

número 38 Boletín

ieeee

2025

abril/junio



MINISTERIO
DE DEFENSA



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



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

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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2025

NIPO 083-22-122-5 (edición impresa)

ISSN 2990-2061 (edición impresa)

Depósito legal M 13458-2023

Fecha de edición: julio de 2025

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-123-0 (edición en línea)

ISSN 2530-125X (edición en línea)

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

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

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



abril/junio
2025

Análisis

- 7 Del «salve Bengala» al «somos razakars»: Bangladesh en crisis. Javier Fernández Aparicio
- 34 China y la Agenda de mujer, paz y seguridad. ¿Sostienen las mujeres la mitad del cielo? Blanca Palacián de Inza
- 52 Una aproximación a Iraq, sus constantes sociopolíticas y las condiciones actuales. Natalia Torregrosa Ramos
- 75 Reflexiones sobre «Defensa» en la UE. Del «Libro Blanco» a una verdadera «Estrategia de Defensa». Abel Romero Junquera
- 98 Balance de la «geopolítica vaticana» del papa Francisco: construir puentes y derribar muros. Óscar Garrido Guijarro
- 131 Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios? Pedro Sánchez Herráez
- 148 Esequibo: ¿botín oculto o campo de batalla entre Venezuela y Guyana? Rocío de los Reyes Ramírez
- 186 Iberoamérica. Gobernanza y crimen organizado. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 229 Después de Pahalgam: repensando el cálculo de seguridad del sur de Asia. Javier Fernández Aparicio / Harsh Pandley
- 243 De la tierra prometida al éxodo forzado: rostros de la deportación en América Latina y el Caribe. Rocío de los Reyes Ramírez
- 265 Myanmar: fragmentación y crisis humanitaria. María del Mar Hidalgo García
- 293 Negociaciones ruso-estadounidenses en la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil
- 313 México y la guerra contra el narcotráfico. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 335 Ucrania: minerales por seguridad. Mar Hidalgo García
- 353 Estados Unidos 2025: una América reforzada para la competición. José María Peredo Pombo

- 377 Sudán del Sur: una adolescencia conflictiva. Blanca Palacián de Inza
- 388 El reinicio de la historia. Vuelve el primer hombre. La era de la deconstrucción y de las trampas. General de Brigada Víctor Mario Bados Nieto

Opinión

- 418 La Unión Europea frente a una nueva relación transatlántica. José Luis Pontijas Calderón
- 439 La competición entre grandes potencias y su impacto en la política internacional. Sonsoles Dieste Muñoz
- 451 Nueva Caledonia: el futuro incierto de una isla francesa en el Indo Pacífico. María Pilar Doñate Sanz
- 464 Otra mirada a la seguridad alimentaria. Jose María Samaniego Pérez
- 481 Materias primas: la garantía de suministro en España. Juan Antonio Sánchez Rodríguez
- 498 La lucha contra la corrupción durante los mandatos de Xi Jinping. Xulio Ríos
- 513 Vietnam en la era Trump 2.0. Entre el aumento de los aranceles y la cooperación armada. Ignacio M. García-Galán
- 529 Donald Trump, el orden mundial y la Unión Europea: ¿Neoimperialismo o Segunda Guerra Fría? Begoña Ochoa de Olza Amat
- 551 ¿Qué necesita Brasil para convertirse en gran potencia global en el siglo XXI? Josias Marcos de Resende Silva
- 566 Trump y la fractura del orden financiero global: cinco escenarios prospectivos. Juan Carlos Fernández Cela
- 586 El Conflicto en las Islas Senkaku/Diaoyu. Pablo Gordo Hurtado
- 606 Dos doctrinas y un destino. India, Pakistán y el riesgo de guerra nuclear. Guillem Colom Piella
- 619 La nueva Roma: Rusia y la economía de guerra. Antonio Legaz
- 632 El conflicto de Chipre 50 años después y el Neootomanismo de Turquía: Aspiraciones Geopolíticas en el Mediterráneo Oriental. Sebastián Chumbe Checa
- 649 Hacia una ponderada comparación de los gastos de defensa de las naciones. José María Cordero Aparicio
- 678 La Gran Estrategia estadounidense y el realismo en el siglo XXI ¿declive o hegemonía? Gonzalo Rodríguez Suanzes
- 698 España ante la reconstrucción de Ucrania: papel de nuestro país en el conflicto, ámbitos de colaboración y posicionamiento. Guillermo López, Héctor Izquierdo, Jaime Herrero, Luis Lanchares, María Adrio, María Enciso
- 713 Anatomía del esfuerzo español en defensa. Juan Carlos Domingo Guerra
- 741 China. Visión y perspectiva de la Región Ártica. José Miguel Pardo Delgado
- 758 El largo camino hasta el tratado de pandemias. Alberto Cique Moya

Investigación

- 781 El coste de oportunidad de las inversiones y gastos de la Armada en el extranjero basado en un análisis input-output. José Balibrea Iniesta, Pablo Rodríguez Liboreiro, Antonio Fonfría Mesa, Carlos Calvo González-Regueral

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ANÁLISIS

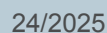
Documentos

ANÁLISIS



Documentos **ANÁLISIS**

- 7 Del «salve Bengala» al «somos razakars»: Bangladesh en crisis. Javier Fernández Aparicio
- 34 China y la Agenda de mujer, paz y seguridad. ¿Sostienen las mujeres la mitad del cielo? Blanca Palacián de Inza
- 52 Una aproximación a Iraq, sus constantes sociopolíticas y las condiciones actuales. Natalia Torregrosa Ramos
- 75 Reflexiones sobre «Defensa» en la UE. Del «Libro Blanco» a una verdadera «Estrategia de Defensa». Abel Romero Junquera
- 98 Balance de la «geopolítica vaticana» del papa Francisco: construir puentes y derribar muros. Óscar Garrido Guijarro
- 131 Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios? Pedro Sánchez Herráez
- 148 Esequibo: ¿botín oculto o campo de batalla entre Venezuela y Guyana? Rocío de los Reyes Ramírez
- 186 Iberoamérica. Gobernanza y crimen organizado. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 229 Después de Pahalgam: repensando el cálculo de seguridad del sur de Asia. Javier Fernández Aparicio / Harsh Pandley
- 243 De la tierra prometida al éxodo forzado: rostros de la deportación en América Latina y el Caribe. Rocío de los Reyes Ramírez
- 265 Myanmar: fragmentación y crisis humanitaria. María del Mar Hidalgo García
- 293 Negociaciones ruso-estadounidenses en la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil
- 313 México y la guerra contra el narcotráfico. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 335 Ucrania: minerales por seguridad. Mar Hidalgo García
- 353 Estados Unidos 2025: una América reforzada para la competición. José María Peredo Pombo
- 377 Sudán del Sur: una adolescencia conflictiva. Blanca Palacián de Inza
- 388 El reinicio de la historia. Vuelve el primer hombre. La era de la deconstrucción y de las trampas. General de Brigada Víctor Mario Bados Nieto



1 de abril de 2025

Javier Fernández Aparicio

Del «salve Bengala» al «somos razakars»: Bangladesh en crisis

Del «salve Bengala» al «somos razakars»: Bangladesh en crisis

*Este análisis forma parte del **Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024***

Editado en diciembre de 2024

En agosto, tras semanas de intensos enfrentamientos en Bangladesh que dejaron cientos de muertos y detenidos, la primera ministra Sheikh Hasina abandonó el país. Llevaba veinte años en el poder en dos etapas diferentes. A esto le siguió la persecución de las minorías hindú y cristiana y a miembros de la hasta entonces todopoderosa Liga Awami, el partido del fundador de la nación, Sheikh Mujibur, padre de Hasina. De fondo, el peso de los militares en la gobernanza del país y su endémica mala situación económica. Traumatizado por una terrible guerra de independencia contra Pakistán en 1971, cuyos efectos aún perduran, Bangladés se enfrenta a dos retos a los que debe hacer frente el Gobierno provisional, con Muhammad Yunus como su principal asesor: buscar el equilibrio de las relaciones con la India, su gran vecino y China, con la que tiene proyectos de gran envergadura y lograr una regeneración democrática y alcanzar la estabilidad socioeconómica de Bangladesh.

Bangladesh, Sheikh Hasina, Liga Awami, Muhammad Yunus, India, China, Pakistán, Estados Unidos, Japón.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

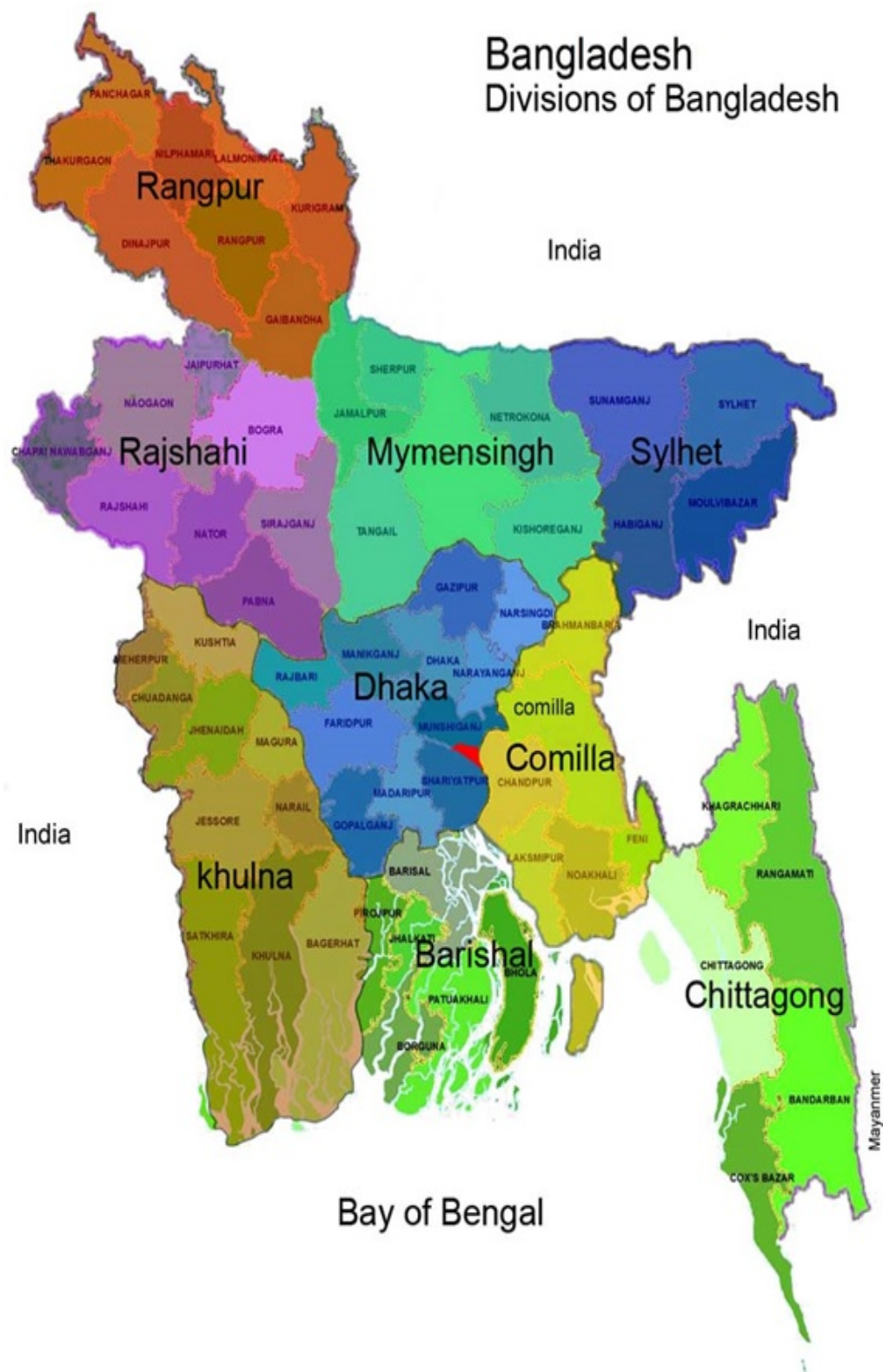
From "joy Bengal" to "we are razakars": Bangladesh in crisis

Abstract:

In August, after weeks of intense fighting in Bangladesh that left hundreds dead and detained, Prime Minister Sheikh Hasina left the country. She had been in power for twenty years in two different stages. This was followed by the persecution of the Hindu and Christian minorities and members of the until then all-powerful Awami League, the party of the founder of the nation, Sheikh Mujibur, Hasina's father. In the background, the weight of the military in the governance of the country and its endemic poor economic situation. Traumatized by a terrible war of independence against Pakistan in 1971, the effects of which are still felt, today the balance of relations with India, its great neighbour, and China, with which it has large-scale projects, is its main challenge in foreign policy, although the priority objective of the provisional government, with Muhammad Yunus as its main advisor, is to achieve democratic regeneration and socioeconomic stability in Bangladesh.

Keywords:

Bangladesh, Sheikh Hasina, Awami League, Muhammad Yunus, India, China, Pakistan, United States, Japan.



Introducción: La efígie de Mujibur

Antes de la terrible lucha por la independencia de Bangladesh en 1971, el eslogan *Joy Bangla*, que se puede traducir como *Salve Bengala*, era utilizado para reivindicar los anhelos de independencia de la histórica región bengalí, provincia dentro de la India en la época de la dominación colonial británica y que posteriormente se integraría en 1947 en Pakistán, con el nombre de Pakistán Oriental. Años después sigue siendo el eslogan oficial de la Liga Awami, el secular partido que ha gobernado Bangladesh en sus periodos democráticos, rivalizando con la también poderosa Liga Nacional. A ella pertenecía Sheik Hasina, la primera ministra que abandonó el país el 8 de agosto entre fuertes protestas, disturbios y cientos de muertos y detenidos.

Con *Joy Bangla* se cerraban los discursos o documentos de Sheikh Mujibur Rahamn, padre de Hasina, fundador de la Liga Awami y artífice principal de la independencia de Bangladesh en 1971. Sería asesinado junto a casi toda su familia —Hasina y su hermana Sheikh Resana estaban entonces estudiando en el Reino Unido— y sus colaboradores el 15 de agosto de 1975, durante un cruento golpe de Estado.

Desde finales de 2023 en Bangladesh había protestas contra la primera ministra, en el cargo desde enero de 2009 y que ya había ejercido como tal en 1996-2001. Protestas encabezadas por la opositora Liga Nacional, que denunciaba fraude en las elecciones de principios de 2024. Pero una cuestión de cuotas de acceso a la función pública fue la gota que desbordó el vaso del malestar social general, espoleado además por una difícil coyuntura económica. Desde el ámbito universitario estudiantil, tradicionalmente muy activo, empezaron las manifestaciones en contra del Gobierno de Hasina, que pronto pasaron a ser disturbios y más tarde una rebelión en toda regla. En los enfrentamientos con la policía se calcula que hubo alrededor de cuatrocientos muertos (France 24, 2024).

La reprobación de Hasina dio un giro hacia una mayor violencia después de que, durante una conferencia, la primera ministra tachara a los manifestantes de razakars o descendientes de ellos, pero ¿a quiénes aludía? Los razakars eran una fuerza paramilitar propaquistaní, creada en el entonces Pakistán Oriental durante la guerra de Independencia de 1971. Por lo tanto, Hasina estaba tachando a los manifestantes de colaboracionistas de los paquistaneses y traidores a Bangladesh. Esto no solo aumentó el nivel de las protestas, incrementándose el número de participantes y la violencia, sino que cogieron las palabras de la primera ministra como nuevo eslogan coreado en

aquellas: «¿Tui ke? ¿Ami ke? ¡razakar, razakar!», traducido como «¿Quién eres?, ¿quién soy?, ¡razakar, razakar!». En cincuenta años no se había escuchado este nombre en las calles bangladesíes.



Ante el desconcierto de Hasina, que apeló a la población en general y al cumplimiento de la ley, el grito «¡somos razakars!» se convirtió en la provocación de una juventud alejada ya de aquellos tiempos y sin conciencia clara sobre su significado real, pero sí del daño que suponía este mensaje para el Gobierno de la Liga Awami y la primera ministra, que finalmente acabó huyendo (Malhotra, 2022).

Después, fueron vandalizadas su residencia y varias estatuas de Sheikh Mujibur Rahman. Se hizo viral en las redes sociales las imágenes de decenas de jóvenes que derribaban o destruían con saña estatuas, murales y cualquier representación, en especial en la capital, Daka, donde se atacó el famoso Raju Memorial, una escultura icónica que se erige en el lugar donde Mujibur pronunció un histórico discurso apelando a la libertad de Bangladesh el 7 de marzo de 1971 (The Telegraph, 2024).



La sangrienta lucha por la independencia

Con 147 570 kilómetros cuadrados donde viven aproximadamente 173 millones de personas, la República Popular de Bangladés se ubica en el golfo de Bengala y su territorio se encuentra rodeado casi por completo por la India, a excepción de una pequeña franja al sureste donde limita con Myanmar. Situado en el terreno fértil del delta del Ganges, sus actuales fronteras se establecieron con la segunda partición de Bengala de 1947, cuando esta antigua provincia del *Raj* británico de la India pasó a formar parte del recién creado Pakistán, con el nombre de Pakistán Oriental. Existe una mayoría musulmana, el 89 % de la población total, coexistiendo con comunidades más pequeñas hindúes, cristianas y budistas, por este orden (Grupo Banco Mundial, 2024).

A petición de esta mayoría musulmana, en 1905 los británicos dividieron la provincia de Bengala en dos zonas, con Daca siendo la capital de la oriental y con mucho siendo el núcleo más habitado, pues hoy supera los diez millones de personas. Cuando la India obtuvo la independencia en 1947, la antigua provincia fue de nuevo desgajada entre ambos países, India en la parte occidental y Pakistán, la parte oriental. Los principales

cargos fueron acaparados por la élite de Pakistán Occidental, en detrimento de la propia población bengalí. En 1949 se fundó la Liga Awami por nacionalistas bengalíes, pero sería con el liderazgo de Sheikh Mujibur Rahman cuando se conformaría como cabeza del movimiento independentista bangladés a finales de la década de 1960.

En las elecciones de 1970, realizadas de forma unificada para ambos territorios paquistaníes, Mujibur fue el vencedor, doblando en escaños al candidato del Partido Popular de Pakistán, entonces Zulfikar Ali Bhutto, pero que formaría Gobierno sin contar ni con la Liga Awami ni con Mujibur, que además fue encarcelado. Estalló entonces una inicial guerra de guerrillas contra la presencia militar paquistaní, en la que pronto se involucraría la India en ayuda de los independentistas y que degeneró en guerra abierta en marzo de 1971 cuando Pakistán lanzó la operación Searchlight, una ocupación militar de Bangladesh que conllevó la muerte de decenas de miles de civiles y la llegada de diez millones de refugiados a la India, en una de las mayores catástrofes humanitarias que se recuerdan (Strategic Analysis, 2021).

La guerra se convirtió en una indo-paquistaní, duró nueve meses y supondría la devastación de la región, interviniendo brutales milicias paramilitares formadas por el Ejército paquistaní como los citados razakars (Pardo de Santayana, 2020). El resultado final fue más de 300 000 muertos, aunque las cifras reales se desconocen y el establecimiento de la independencia, cuando finalmente el Ejército paquistaní capituló en Daca en diciembre de 1971 y Mujibur fue nombrado primer presidente de Bangladés.

En Bangladesh se sucedieron golpes militares, como el que le costó la vida al propio Mujibur y a gran parte de su familia en 1975¹. Dos años después, se consolidó en el poder el general Ziaur Rahman, destacado estratega en la guerra de la independencia y fundador del Partido Nacionalista de Bangladés. Ziaur reestablecería la democracia abriendo el sistema al multipartidismo, sin embargo, fue también asesinado en 1981, dándose paso a otro Gobierno bajo el general Hossain Ershad, como Ziaur, otro veterano de la guerra y que permanecería en el poder hasta 1990. Para tener un dato gráfico de la inestabilidad en Bangladesh tras su independencia, entre 1975 y 2011 el país experimentó veintinueve golpes militares de diverso alcance (Janes, 2024).

¹ Sobre el asesinato de Mujibur y lo que supuso para sus dos hijas supervivientes, Hasina y Rehana, el documental *Hasina: a daughter's tale* (dir. Piplu Khan), 2018.



Una democracia con muchos matices

Presiones internacionales y protestas internas llevaron de nuevo a Bangladesh a la vía de la democracia parlamentaria en 1991, cuando Khaleda Zia, viuda de Ziaur Rahman, condujo al Partido Nacionalista a la victoria en las elecciones generales de aquel año, derrotando tanto a Hossain Ershad como a Sheikh Hasina, proclamada lideresa de la Liga Awami. Zia se convirtió así en la primera mujer al frente del país, pero tendría que gobernar con el apoyo del Jamaat-e-Islami, de corte islámico. Hasina y la Liga Awami vencieron en los siguientes comicios de 1996, pero de nuevo serían apartados del Gobierno por Zia y el Partido Nacionalista cinco años después. Tras treinta años desde la independencia, persistía un clima perenne de inestabilidad política y en realidad el estamento militar seguía supervisando el proceso democrático.



Con Hasina de nuevo primera ministra en 2006, la crisis económica golpeó duramente al país y trajo consigo disturbios. Como en la actualidad, se nombró un Gobierno de transición para preparar unas elecciones que deberían atajar los mismos problemas que hoy denuncia la sociedad bangladesí, la mala situación económica y la corrupción, a los que entonces se sumó la amenaza de la presencia yihadista en el país, materializado en sangrientos atentados (International Crisis Group, 2006). Hasina y la Liga Awami ganaron las elecciones entre promesas de regeneración y medidas sociales, pero por primera vez su gran rival, el Partido Nacionalista, las boicoteó no presentándose a los comicios.

El Gobierno de Hasina impulsó medidas para perpetuar a la Liga Awami en el poder y, efectivamente, lo acaparó los siguientes dieciocho años entre victorias electorales tachadas de fraudulentas y denuncias de conculcación de los derechos humanos de las mujeres bangladesíes, las minorías étnicas, los refugiados rohinyás y miembros de la oposición política, los cuales sufrieron el acoso a través del sistema judicial, como la propia Khaleda Zia, condenada por corrupción a diecisiete años de cárcel en 2018, que

se encontraba en arresto domiciliario hasta su liberación el 5 de agosto pasado, gravemente enferma (Dhaka Tribune, 2024). Hasina también reprimió la narrativa antigubernamental a través de la ambigua Ley de Seguridad Digital de 2018, que permitía detener a personas por criticar al Gobierno, cerrar medios de comunicación, Internet o sitios web sin orden judicial (The Daily Star, 2020).

En 2023, la mala situación económica y el deterioro de la democracia aumentó el descontento y las protestas contra Hasina y la Liga Awami. La primera ministra iba dependiendo cada vez más del respaldo internacional, en especial de la India y China, de las fuerzas del orden y la aprobación del Ejército (The Straits Times, 2024). En las elecciones de enero de 2024 y a sus 76 años, Hasina se aupó a un cuarto mandato, sin embargo, la baja participación del electorado con un 41 % y un nuevo boicot del Partido Nacionalista, evidenció la desafección de la sociedad bangladesí hacia su persona (Pandya, 2024).

Pobreza y estragos del cambio climático

Indudablemente, la mala situación económica del país aceleró el descontento y el rechazo al Gobierno de Hasina. El 80 % de la población bangladesí vive con menos de dos dólares al día. A gran escala, Bangladesh exporta prendas confeccionadas y baratas (74,5 % del total de las exportaciones), asociado a tristes fenómenos como la explotación laboral infantil, mientras que importa recursos tan necesarios como petróleo y gas desde China e India, sujetos al alza de precios (Grupo Banco Mundial, 2024).

Aunque Bangladesh pasó de ser un Estado de sempiternas hambrunas y pobreza extrema a un cierto desarrollo durante los primeros años del Gobierno de Hasina, alejando al país del riesgo de la inseguridad alimentaria, desde 2022, la crisis global como consecuencia de la guerra de Ucrania y el aumento de la inflación de productos básicos impacto en el país, pero se achacó también a la corrupción del Gobierno de Hasina (The Daily Star, 2024).



A ello, se le suman los estragos del cambio climático, siendo un país especialmente sensible. Para 2030 se calcula que 150 millones de bangladesíes vivirán por debajo del nivel del mar y es uno de los países en el mundo con mayor riesgo de sufrir una catástrofe humanitaria por eventos relacionados con el clima (Nawaz, 2021). Las dos razones principales son las lluvias extremas durante la época del monzón y el rápido deshielo del Himalaya, que desborda el cauce de los ríos, con episodios cada vez más recurrentes y dañinos, como las inundaciones de mayo a agosto de 2024, las peores en muchos años con un centenar de fallecidos y miles de afectados (Kabir, 2024).

El movimiento estudiantil: la caída de Hasina

Tras su polémica victoria en las elecciones de enero de 2024, Hasina inició una gira internacional, asistiendo a la Conferencia de Seguridad de Múnich de febrero, donde intervino en un panel dedicado al cambio climático y se reunió con diversos mandatarios. El 22 de junio viajaba a Nueva Delhi para entrevistarse con el primer ministro Modi y posteriormente lo hizo a Beijing para hacer lo propio con el presidente Xi Jinping. Poco antes, el 5 de junio, el Tribunal Supremo bangladesí legalizó un sistema de cuotas de acceso al 30 % de plazas de la administración pública, reservadas para descendientes

de los combatientes en la guerra de la independencia de 1971, lo que equivalía a reservarlas para los miembros de la Liga Awami.

En julio se iniciaron las primeras protestas en contra de esta medida por parte de estudiantes universitarios de la estatal Universidad de Daca, que veían así cercenada la posibilidad de trabajar en la administración. Las protestas fueron degenerando en enfrentamientos campales cuando la policía las reprimió con mucha dureza y la ayuda de la Liga Chhatra, el ala estudiantil de la Liga Awami. Con la violencia desatada y cientos de muertos y detenidos, Hasina pidió al jefe del Ejército, general Waker-uz-Zaman, la movilización de las Fuerzas Armadas en contra de los manifestantes, algo a lo que aquel se negó. Privada del apoyo del estamento militar y con el riesgo de ser derrocada, dimitió, huyendo a la India el 5 de agosto.

El presidente Mohammed Shahabuddin disolvió el Parlamento y anunció la formación de un Gobierno provisional, mientras el Ejército tomaba el control del país hasta la llegada del elegido para presidirlo, el economista y Premio Nobel Muhammad Yunus, otro represaliado del Gobierno de Hasina, con el cargo de asesor principal de un Consejo de veinticinco miembros de la sociedad civil y las asociaciones estudiantiles, siendo relevante que no hay ninguno de un partido político, ni siquiera del Partido Nacional. Con todo, lo peor se desató después con ataques contra la minorías hindú y cristiana, así como personas vinculadas a la Liga Awami, ataques que no han cesado y han supuesto decenas de muertos (Corraya, 2024).



La comunidad internacional y Bangladesh

Bangladesh ha tenido una política exterior tradicionalmente asertiva y no sujeta a alianzas, respetando la premisa de Sheikh Mujibur de no alineamiento: «amistad hacia todos, malicia hacia ninguno». La política exterior durante el largo gobierno de Hasina respetó el multilateralismo. Si nos fijamos, por ejemplo, en las «Perspectivas», una política bangladesí para el Indo-Pacífico publicada en 2023, se citan como puntos principales la no injerencia en asuntos internos de otros Estados y el arreglo pacífico de los conflictos entre países, respetando el derecho internacional y los principios de Naciones Unidas (Ministerio de Asuntos Exteriores de Bangladesh, 2023).



De un brazo la India, del otro China

Para la India, Bangladesh supone un desafío al compartir una historia conjunta y 4096 kilómetros de una frontera poco controlada, por lo que la inmigración irregular y las actividades criminales transfronterizas son un problema de seguridad. A ello, se suma la preocupación por los ataques contra la comunidad hindú bangladesí, precisamente

cuando en la India hay un Gobierno nacionalista *hindutva* y existe el riesgo de que se produzca una llegada masiva de refugiados bangladesíes a la India huyendo de las persecuciones (Ghosh, 2024).

La India se ha mantenido expectante tras la huida de Hasina, precisamente a este poderoso vecino, existiendo buena sintonía personal entre la primera ministra y Narendra Modi. En 2015, ambos habían puesto fin a las seculares disputas fronterizas indo-bangladesíes y las visitas oficiales en uno y u otro sentido fueron comunes a lo largo de esta última década. De hecho, Hasina fue una de las pocas mandatarias extranjeras presentes en la toma de posesión de Modi de su tercer mandato, el 9 de junio.

Con Modi, la India reactivó una política de acercamiento más ambiciosa hacia el Bangladesh contrarrestando la presencia de China. Enfoques en política exterior india como el *Neighborhood first*, literalmente «Vecindad primero», situaban a Bangladesh como uno de los países prioritarios para trabar unas sólidas relaciones comerciales, económicas y políticas, plasmado en iniciativas como la de la Bahía de Bengala o la de conectividad Bangladés-Bután-India-Nepal (Kaura y Rani, 2020). Ambos países estaban en negociaciones para lograr un acuerdo de asociación económica, la utilización de la rupia india como moneda en Bangladesh y una mayor conexión con el desarrollo de proyectos ferroviarios de alta velocidad y portuarios (Firstpost, 2023). La inestabilidad política de agosto afectó a estos proyectos e incluso se paralizó durante días el tránsito de carga procedente de la India en los importantes puertos de Chittagong y Mongla.



La etapa de Hasina viene también marcada por la influencia de China, constituida en el principal socio comercial de Bangladesh, por encima precisamente de la India, algo que también ha ocurrido en el mercado de la defensa, pues desde 2018, China también es el principal vendedor en armas y equipamientos de Bangladesh, acaparando el 74 % del total de estas ventas, mientras los ejercicios militares conjuntos son también comunes. Además, en 2023 se inauguró en Pekua una base de submarinos de completa construcción china que es la más grande del sur de Asia y fue bautizada, muy simbólicamente para entender la actual relación sino-bangladesí, como BNS Sheikh Hasina (International Institute for Strategic Studies, 2024).

Como en el caso indio, desde China se reaccionó con prudencia al derrocamiento del Gobierno de Hasina y la Liga Awami y, también como en el caso indio, hubo un retraso del tránsito naval en el puerto de Chittagong con destino a China. El 10 de julio, menos de un mes antes de dimitir, Hasina se había entrevistado con Xi Jinping para estrechar los lazos bilaterales de ambos países ya que China sigue siendo el principal inversor en proyectos de infraestructuras y el sector de las telecomunicaciones en Bangladesh (Islam, 2024).

Estados Unidos y Japón

El 24 de septiembre, el asesor principal del Consejo, Muhammad Yunus, se entrevistaba con el presidente Biden, ofreciéndole el apoyo estadounidense al proceso de transición de Bangladesh. Hasta ahora, la relación bilateