramos en la voluntad para serlo, al verse esta cercenada por el bajo nivel de cultura estratégica de los españoles y sus élites, y que guarda una estrecha relación con la débil cohesión interna de la sociedad.

Por último, en el tercer apartado se hace una aproximación a la contribución del instrumento de poder militar a la acción exterior y a la defensa de los intereses nacionales de España. Tomando como referencia el conocido modelo «DIME», se esboza

la contribución de las Fuerzas Armadas españolas –como elemento esencial de ese instrumento de poder nacional– a la acción única del Estado en materia de seguridad nacional. Se completa la argumentación exponiendo la necesidad de disponer de unas capacidades militares adecuadas cuya obtención y sostenimiento requieren de un incremento presupuestario mantenido en el tiempo, y de una estrategia industrial de la defensa. En ambos factores se está avanzando.

2. La seguridad nacional, como principio rector de la concepción estratégica española

A lo largo del tiempo, los conceptos tradicionales de paz y guerra –entendidos de manera taxativa– fueron perdiendo su centralidad cediéndosela al de seguridad y conflicto en sus distintas aproximaciones. De esta forma, la seguridad se convirtió en el eje sobre el que se han venido articulando las relaciones internacionales.

Esta evolución conceptual no fue acompañada de un acuerdo generalizado sobre su significado. Pese a que no es fácil encontrar una definición «neutral» de seguridad, Álvarez-Verdugo (2004) sí considera que «existe un amplio consenso sobre la naturaleza multidimensional y global de la seguridad», que se manifiesta en las cinco dimensiones identificadas por Buzan (1983): militar, política, económica, social y medioambiental.

Lo que no parece despertar demasiada discusión en el ámbito académico es que la seguridad se puede abordar desde tres concepciones distintas: una objetiva, en la que el bien preciado es la ausencia de amenazas concretas; otra subjetiva, en la que lo que prima es la ausencia del temor a la amenaza; y una tercera, discursiva, como poderosa herramienta política. Cada una de estas concepciones da pie a innumerables interpretaciones.

Con estas premisas, una buena opción es considerar la seguridad como la ausencia de amenazas a valores apreciados, especialmente de aquellas que pueden poner en peligro la supervivencia del objeto referente, como el Estado, la sociedad o el individuo (Williams, 2008).

En esa línea, Collins (1973) sostenía que:

«[...] en el más alto nivel, los intereses nacionales constituyen las bases fundamentales para conformar una adecuada estrategia [...] Algunas veces son difíciles en su determina-

ción, en razón de que en muy pocas oportunidades están bien delimitados [...] Casi todos los intereses, por ejemplo, están referidos, en mayor o menor grado, a la Seguridad Nacional».

Antes de analizar el caso de España, echemos una mirada hacia atrás para ver cuál ha sido la evolución del concepto de seguridad, lo que nos ayudará a entender mejor la concepción estratégica española actual.

Un buen punto de partida lo encontramos en el Renacimiento. Ya por entonces, el italiano Nicolás Maquiavelo (1468-1527)¹ y, posteriormente, el inglés Thomas Hobbes (1588-1679)² establecieron las bases del ejercicio del poder de manera soberana en lo que empezaba a concebirse como Estado. Con una concepción anárquica del sistema internacional, exponían sus ideas sobre cómo garantizar la seguridad de los Estados, entendida como la estabilidad social y la ausencia de amenazas exteriores (Maquiavelo, 1982; Hobbes, 2018).

En esta visión de la seguridad y de la relación entre Estados, se inspirará la corriente realista de la Teoría de Relaciones Internacionales, y la podríamos considerar como el antecedente más remoto de lo que hoy se conoce como seguridad nacional.

No dejamos el Renacimiento sin antes hacer referencia al holandés Hugo Grocio (1583-1645). Aunque compartía con los anteriores la necesidad de que los Estados tenían que ser fuertes para estar seguros, se diferenciaba de ellos en que, para Grocio, la seguridad del Estado deriva de la seguridad de las personas y se subordina a ella. Esta visión le llevó a defender la necesidad de establecer unas reglas comunes frente a los conflictos, con las que garantizar unas zonas de estabilidad y de respeto mutuo³ (Grocio, 2013).

En la tradición grociana tiene sus bases la denominada seguridad cooperativa, que aboga por el establecimiento de medidas de confianza entre Estados mediante la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso.

No podemos continuar esta aproximación al concepto de seguridad sin mencionar al prusiano Immanuel Kant (1724-1804), conocido por su famosa paradoja: entusiasta de la Revolución

¹ Maquiavelo, N. *El Príncipe*.

² Hobbes, T. *Leviatán*.

³ Grocio, H. *De iure belli ac pacis* (del Derecho de la guerra y la paz).

francesa, a la vez que negaba el derecho a la revolución. Kant concebía la guerra como un instrumento de la naturaleza que obliga a los hombres a entablar relaciones mutuas más o menos legales⁴. La naturaleza dispone la guerra; la guerra fuerza la manera de actuar; y la razón moviliza la voluntad para superarla (Kant, 1999).

Las ideas de Kant serán un referente conceptual de la corriente idealista de la Teoría de Relaciones Internacionales y base de lo que hoy se denomina seguridad colectiva.

Dando un salto en la historia conviene recordar que, con la creación de la ONU, en junio de 1945, el proyecto de mecanismo de seguridad colectiva concebido por la Sociedad de Naciones se reorganiza. Nos encontramos ya en plena Guerra Fría (1945/1989), con un nuevo sistema bipolar definido por la rivalidad nuclear entre EE. UU. y la antigua URSS.

En esa época se instaura el concepto de defensa colectiva como desarrollo de lo estipulado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que se materializará en la creación de importantes Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa (OISD)⁵ como la Unión Europea Occidental (UEO), la OTAN y el Pacto de Varsovia. Se produce, por entonces, un gran auge de los estudios de seguridad, en los que el concepto de seguridad nacional sigue siendo el principio rector de las relaciones internacionales.

Hasta la caída del Muro de Berlín (1989) imperaba una visión tradicional, estatocéntrica y fundamentalmente militar de la seguridad. No obstante, con el fin de la Guerra Fría y con EE. UU. como única superpotencia comienza a producirse una «desmilitarización» del concepto de seguridad.

Se empiezan a cuestionar dos de los fundamentos básicos de la visión tradicional –los Estados y la fuerza militar–, dando entrada a otros actores –las colectividades humanas– y a otros sectores, además del militar: político, económico, social y medioambiental (Buzan, 1983).

Para hacer frente a las nuevas amenazas y desafíos, las OISD dejan de focalizar todos sus esfuerzos en lo puramente militar,

⁴ Kant, I. *Hacia la paz perpetua*.

⁵ UEO: Tratado de Bruselas de 1948 (modificado por el Protocolo de París de 1954); OTAN: Tratado de Washington de 1949; Organización del Pacto de Varsovia: Tratado de Varsovia de 1955.

haciendo una transición de la defensa colectiva a la seguridad colectiva. Pero es más, inspirándose en otra concepción de la seguridad, en la denominada seguridad común⁶, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) desarrolla e institucionaliza el concepto de seguridad cooperativa⁷.

A las aproximaciones a la seguridad ya mencionadas –seguridad nacional, seguridad cooperativa y seguridad colectiva– se les van uniendo otras como la seguridad humana⁸ y seguridad sostenible⁹, y conceptos como el de poder inteligente (*smart power*)¹⁰.

Pero los atentados del 11-S en 2001 y la entrada en escena de las denominadas amenazas híbridas –con ejemplos muy notables en la guerra entre Israel y Hezbolah de 2006, los conflictos entre Rusia y Georgia desde 2008, y en Ucrania desde 2014–, moderarán esa tendencia «desmilitarizadora» de la seguridad. Asimismo, empieza a ser evidente la pérdida por los Estados del monopolio del uso de la fuerza a cambio de una mayor influencia a escala global de actores transnacionales, y de la utilización por algunos de aquellos (Estados) de una combinación de fuerza militar y otros medios no propiamente militares encaminados a desestabilizar a su adversario, en una aproximación híbrida al conflicto¹¹.

⁶ Concepto introducido por Olof Palme en 1982, sin muchas repercusiones. Reivindica la construcción de la seguridad de manera concertada y mediante estrategias no competitivas.

⁷ Acta Final de Helsinki de 1975.

⁸ Concepto introducido en el Informe Anual de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): seguridad centrada en el ser humano contra amenazas crónicas (hambre, la enfermedad y la represión) y protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana.

⁹ Concepto introducido en 2008 por el *Center for American Progress* con la idea de integrar las principales aproximaciones a la seguridad: nacional, humana y colectiva.

¹⁰ «Smart power is neither hard nor soft; it is the skillful combination of both. Smart power means developing an integrated strategy [...] to achieve American objectives [...] It is an approach that underscores the necessity of a strong military, but also invests heavily in alliances, partnerships, and institutions at all levels to expand American influence and establish the legitimacy of American action. Providing for the global good is central to this effort because it helps America reconcile its overwhelming power with the rest of the world's interests and values» (Armitage y Nye Jr., 2007: 7).

¹¹ El término «guerra híbrida» se utilizó por primera vez en la Estrategia Nacional de Defensa de 2005 de los EE. UU. para referirse a una combinación de amenazas tradicionales, irregulares o de otro tipo. Sin embargo, no se popularizó hasta la publicación en 2005 del artículo «Future warfare: The rise of hybrid wars», del general James Mattis y el teniente coronel Frank G. Hoffman, del Cuerpo de Marines norteamericano. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2005/november/future-warfare-rise-hybrid-wars>

Como se ha podido ver, el grado de protagonismo del concepto de seguridad ha ido variando a lo largo del tiempo hasta llegar a nuestros días; y en este proceso, España no ha estado al margen de los acontecimientos. En efecto, como los países de su entorno, España fue superando la visión tradicional y estereotipada de la defensa entendida como mera defensa militar del territorio, para ir adoptando el concepto más amplio de seguridad –vertebrador de la paz y la estabilidad internacionales– en el que la disuasión colectiva y la proyección de estabilidad adquirirían un destacado protagonismo.

Esta evolución se ha visto favorecida por la incorporación paulatina de España a las principales OISD, constituyéndose en sí mismos como puntos de no retorno: ingresos de España en la ONU¹² en 1955, en la OSCE¹³ en 1975, en la OTAN por fases en 1982/1986/1999¹⁴, en la UE en 1986 y en la UEO en 1990. Asimismo, el posicionamiento español se fue articulando sobre acontecimientos de hondo calado geopolítico, como la caída del Muro de Berlín (1989), los atentados terroristas del 11-S (2001), la crisis financiera de 2007-2008 y, más recientemente, el binomio pandemia del covid-19 (2019)-invasión rusa de Ucrania (2022).

El despertar estratégico contemporáneo de España se va a producir a comienzos del siglo XXI. Con la publicación del *Libro Blanco de la Defensa 2000* se inicia un camino en el que se han ido estableciendo los cimientos de la concepción estratégica española actual. España empezaba a reivindicar el puesto que le correspondía en el tablero internacional y perfilaba su vocación e identidad a partir de sus condicionantes geográficos, sus razones históricas y la realidad política del momento. Ya entonces se

¹² Entre 1945 y 1955 se le negó a España su ingreso en la ONU por la simpatía que el régimen de Franco tuvo con las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial. A esta circunstancia se le conoció como la «cuestión española». El aislacionismo al que se veía sometido España se le puso fin con la Resolución 386 de la AGNU, de 4 de noviembre de 1950. A partir de ese momento, España comenzó a ser considerada un miembro más de la Comunidad Internacional.

¹³ En el caso de la OSCE, la situación fue muy distinta. A diferencia de lo ocurrido con la ONU, España fue uno de los países fundadores de la organización. Desde sus orígenes en 1973 como «Conferencia» (CSCE), en su proceso de institucionalización con la firma de Acta Final de Helsinki en 1975, en su transformación en «Organización» en 1995 y hasta la actualidad, España viene desempeñando un papel muy activo.

¹⁴ Adhesión el 30 de mayo de 1982; ratificación de la adhesión en el Referéndum del 12 de marzo de 1986; e integración plena en la estructura militar el 1 de enero de 1999.

definían los «intereses nacionales de seguridad»¹⁵ agrupándose en vitales, estratégicos y otros.

Las líneas maestras de la defensa nacional planteadas en el *Libro Blanco de la Defensa 2000* encontrarán su desarrollo en la Revisión Estratégica de la Defensa del año 2003 (RED). Pudo ocurrir que, si bien la elaboración de la RED respondía a un mandato de la Directiva de Defensa Nacional 1/200, los atentados terroristas del 11-S ayudaran a impulsar decisivamente la transformación de la defensa concebida en el año 2000, proceso en el que se vislumbra la ambición del Gobierno de España de que España llegara a ser un actor geoestratégico.

A partir de este momento se va a producir un desarrollo conceptual estratégico sin solución de continuidad, que se plasmará en la publicación de las siguientes estrategias: Estrategia Militar Española 2003, Estrategia Española de Seguridad 2011, Estrategias de Seguridad Nacional de 2013, 2017 y 2021, y Estrategia Militar Española 2021 (Concepto de Empleo de las FAS CEFAS-21). Y todo ello, con el armazón legal que proporcionan la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional¹⁶, y la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional¹⁷.

De esta forma, la defensa nacional, junto con la acción exterior y la seguridad pública, con la contribución de los servicios de inteligencia e información del Estado, pasa a ser parte integrante del concepto más amplio de seguridad nacional en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.

¹⁵ «[Vitales entendidos como] elementos constitutivos del Estado que deben preservarse de cualquier agresión»; [estratégicos como] aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales»; [y otros intereses nacionales], derivados de la posición que [España] ocupa en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad y de su relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural».

¹⁶ La defensa nacional, como parte integrante del concepto más amplio de seguridad nacional, está regulada normativa y específicamente en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, y traducida en directrices estratégicas concretas en la Directiva de Defensa Nacional 2020, promulgada por el presidente del Gobierno el 11 de junio de 202, que a su vez encuentran su desarrollo en la Directiva de Política de Defensa 2020, aprobada por la ministra de Defensa el 4 de agosto de 2020.

¹⁷ La seguridad nacional queda regulada en Ley 36/2015, de 28 de septiembre, y desarrollada conceptualmente en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

Vemos pues que España tiene unos marcos conceptuales político-estratégico y estratégico-militar perfectamente definidos y bastante bien articulados, lo que facilita la acción única del Estado, al menos en materia de seguridad nacional. Y aquí no se ha llegado por casualidad. Detrás de este proceso hay delineadas grandes líneas estratégicas, con las que se quiere garantizar la seguridad de España y los españoles, la pervivencia del Estado y el normal funcionamiento de las instituciones, mediante la acción única del Estado en materia de seguridad nacional, siendo la defensa uno de sus pilares fundamentales.

De todo lo anterior se puede concluir que, a pesar de que España no tiene una «Gran Estrategia»¹⁸ como tal, el concepto amplio de seguridad nacional facilita la articulación de una visión estratégica que va más allá de lo «sectorial» y en el que los instrumentos de poder nacional encuentran un adecuado acomodo estratégico.

3. España como pivote geopolítico y eventual actor geoestratégico

Antes de hablar del papel «brzezinskiiano» que España desempeña en el sistema internacional –de pivote geopolítico a actor geoestratégico– conviene recordar los elementos que diferencian la geopolítica de la geoestrategia o, mejor aún, los elementos que las definen. Aunque normalmente estos conceptos van de la mano, a veces se llegan a confundir perdiendo su trascendente significado.

De entrada, las dos palabras tiene el prefijo «-geo» y es que, como argumenta Kaplan (2015), el devenir histórico de las naciones, de los imperios, se ha visto condicionado por factores físicos como la geografía y el clima con los que no solo han tenido que convivir, sino que han sido su principal fuente de fortaleza o debilidad.

Así, mientras que el estudio de la geopolítica permite «[...] valorar la influencia que ejerce la geografía [...] en la construcción de la realidad política mundial e identificar las tensiones, controversias y conflictos que la lucha por la supremacía, o la supervivencia, provoca o podría provocar [...]», la geoestrategia ayuda a «[...]»

¹⁸ Colin Gray (2015) ofrece una buena aproximación al concepto de Gran Estrategia: «[...] the ambitious concept aspires to provide guidance and control over all the assets of a polity for the purpose of achieving a collective effort, in pursuit of a large-scale strategic effect [...]».

comprender los efectos del empleo coordinado de los recursos [...] e instrumentos de poder [...] de los diferentes actores del escenario geopolítico» (Baqués *et al.*, 2023).

Sobre estas premisas, Brzezinski (1998) distingue entre «actores geoestratégicos» y «pivotes geopolíticos», conceptos que ayudan a entender cómo los Estados ejercen el poder o, incluso, por qué no lo ejercen. Entiende Brzezinski que los actores geoestratégicos (activos) «son los Estados con capacidad y voluntad nacional de ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras para alterar [...] el estado actual de las cuestiones geopolíticas». Y pivotes geopolíticos «[...] los Estados cuya importancia se deriva, no de su poder y de sus motivaciones, sino más bien de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los actores estratégicos».

Pese a no encontrarse en la lista de los Estados analizados por Brzezinski¹⁹, España es claramente un pivote geopolítico por su posición geográfica, vecindario y por el interés circundante de las grandes potencias. La dimensión geográfica de España es bien conocida y está ampliamente documentada (Baqués, 2021b; Baqués *et al.*, 2023: 43-47, 69-73; Fuente, 2023: 5-10).

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021²⁰ se reconoce la singularidad geográfica de España,²¹ que podría interpretarse de la siguiente manera: España es un país europeo, y de la Unión Europea –de pleno derecho y por vocación–; africano por presencia histórica (peñones y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) y por proximidad a él (archipiélago canario); de naturaleza marítima –mediterránea y atlántica– con un importante *choke-point* con territorios de soberanía en ambos márgenes (estrecho de Gibraltar); puente entre dos civilizaciones –occidental e islam– tal y como lo entiende Huntington

¹⁹ En su análisis, Brzezinski identifica como actores geoestratégicos a EE. UU., China, Rusia, Alemania y Francia, y como potenciales a India, Turquía e Irán.

²⁰ Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>

²¹ «[...] con una dimensión territorial peninsular, archipiélagos, islas, peñones, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el norte de África, además de una significativa extensión marítima. Su posición le confiere la condición de país europeo, mediterráneo y atlántico que se proyecta al mundo como un contribuyente comprometido con la paz y la Seguridad internacional».

(1997); y país intermediario entre Europa e Hispanoamérica²², si bien con un poder de influencia moderado y eventualmente mejorable²³.

Pero su carácter de pivote geopolítico hace de España una nación vulnerable a una serie de riesgos y amenazas identificados en los documentos estratégicos relacionados anteriormente, siendo los procedentes del «flanco sur» los que generan más preocupación. El Mediterráneo se ha ido perfilando como un escenario geopolítico complejo, que va más allá de las aguas y de los países ribereños que lo definen. Nos referimos a un «Mediterráneo expandido» que incluye a los países ribereños (entre los que se encuentra el Magreb), Oriente Próximo y el Sahel, así como la presencia e influencia de los actores globales (EE. UU., Rusia y China). El resultado es un panorama geopolítico regional enmarañado con implicaciones globales.

A modo de corolario, es muy clarificadora la cita que Perez Gil (2001: 235) hace de Madariaga (1974) sobre el carácter de pivote geopolítico de España y que sirve a su vez para introducir el papel de España como eventual actor geoestratégico: «[...] basta una visión al mapa para mostrar que las ventajas estratégicas naturales de España son tales que, si fuerte, ha de representar en el mundo un papel de primer plano, y, si débil, ha de ser constante objeto de atención por parte de los fuertes».

Lo de España como actor geoestratégico tiene unas implicaciones más profundas. De entrada, no es conveniente extrapolar a la actualidad el papel que España ha podido desempeñar en el pasado a escala global. Si lo hacemos así, corremos el riesgo de generar tal grado de frustración que nos va a impedir valorar en su justa medida el papel de España en el contexto geopolítico actual. Lo que hay que ver es si la España de hoy tiene la capacidad y la voluntad necesarias para influir más allá de sus fronteras.

Para que España sea un actor geoestratégico, lo primero que tiene que tener es una visión del papel que quiere desempeñar en el mundo. Nos referimos a una «Gran Estrategia» en la que se articulen adecuadamente medios, modos y fines. Esto es, una aproximación estratégica que permita alcanzar objetivos políticos

²² En principio con Hispanoamérica y, eventualmente, con Iberoamérica o Latinoamérica.

²³ Real Instituto Elcano. *Resultados de la 11.ª Oleada Barómetro Imagen de España. Estudio monográfico sobre América Latina*. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/09/11bie-america-latina-informe-sep2023.pdf>

concretos (salvaguarda de los intereses nacionales), alineados con los principios y valores constitucionales, y sobre una cultura y consciencia estratégica que la sustente.

La esencia de los principios y valores constitucionales se encuentran en los artículos 1²⁴ y 2²⁵ del Título Preliminar de la Constitución española: «[...] Estado social y democrático de Derecho [...] La soberanía nacional reside en el pueblo español [...] Monarquía parlamentaria [...] Indisoluble unidad de la Nación española [...]».

En lo que se refiere a los intereses nacionales (de seguridad) de España, una buena aproximación es tomar como punto de partida la clasificación que se hace en el *Libro Blanco de la Defensa 2000* (vitales, estratégicos y otros), mencionada anteriormente, y que Marsal *et al.* (2010) interpretan como: «[los intereses] que afectan a la soberanía nacional, intereses que afectan a la vida y la seguridad de los españoles e intereses relacionados con la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos». Esta clasificación sigue utilizándose en términos parecidos en la actualidad²⁶.

En esa línea se enuncia la definición de seguridad nacional en el artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre:

«A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos [interés vitales], a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales [interés vitales], así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos [intereses estratégicos]».

Vemos pues que España, como eventual actor geoestratégico, tiene unos principios y valores constitucionales a los que ate-

²⁴ Artículo 1.1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. 3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

²⁵ Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

²⁶ *Entorno Operativo 2035*. Primera revisión. Capítulo 2. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/entorno-operativo-2035-primera-revision-libros-pdf.html>

nerse, y unos intereses nacionales (de seguridad) que preservar. Ahora, la pregunta es si las élites y los españoles, en general, tienen la cultura²⁷ y la consciencia²⁸ estratégica (de seguridad y defensa o de seguridad nacional) lo suficientemente sólidas que coadyuven a que España se responsabilice de su propio destino.

Según el estudio de Marsal *et al.* (2015), cuyo análisis sigue siendo válido, «[...] los españoles disponemos de una deficiente conciencia y cultura en relación con las amenazas y riesgos a los que estamos sometidos y a la necesidad de estar preparados para darles una adecuada respuesta [...]. En otras palabras, tenemos un nivel muy bajo de cultura de defensa».

Conscientes de esta debilidad recurrente, en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, se establece la necesidad de instaurar una «Cultura de Seguridad Nacional», con un llamamiento a la sociedad española para que se implique activamente «[...] en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos». Este llamamiento a las administraciones públicas y a la sociedad española en general encuentra su desarrollo en el Plan Integral de Cultura Seguridad Nacional²⁹. Cabe al menos el deseo de que este Plan ayude más eficazmente a que los españoles sean más sensibles a la realidad del mundo en el que viven y estén dispuestos a ser actores de su propio destino y no meros sujetos pasivos.

En cualquier caso, para que España sea un actor geoestratégico, además de voluntad, tiene que tener la capacidad, requisitos ambos que se deberían ver reflejados en esa «Gran Estrategia» de la que España no dispone³⁰ como probablemente ninguno de

²⁷ Cultura de Seguridad y Defensa, entendida como las percepciones, individuales y colectivas, sobre lo segura que es una sociedad, sobre los riesgos y amenazas que pueden existir y la forma de responder a ellos (conocimiento) (Marsal *et al.*, 2015).

²⁸ Conciencia de Seguridad y Defensa, entendida como la forma en la que se asume y comprende la Cultura de Seguridad y Defensa, y el grado de compromiso que se está dispuesto a asumir para conseguir y mantener una sociedad segura. Relacionada con el grado de conciencia nacional que la sociedad tenga (comprensión) (Marsal *et al.*, 2015).

²⁹ Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/06/08/pcm575>

³⁰ *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf Pese a su denominación, se trata más de un análisis prospectivo que de una Estrategia.

los países de su entono. En definitiva, se trataría de un ejercicio de voluntad política en el que se comprometiese la utilización de los instrumentos de poder nacional de manera sincronizada e integrada (acción única del Estado) para alcanzar objetivos políticos (salvaguarda de los principios y valores constitucionales y de la defensa de los intereses nacionales).

La mencionada falta de cultura estratégica no es óbice para que España tenga una política exterior claramente definida, cuyos preceptos quedan recogidos en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado³¹. En este sentido, la política exterior de España³² se concibe como una política de Estado orientada a «[...] promover los valores e intereses de España con el objetivo de fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo».

En líneas generales, ese marco legal es suficiente para que España pueda modular su acción exterior en esquemas generales del tipo «Cooperación, Disuasión, Prevención, Respuesta», 3 C «Cooperación, Competición, Confrontación» o más específicos como 3 D «Defensa, Diplomacia, Desarrollo». Aproximación que da legitimidad a la pregunta (estratégica): ¿qué combinación de «palo y zanahoria» en el espectro de las aproximaciones estratégicas es más efectiva para alcanzar objetivos políticos? La respuesta para el caso de España como eventual actor geoestratégico sería contemplar aproximaciones flexibles, que vayan desde la mera observación hasta la coacción, pasando por la persuasión y el compromiso.

A España se le suele catalogar como potencia media y, como todo lo medio (sin descartar del todo la interpretación negativa de «mediocre» –Principio de Peter– que podría afectar a las élites³³), se presta a muchas interpretaciones: desde un «quiero y no puedo» a un «no quiero aunque pueda».

Pérez Gil (2001: 240) argumenta que las potencias medias «[...] son las que mantienen responsabilidades internacionales

³¹ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-3248-consolidado.pdf>

³² Política Exterior: el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior (artículo 1-2 a).

³³ La sociedad del sándwich mixto: por qué los mediocres dominan el mundo. Disponible en: <https://www.elmundo.es/papel/historias/2019/09/03/5d6ea47d21efa076048b4612.html>

y ejercen funciones en un área determinada, geográfica o política, situación que les permite llevar a cabo una política exterior activa e independiente». Tomando como referencia estos parámetros, cabría preguntarse si España es realmente una potencia media. Para responder a esta pregunta, acudimos de nuevo a Pérez Gil (2001: 216), que nos ofrece un matiz muy importante, una característica básica de todo Estado que se precie de ser una potencia media: «[...] la voluntad política subyacente de las elites políticas e intelectuales para ejercer un cierto grado de influencia internacional».

Partiendo de una dimensión geográfica destacada, a la que se ha hecho referencia con anterioridad, España tiene los elementos básicos sobre los que articular su papel de potencia media: economía, población, cultura (poder blando) y Fuerzas Armadas, entre otros³⁴. No obstante, una buena forma de analizar la capacidad de influencia de España en el sistema internacional es a través de la utilización que se haga de los instrumentos de poder según el modelo DIME clásico³⁵ o su variante MIDFIELD³⁶ o, mejor aún, de acuerdo con el modelo alternativo IS+DI2ME+P³⁷.

Esta última aproximación de Baqués o DIME «plus» es muy interesante, pues introduce instrumentos de poder que normalmente no se contemplan explícitamente, pero que en muchos casos son determinantes para que un actor (un Estado) sea o no un actor geoestratégico (medio, al menos). Es el caso de la «IS» de Situación Interna, que se manifiesta como una vulnerabilidad en el caso de España:

«No es concebible plantear un análisis de los instrumentos de poder sin que esa radiografía incluya los factores internos que lo facilitan o inhiben. Los diversos niveles de fragmentación social o de cohesión de las elites, no menos que la

³⁴ Elementos de poder o poder latente: recursos y las capacidades de los que dispone un actor para hacerse valer en la escena internacional, sin olvidar aquellos medios que en un momento dado se pueden transformar en capacidades, como pueden ser los recursos naturales, el capital humano, la geografía, la industria, I+D+i e, incluso, el propio sistema político, la reputación nacional, la cultura y la voluntad nacional. *The Marine Corps War College: Strategy Primer*. Expanded Edition. Quantico (Virginia), Marine Corps University Press. Disponible en: https://www.usmcu.edu/Portals/218/TheMCWARStrategyPrimer_exp%20ed_web2.pdf

³⁵ Diplomático, Información, Militar y Económico.

³⁶ Militar, Información, Diplomático, Financiero, Inteligencia, Económico, Legal, Desarrollo.

³⁷ IS (Instituciones Internas, Cohesión Social) + DI2ME (Diplomático, Información, Inteligencia, Militar, Económico) + P (Persuasión).

estructura institucional del Estado, constituyen, de acuerdo con la mejor literatura de las relaciones internacionales, *hándicaps* de cuyo análisis no se puede prescindir. [...]. Para integrarlo en el marco de un DIME «plus» de modo ordenado, propongo emplear las siglas IS por I(nstituciones internas) y S(ocial cohesion)» (Baqués, 2021).

No son pocos los autores que atribuyen al desastre del 98 el origen del sentimiento de inseguridad, de baja autoestima y de excesiva autocrítica que se traduce en una «IS» que dificulta una mayor proyección exterior de España. Siendo menos pesimistas, a España siempre le queda la posibilidad de ejercer la persuasión «nyesiana» (*soft power*), la «P» de Baqués –y que habitualmente hace bien–, convirtiéndola en lo que Fuente Cobo (1023: 20) denomina como «potencia amable»: «[...] capacidad de influir positivamente en su entorno geopolítico, más allá del ejercicio del poder militar». Pero para ser «amables», antes hay que hacerse respetar, y aquí entra en juego el papel del poder militar como instrumento de la política, cuyos aspectos fundamentales para el caso español se tratan a continuación.

4. Interpretación del instrumento de poder militar en España

Antes de adentrarnos en el papel de «lo militar» como instrumento de la política española, quizá sea conveniente recordar los elementos esenciales que rigen toda lógica estrategia, en la que el instrumento de poder militar es susceptible de ser utilizado.

El instrumento de poder militar, entendido como medio para el desarrollo de una estrategia (recursos y capacidades), lleva implícitos el eventual uso de la fuerza, la amenaza de su utilización o facilitar que otros la utilicen o amenacen con su uso; y todo ello, en el amplio espectro de las aproximaciones estratégicas (modos) (Marion D. *et al.*, 2022: 48-49).

En cualquier caso, su eventual utilización debe tener como punto de partida el entendimiento del contexto estratégico para dilucidar la situación a la que hay que hacer frente –normalmente sistémica y desestructurada³⁸– y en la que la mera aplicación de la lógica cartesiana se queda corta.

³⁸ Rittel, H. y Webber, M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning*. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01405730>

Este proceso inicial lleva asociados, entre otros factores, la determinación de los riesgos, amenazas y oportunidades que se presentan, y su aceptación como tales; y la apreciación en toda su magnitud de los contextos internacional y doméstico. Si este proceso se hace correctamente, se limitará la aparición posterior de sorpresas estratégicas negativas o, al menos, se reducirán sus efectos. Son los conocidos «cisnes negros» de Nassim Nicholas Taleb (2007), no siempre bien interpretados, malinterpretados intencionadamente o ignorados lo que nos llevaría a los «rinocerontes grises» de Michele Wucker (2016) e, incluso, a otros animales de la denominada «fauna de los riesgos» con distintas interpretaciones³⁹.

Así, a modo de ejemplo, la pandemia de la covid-19 fue categorizada inicialmente en España, y en otros países del mundo, como un «cisne negro», cuando realmente se trataba de un «rinoceronte gris» o «elefante en la habitación». En la Estrategia Española de Seguridad 2011 ya se identificaban las pandemias como un riesgo y una amenaza para la seguridad nacional⁴⁰; lo mismo en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013⁴¹. En la de 2017 se les consideraba como un desafío importante para el que había que estar preparados⁴².

Volviendo al instrumento de poder militar, una consideración que conviene tener en cuenta es que «instrumento de poder militar» y «Fuerzas Armadas» como institución no son lo mismo. Son varios los motivos que justifican esta distinción: las Fuerzas Armadas pueden ejercer (utilizar) todos, o casi todos, los instrumentos de poder nacional en nombre del Estado; otras instituciones del Estado distintas de las Fuerzas Armadas pueden utilizar el instrumento de poder militar en sus actuaciones; y los riesgos inherentes asociados a la utilización el instrumento de poder militar no son siempre evidentes cuando las Fuerzas Armadas son

³⁹ Cisnes negros, cisnes grises, rinocerontes grises, medusas grises, elefantes en la habitación y hasta renos blancos, estos últimos entendidos como la explotación de oportunidades en positivo (*backcasting*).

⁴⁰ Se aboga por una cultura de prevención y se establece la necesidad de seguir planes de preparación y respuesta para hacer frente a pandemias.

⁴¹ «[...] la expansión a gran escala de determinadas enfermedades y pandemias – favorecida por el desplazamiento masivo de población– [...]».

⁴² «[...] Es necesario, además de reducir la vulnerabilidad de la población, desarrollar planes de preparación y respuesta ante amenazas y desafíos sanitarios, tanto genéricos como específicos, con una aproximación multisectorial que asegure una buena coordinación de todas las administraciones implicadas tanto a nivel nacional como internacional».

utilizadas para funciones no estrictamente militares (Heffington S. *et al.*, 2019: 28-30).

De estas premisas se infiere que la utilización del instrumento de poder militar es, cuando menos, sensible, de ahí la importancia de tener en cuenta tres aspectos que ayudaran a una contribución oportuna y equilibrada al desarrollo de una estrategia. El primero de ellos se refiere al modo en el que el instrumento militar (M) puede apoyar a los otros instrumentos de poder (DIE) para alcanzar los objetivos políticos (situación final deseada). El segundo se trata de cómo los otros instrumentos de poder (DIE) pueden apoyar o complementar al militar (M). Y el tercero, cómo o en qué casos la utilización del instrumento militar (M) podría poner en peligro e incluso impedir la consecución de los objetivos políticos.

Merece una mención especial la relación D-M, pues, tradicionalmente, diplomacia y poder militar han ido de la mano, no entendiéndose la una sin el otro y viceversa. Ya es historia la idea según la cual la diplomacia se dedicaba fundamentalmente a la prevención de los conflictos armados y a la negociación de los términos de paz, dando paso a la intervención militar cuando aquella había fracasado y la única opción que quedaba era el recurso a la guerra⁴³. Este «pasar página» ha llevado –al menos conceptualmente– a entender la ventaja estratégica que proporciona la utilización integrada de los instrumentos de poder nacional (acción única del Estado) dónde la «D» y la «M» son partes integrantes, permanentes e inseparables de la política exterior⁴⁴.

En su concepción estrategia, España tiene hoy interiorizada esa aproximación⁴⁵. Las Fuerzas Armadas españolas (FF. AA.) –como máximo exponente del instrumento de poder militar– encuentran sus parámetros de actuación en los preceptos constitucionales⁴⁶, la regulación de Ley Orgánica 5/2005⁴⁷, la dirección

⁴³ La D y la M, aunque coincidentes en cuanto a los objetivos políticos a alcanzar, se diferenciaban en los tiempos de actuación (alternativa o sucesivamente) y en los medios empleados (intervención armada, y diálogo y negociación). Eso sí, contemplándose siempre el valor disuasorio del eventual empleo de la fuerza para mantener la paz, «*si vis pacem, para bellum*».

⁴⁴ Aparecen así conceptos como el de Diplomacia de Defensa (DdD), relacionado con la creación de climas de confianza sin excluir medidas punitivas, coercitivas o sancionadoras: utilización del «soft power» sin renunciar al «hard power», o lo que es lo mismo, utilización inteligente «smart» de los instrumentos de poder.

⁴⁵ Acción única del Estado.

⁴⁶ Artículo 8 de la Constitución española de 1978.

⁴⁷ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Eventualmente, esta Ley requiere de una importante actualización.

política de las Directivas de Defensa Nacional⁴⁸ y de Política de Defensa de 2020⁴⁹, el marco político-estratégico de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021⁵⁰ y el desarrollo conceptual estratégico-militar del CEFAS-21⁵¹.

Ese marco de actuación se concreta en el CEFAS-21, mediante una Estrategia Militar que relaciona convenientemente fines (Objetivos Estratégicos Militares) modos (Líneas de Acción Estratégicas Militares y Marcos Generales de Actuación) y medios (Fuerza Conjunta). La buena noticia es que, con este diseño estratégico, el CEFAS-21 orienta la actuación de las FF. AA. (de la Fuerza Conjunta) para contribuir eficazmente a la protección (defensa) de los intereses nacionales⁵² (de seguridad), no dejando nada al azar:

«[...] Intereses relativos a la soberanía nacional (vitales), en los que el instrumento militar adquiere el protagonismo [...] Intereses necesarios para lograr un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos (intereses estratégicos), [en los que] las FAS serán un elemento importante, pero no único [...] Intereses que afecten a la vida, seguridad, bienestar y prosperidad de los españoles (vitales y estratégicos) [en los que] las FAS son un elemento de creciente importancia para la preservación de estos intereses, mediante su contribución a la actuación de otros instrumentos del Estado».

Un aspecto que no se puede pasar por alto es el de la credibilidad⁵³ del poder militar de España, en especial en lo relativo a

⁴⁸ Directiva de Defensa Nacional 2020. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/110620-DirectivaDefensaNacional2020.pdf>

⁴⁹ Directiva de Política de Defensa 2020. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>

⁵⁰ Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-Seguridad-nacional-2021>

⁵¹ Concepto de Empleo de las FF. AA. (CEFAS-21) en el que se desarrolla la Estrategia Militar Española. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS_2021.pdf

⁵² *Entorno Operativo 2035*. Primera revisión. Capítulo 2. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/entorno-operativo-2035-primera-revision-libros-pdf.html>

⁵³ Cualidades que conforman la credibilidad del poder militar nacional: alta capacidad de combate, equilibrio, integradas en el multidominio, capacidad de respuesta, movilidad estratégica, viabilidad, preparación y sostenibilidad, versatilidad, resiliencia, innovación y adaptabilidad, interoperabilidad y fortaleza moral. *Entorno Operativo 2035*. Primera revisión. Capítulo 3. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/entorno-operativo-2035-primera-revision-libros-pdf.html>

recursos y capacidades. Para ello, es obligado hacer referencia a la Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de planeamiento de la Defensa⁵⁴, proceso que tiene por finalidad «[...] la consecución de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa [...]».

Con la entrada en vigor de esta Orden Ministerial, se pasa de un modelo de planeamiento por amenazas a otro por capacidades, aproximación con la que se busca disponer de unas capacidades militares⁵⁵ creíbles (relevantes/poder relativo) en tamaño, preparación y capacidad de actuación (enfrentamiento), en un entorno operativo cuyas características puede que estén ya más allá del conocido VUCA⁵⁶.

En cualquier caso, para que España disponga de un instrumento de poder militar creíble⁵⁷, es necesario que la defensa esté convenientemente financiada (estabilidad y previsibilidad presupuestaria) y que se disponga de una estrategia industrial de la defensa sólida.

Guillen Colom (2021) nos recuerda que el proceso de planeamiento de la defensa se ve influenciado por factores como la cultura estratégica, la base industrial, las posibilidades financie-

⁵⁴ Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. Disponible en: http://intra.mdef.es/intradef/contenido_INET_Active/bod/2015/12/BOD_20151210_240.pdf#pagemode=bookmarks&page=172

⁵⁵ «Se entiende por Capacidad Militar al conjunto de sistemas que, operados bajo unos principios y procedimientos doctrinales establecidos, permiten obtener determinados efectos mediante su empleo en operaciones para cumplir con las misiones asignadas». La doctrina conjunta articula las capacidades militares en torno al modelo MIRADO-I (Material, Infraestructura, Recurso de personal, Adiestramiento, Doctrina, Organización e Interoperabilidad). Capítulo 3. PDC-01 (A). *Doctrina para el empleo de las FAS*. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-papel.html>

⁵⁶ En muchos documentos de carácter prospectivo se sigue utilizando el conocido VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*) para definir el entorno operativo actual. Sin embargo, la rapidez y la aleatoriedad con la que los acontecimientos se producen en la actualidad aconseja que se consideren los modelos defendidos por otros autores como BANI (*Brittle, Anxious, Nonlinear, Incomprehensible*), WARFARES (*Wired, Accelerated, Random, Foggy, Ambiguous, Rooty, Empowered, Storytelled*), TUNA (*Turbulent, Uncertain, Novel, Ambiguous*), RUPT (*Rapid, Unpredictable, Paradoxical, Tangled*), etc.

⁵⁷ El presupuesto de defensa actual está por debajo del que correspondería a España por su PIB. En cualquier caso, lo importante es que el gasto en defensa se traduzca en unas capacidades militares superiores a las de nuestros eventuales adversarios.

ras y un eventual «policy lag» (vacío político). Es lo que Guillen Colom denomina como «caja negra» «[...] donde coexisten intereses políticos, militares, burocráticos, corporativos, sociales e industriales». Pero de eso se trata, de conjugar multitud de interés –todos legítimos– pero no necesariamente convergentes, sin perder nunca de vista que el objetivo final es garantizar la eficacia operativa de las FF. AA –de la Fuerza Conjunta– en el cumplimiento de su misión⁵⁸ a través del desarrollo de las Líneas Estratégicas Militares⁵⁹.

¿Y qué ocurre con la financiación y la estrategia industrial de la defensa?

En lo que a financiación se refiere, nos vemos obligados a poner de nuevo en evidencia el bajo nivel de cultura estratégica en España (incluidas las élites), lo que se traduce en que no se entienda bien el gasto (inversiones) en defensa, o mejor dicho, no se entendía bien al menos hasta el 24 de febrero de 2022. Según Fonfría y Calvo (2023), la invasión rusa de ucrania nos devuelve a la realidad: ya no hay excusas para no «[...] corregir los efectos de los llamados «dividendos de la paz» y de la crisis financiera de 2008 [...]» e incrementar los presupuestos de Defensa hasta el 2 % del PIB⁶⁰.

La falta de un porcentaje adecuado del PIB dedicado a la Defensa se ha traducido en una progresiva descapitalización en capacidades militares que se intentó atenuar con la consigna de «hacer más con menos» –lo que no dejaba de ser una declaración de buenas intenciones–, apelándose a una utilización más eficiente de los medios disponibles. Con esta aproximación, no era difícil que España pudiera alcanzar su punto culminante operativo.

En la misma línea, la modesta contribución económica de España a la OTAN y a la PCSD de la UE (*cash*) se ha intentado compensar mediante una participación destacada en operaciones (*contribu-*

⁵⁸ Artículo 8 de la Constitución española: «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». Misión desarrollada en el artículo 15 de la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional.

⁵⁹ Disuasión y Defensa, Proyección de Estabilidad y otras contribuciones a la Seguridad. Concepto de Empleo de las FAS (CEFAS-21) en el que se desarrolla la Estrategia Militar Española. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS_2021.pdf

⁶⁰ Acuerdos de la Cumbre de OTAN de Gales en 2014.

tions), en comparación con otros socios o aliados, en distintas operaciones o misiones de la OTAN y la UE⁶¹.

Da la impresión de que España ha empezado a abandonar este «ablandamiento» operativo. Acostumbrada a participar en operaciones genéricas de «mantenimiento de la Paz», para las que no es necesario disponer de una capacidad militar de enfrentamiento relevante, España y sus élites parecen haber despertado de su letargo con una renovada consciencia de la necesidad de disponer de una adecuada capacidad autónoma de disuasión y defensa. Y para ello es imprescindible disponer de una industria de defensa nacional, capaz de dar respuesta oportuna (corto, medio y largo plazo) a los requerimientos operativos de las FF. AA. Hablamos de nuevo de estrategia, esta vez de estrategia industrial.

En junio de 2023 se aprobaban las Directrices Generales⁶² de la nueva Estrategia Industrial de Defensa 2023⁶³ (EID 2023). Esta Estrategia se fundamenta sobre tres principios básicos: aumentar el nivel de autonomía estratégica, contribuir a la Europa de la Defensa y consolidar una Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD). Todo ello con la finalidad de maximizar el rendimiento de la inversión en defensa, potenciar el tejido industrial y tecnológico, y promover la generación de empleo y el fomento de la cohesión territorial.

Para alcanzar los objetivos de un nuevo ciclo inversor, con la vista puesta en el 2 % en 2029, la EID 2023 establece diez ejes generales de actuación⁶⁴, desarrollados en distintas líneas de acción,

⁶¹ De acuerdo con Fonfría A. y Calvo C., a la hora de valorar la aportación de cada país a la defensa común hay que analizar tres pilares (3 C): esfuerzo financiero (*cash*), participación en operaciones (*contributions*) y capacidades operativas que se aportan (*capabilities*). Fonfría A. y Calvo C. *El aumento del presupuesto de Defensa en España. Desarrollo y perspectivas en el marco de la UE y la OTAN*. Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/10/DOCUMENTO-DE-DEFENSA-El-aumento-del-presupuesto-de-defensa-en-Espana_v6.pdf

⁶² Resolución 300/09365/23, de 25 de mayo, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se aprueban las directrices generales de la Estrategia Industrial de Defensa 2023. BOD 110, de 7 de junio de 2023. Disponible en: http://intra.mdef.es/intraderf/contenido_INET_Active/bod/2023/06/BOD_20230607_110.pdf#pagemode=bookmarks&page=118

⁶³ Estrategia Industrial de Defensa 2023. Disponible en: [file:///C:/Users/egutcas/Downloads/estrategia_industrial_de_defensa_2023%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/egutcas/Downloads/estrategia_industrial_de_defensa_2023%20(1).pdf)

⁶⁴ 1) Capacidades Industriales Estratégicas de Defensa. 2) Programas de obtención de armamento y material. 3) Programas transversales de desarrollo de capacidades. 4) Consorcios y alianzas estratégicas. 5) Cohesión y distribución territorial. 6) Nuevas tecnologías y el reto digital. 7) Atracción de talento y cultura de Defensa. 8) Coordinación

con los que se busca que España esté en las mejores condiciones posibles para garantizar su seguridad y contribuir a la de sus socios y aliados, haciendo frente a los retos que presenta el contexto geoestratégico actual⁶⁵. Son buenas noticias, pues no es tarea fácil alinear directrices políticas, capacidades militares e industria de defensa, con acomodo de objetivos políticos, requerimientos operativos e intereses empresariales.

Para que estas «buenas noticias» sigan siéndolo en el futuro es necesaria la adopción de una serie de medidas que avalen su viabilidad. Algunos expertos así lo pronostican: Fonfría y Calvo (2023) alertan sobre la necesidad de que se establezca un marco legal que garantice la estabilidad, previsibilidad y racionalidad presupuestaria para hacer viable el importante esfuerzo económico en defensa previsto hasta el 2029.

Por otro lado, de los diez ejes generales de actuación de la EID 2023, merece una breve reflexión el 7, «Atracción de talento y Cultura de Defensa», en particular en lo que se refiera a la cultura de defensa. No se debe perder de vista que la falta de una sólida cultura estratégica en España –directamente relacionada con la «IS» de Baqués– puede hacer que el centro de gravedad de esta Estrategia Industrial (garantizar una adecuada autonomía estratégica) se vea sometido a ciertos vaivenes. Ello lleva a pensar que este eje general de actuación debería constituir en sí mismo un eje transversal y vertebrador de la EID 2023, con unas líneas de acción de calado más allá de las «acciones de comunicación institucional».

Para terminar, cabe hacer mención a la percepción que existe –dentro y fuera de nuestras fronteras– sobre el valor institucional y social del instrumento de poder militar de España (representado en este caso por sus FAS). Es conocida la tradicional valoración positiva que los españoles conceden a las FF. AA. (valor relativo en comparación con otras instituciones del Estado), valoración que se sustenta más en una mera percepción que en un conocimiento real de su esencia (de nuevo el tema recurrente del bajo nivel de cultura estratégica en España).

interministerial. 9) Cooperación internacional y apoyo exterior. 10) Gestión del conocimiento industrial y diálogo con el sector.

⁶⁵ Se trata de la segunda Estrategia de este tipo que se desarrolla en el ámbito del Ministerio de Defensa. La primera, la de 2015, quedó totalmente sobrepasada por los acontecimientos de hondo calado geopolítico acaecidos desde entonces y por la carrera tecnológica vertiginosa a la que se ve sometida la industria de defensa.

Y fuera de nuestras fronteras, ¿cómo se ve a las FF. AA. españolas? De nuevo los tópicos: los militares españoles están muy bien valorados por su «buen hacer» en las operaciones y misiones internacionales en las que participan.

Hay que interpretar bien estos «halagos» sin caer en la auto-complacencia. El instrumento de poder militar de una nación no precisa de adulación sino de respeto. Y el respeto se gana con unas capacidades (militares) creíbles y con la voluntad (política) para su empleo cuando la defensa de los intereses nacionales así lo requiera.

5. Conclusiones

A largo de este capítulo se han esbozado una serie de argumentos con el objetivo de enmarcar el papel estratégico que España desempeña en la encrucijada geopolítica actual.

Lo primero que se ha visto es que España no ha sido una excepción en el proceso de evolución que a lo largo del tiempo han ido experimentando los conceptos de seguridad y defensa. Pese a su incorporación tardía a las principales Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa, España ha sabido desarrollar una concepción estratégica en la que la seguridad nacional se ha ido imponiendo como principio rector.

Con unos marcos político-estratégico y estratégico-militar bien definidos y adecuadamente desarrollados, se ha intentado demostrar que España se encuentra en buenas condiciones para, sin tener una «Gran Estrategia» como tal, utilizar la seguridad nacional como motivo central para que los instrumentos de poder nacional contribuyan a la acción única el Estado.

Resulta fácil entender que, por su posición geográfica, vecindario y por el interés que suscita en las grandes potencias, España es un pivote geopolítico, lo que la convierte en una nación fuerte a la vez que vulnerable. Las fortalezas de España son relevantes: nación europea, africana y marítima (mediterránea y atlántica), así como puente entre civilizaciones y con Hispanoamérica. Las debilidades le vienen de su flanco sur, de un Mediterráneo expandido que plantea muchas inquietudes desde el punto de vista de la seguridad.

Para que España sea además un actor geoestratégico, hace falta tener la capacidad y la voluntad necesarias. En este sen-

tido, España tiene unos principios políticos sólidos a los que atenerse, unos intereses nacionales que proteger y las capacidades propias de una potencia media (economía, población, cultura y Fuerzas Armadas, ente otras). Sin embargo, España adolece de un bajo nivel de cultura estratégica, relacionado probablemente con una frágil cohesión interna. Este aspecto no ayuda a que ejerza con más voluntad su influencia en el escenario internacional.

Uno de los instrumentos de poder que contribuye a la proyección exterior de España y a la defensa de sus intereses nacionales es el militar, la «M» del modelo DIME. Para cumplir con su mandato constitucional y contribuir a la acción única del Estado, las Fuerzas Armadas españolas –elemento esencial del instrumento de poder militar– necesitan de los recursos y capacidades que las hagan creíbles en tamaño, preparación y capacidad de actuación. Las Líneas Estratégicas Militares para el empleo de las Fuerzas Armadas están, y la financiación y estrategia industrial parece que van por buen camino.

Bibliografía

- Álvarez-Verdugo M. (2004). *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*. Madrid, Dykinson.
- Armitage, R. L. y Nye Jr, J. S. (cochairs). (2007). *Commission on Smart Power. A smarter, more secure America*. CSIS. Washington, D.C., The CSIS Press. [Consulta: 13 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/files/csissmartpowerreport.pdf>
- Baqués J. (2021a). DIME... espejito, espejito... si soy la más guapa del reino: análisis de los instrumentos de poder en el mundo actual. *Global Strategy Report*, 29. [Consulta: 14 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://global-strategy.org/analisis-dime/>
- . (2021b). *España en la encrucijada: aspectos geopolíticos*. Instituto de Política Internacional. Centro de Seguridad Internacional. UFV Madrid. [Consulta: 21 de septiembre de 2023]. Disponible en: http://ddfv.ufv.es/xmlui/bitstream/handle/10641/2630/CSI%20Policy%20Paper%201_Espa%C3%B1a%20en%20la%20encrucijada_Aspectos%20geopol%C3%ADticos.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Baqués, J. et al. (2023). *La realidad geopolítica de España: hacia el estatus de actor estratégico*. Madrid, UNED.

- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. 1.^a ed. Barcelona, Paidós.
- Buzan, B. (1983). *People States & Fear. The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Collins, J. M. (1973). *La Gran Estrategia. Principios y tácticas*. Buenos Aires, Círculo Militar. [Consulta: 2 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.abebooks.com/gran-estrategia-Principios-practicas-Collins-John/31465537554/bd>
- Colom, G. (2021). El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila. *Documento de Opinión IEEE 121*. [Consulta: 27 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.pdf
- Estado Mayor de la Defensa. (2021). Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2021. [Consulta: 26 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS_2021.pdf
- Fonfría, A. y Calvo, C. (2023a). *El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?* ARI42/. [Consulta: 28 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/05/el-futuro-de-la-financiacion-de-defensa-una-odisea-politica.pdf>
- . (2023b). *El aumento del presupuesto de Defensa en España. Desarrollo y perspectivas en el marco de la UE y la OTAN*. Publicaciones Fundación Alternativas, 17 de octubre 2023. [Consulta: 20 de octubre de 2023]. Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/10/DOCUMENTO-DE-DEFENSA-El-aumento-del-presupuesto-de-defensa-en-Espana_v6.pdf
- Fuente I. (2023). ¿Por qué España necesita tener una visión geopolítica? Documento de Análisis IEEE 50. [Consulta: 14 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA50_2023_IGNFUE_Vision.pdf
- Gobierno de España. (2011). Estrategia Española de Seguridad 2011. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

- (2013). Estrategia de Seguridad Nacional 2013. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinal-accesiblebpdf.pdf
 - (2014). Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. *BOE*, n.º 74, de 26 de marzo de 2014. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-3248-consolidado.pdf>
 - (2015). Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. *BOE*, n.º 233, de 29 de septiembre de 2015. [Consulta: 19 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf>
 - (2017). Estrategia de Seguridad Nacional 2017. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf
 - (2020). Directiva de Defensa Nacional 2020. [Consulta: 26 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/110620-DirectivaDefensaNacional2020.pdf>
 - (2021a). España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de largo plazo. Madrid, Ministerio de la Presidencia. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf
 - (2021b). Estrategia de Seguridad Nacional 2021. [Consulta: 13 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-Seguridad-nacional-2021>
 - (2021c). Plan integral de Cultura de Seguridad Nacional. *BOE*, n.º 138, de 10 de junio de 2021. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9631>
- González, C. y Martínez, J. P. (2023). Barómetro de la Imagen de España. Resultados de la 11.ª oleada. Estudio monográfico sobre América Latina. [Consulta: 14 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/09/11bie-america-latina-informe-sep2023.pdf>
- Gray, C. S. (2015). *The Future of Strategy*. Cambridge, Polity Press.

- Grocio, H. (2013). *The Most Excellent Hugo Grotius, His Books Treating of the Rights of War & Peace*. New Jersey, The Lawbook Exchange.
- Heffington S. et al. (2019). *A National Security Strategy Primer*. Washington, D.C., National Defense University Press. [Consulta: 27 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://nwc.ndu.edu/Portals/71/Documents/Publications/NWC-Primer-FINAL_for%20Web.pdf?ver=HOH30gam-KOdUOM2RFoHRA%3D%3D
- Hobbes, T. (2018). *Leviatán*. Madrid, Alianza Editorial.
- Huntington, S. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Penguin.
- Jefatura del Estado. (1978). Constitución española 1978. [Consulta: 13 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- . (2005). Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. *BOE*, n.º 276, de 18 de noviembre de 2005. [Consulta: 19 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>
- KANT, I. (1999). *Hacia la paz perpetua*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Kaplan, R. (2015). *La venganza de la geografía. La geografía marca el destino de las naciones*. 6.ª ed. España, RBA Libros.
- Madariaga, S. (1974). *España. Ensayo de historia contemporánea*. 11.ª ed. Barcelona, Espasa Calpe.
- Maquiavelo, N. (1982). *El Príncipe*. Madrid, Alianza Editorial.
- Marion D. et al. (2022). *The Marine Corps War College: Strategy Primer*. Expanded Edition. Quantico (Virginia), Marine Corps University Press. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.usmcu.edu/Portals/218/TheMCWARStrategyPrimer_exp%20ed_web2.pdf
- Marsal J. et al. (2010). *Evolución del Concepto de Interés Nacional*. Monografías del CESEDEN. [Consulta: 14 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/m/o/monografia_115.pdf
- . (2011). Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora. *Cuadernos de Estrategia* 155. IEEE. [Consulta: 14 de septiembre de 2023]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_172.pdf
- Mattis J. y Hoffman F. (2005). *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*. Proceedings Vol. 131/11/1,233. [Consulta: 2 de octubre

- de 2023]. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2005/november/future-warfare-rise-hybrid-wars>
- Ministerio de Defensa. (2000). *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Madrid, Secretaría General técnica, Centro de Publicaciones.
- (2003). *Revisión Estratégica de la Defensa*. Madrid, Secretaría General Técnica ed.
 - (2015). Orden Ministerial 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. *BOD*, n.º 240, de 10 de diciembre de 2015. [Consulta: 26 de septiembre de 2023]. Disponible en: http://intra.mdef.es/intradef/contenido_INET_Active/bod/2015/12/BOD_20151210_240.pdf#pagemode=bookmarks&page=172
 - (2018). PDC-01 (A). *Doctrina para el empleo de las FAS*. Publicaciones de Defensa. [Consulta: 28 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-papel.html>
 - (2020). Directiva de Política de Defensa 2020. *BOD*, n.º 159, de 6 de agosto de 2020. [Consulta: 26 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>
 - (2022). *Entorno Operativo 2035*. Primera revisión. Publicaciones de Defensa. [Consulta: 26 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/entorno-operativo-2035-primera-revision-libros-pdf.html>
 - (2023a). Resolución 300/09365/23, de 25 de mayo, de la Secretaria de Estado de Defensa, por la que se aprueban las directrices generales de la Estrategia Industrial de Defensa 2023. *BOD*, n.º 110, de 7 de junio de 2023). [Consulta: 28 de septiembre de 2023]. Disponible en: http://intra.mdef.es/intradef/contenido_INET_Active/bod/2023/06/BOD_20230607_110.pdf#pagemode=bookmarks&page=118
 - (2023b). *Estrategia Industrial de Defensa 2023*. Publicaciones de Defensa. [Consulta: 28 de septiembre de 2023]. Disponible en: [file:///C:/Users/egutcas/Downloads/estrategia_industrial_de_defensa_2023%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/egutcas/Downloads/estrategia_industrial_de_defensa_2023%20(1).pdf)
- Pérez Gil, L. (2001). Las potencias medias en el Sistema Internacional. Estudio de un modelo histórico: España en el primer tercio del siglo XX. *Anales de la Facultad de Derecho*. Repositorio Institucional Universidad de La Laguna. [Consulta: 25 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://riull.ull.es/>

xmlui/bitstream/handle/915/18218/AFD_18_fasc.1(2001)-14.pdf?sequence=1#:~:text=El%20t%C3%A9rmino%20%20C2%ABpotencia%20media%20C2%BB%20se,adem%C3%A1s%20de%20cierto%20prestigio%20internacional7.

Rittel, H. y Webber, M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning*. *Policy Sciences* 4, pp. 155-169. [Consulta: 5 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01405730>

Robertson, D. (1987). *A Dictionary of Modern Defence and Strategy*. Londres, Europe Publications Limited.

Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Expanded 2nd ed. New York, Random House and Penguin Books.

Williams, P. D. (2008). *Security studies: An introduction*. Nueva York, Routledge. [Consulta: 2 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.routledge.com/Security-Studies-An-Introduction/Williams-McDonald/p/book/9781032162737>

Wucker, M. (2016). *The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore*. New York, Macmillan Audio.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:

D. Josep Baqués Quesada

*Profesor de Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona
Doctor en Ciencias Políticas por la Universitat de Barcelona
Subdirector de Global Strategy*

Vocal y coordinador:

D. Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo

*Coronel del Cuerpo de Infantería de Marina (Res.)
Instituto Español de Estudios Estratégicos
Máster en Estudios Militares por la US Marine Corps University*

Vocales:

Dña. Anna María Badia Martí

*Catedrática de Dret Internacional
Públic Facultat de Dret Universitat de Barcelona
Directora del Máster de Estudios Internacionales
Doctora en Derecho por la Universitat de Barcelona*

D. Andrés de Castro

*Subdirector del IUGM
Profesor de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED
Doctor en Seguridad internacional por la UNED*

D. José Enrique Fojón Lagoa

*Coronel del Cuerpo de Infantería de Marina
(Ret.)*

*Doctor en Relaciones Internacionales por
la Universidad Complutense de Madrid*

D. José María Martínez Cortés

*Coronel del Ejército del Aire y del Espacio
(Ret.)*

*Doctor en Seguridad Internacional por la
UNED*

D. José Luis Calvo Albero

Coronel de Infantería DEM (Res.)

*Director de la División de Coordinación y
Estudios de Seguridad y Defensa (DICOES)*

Dña. Milagros Álvarez-Verdugo

*Profesora titular de Derecho Internacional
Público Facultat de Dret Universitat de
Barcelona*

*Doctora en Derecho por la Universitat de
Barcelona*

D. Samuel Morales Morales

*Teniente coronel del Cuerpo de Infantería
de Marina*

*Jefe del Estado Mayor de la Fuerza de
Protección de la Armada*

D. Jules Palayer

*Investigador asistente en Gobernanza de
la IA SIPRI*

*Máster en Ciencia y Seguridad Internacional
por King's College London*

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones

- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social

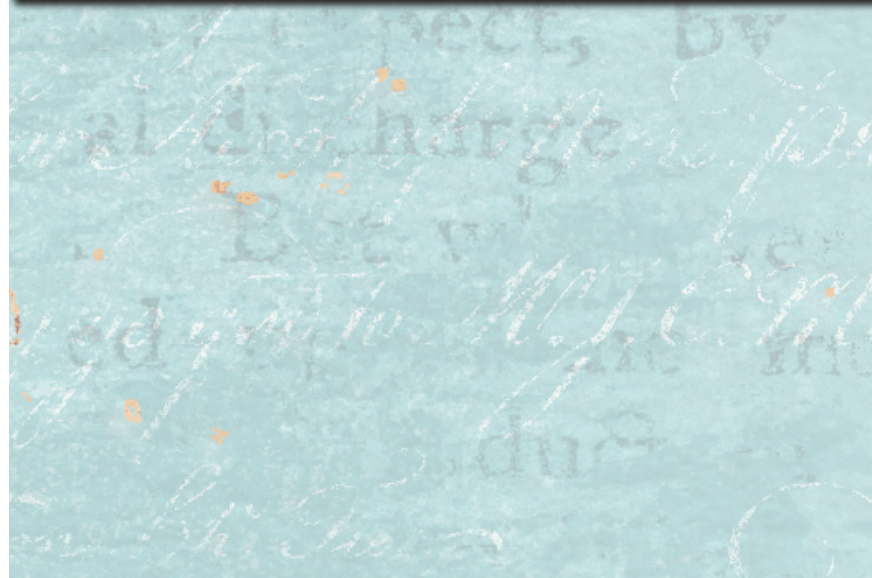
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios

168	Evolución del mundo árabe: tendencias
169	Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
170	El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
171	Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
172	Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
173	La internacional yihadista
174	Economía y geopolítica en un mundo globalizado
175	Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
176	Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
177	UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
178	Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global
179	Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
180	Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional
181	América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
182	La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
183	Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva
184	Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
185	Ciberseguridad: la cooperación público-privada
186	El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
187	Geoeconomías del siglo XXI
188	Seguridad global y derechos fundamentales
189	El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
190	La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
190-B	The evolution of demography and its impact on defense and national security
191	OTAN: presente y futuro
192	Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
193	El cambio climático y su repercusión en la Defensa
194	La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa

- 195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
- 196 Oriente medio tras el califato
- 197 La posverdad. Seguridad y defensa
- 198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
- 199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
- 200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI
- 201 Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos
- 202 El SAHEL y G5: desafíos y oportunidades
- 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad
- 204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
- 205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
- 206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
- 207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
- 208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
- 209 Minerales: una cuestión estratégica en el siglo XXI
- 210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI
- 211 El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022
- 211-B The future of NATO after the Madrid 2022 summit
- 212 China: el desafío de la nueva potencia global
- 213 El Mediterráneo: un espacio geopolítico de interés renovado
- 214 Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global
- 215 La Unión Europea hacia la autonomía estratégica
- 215-B The European Union Towards Strategic Autonomy
- 216 Asia Central: de pivote a encrucijada
- 217 La amenaza biológica
- 218 El Ártico: la región para la colaboración (o las disputas)
- 219 Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto
- 220 África: la ambición de las potencias sobre el continente
- 221 Irán en la encrucijada global

- 222 Crisis migratorias como elemento de coerción internacional
- 223 Retos y respuestas frente a la amenaza química





	GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA	SUBSECRETARÍA DE DEFENSA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
			SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL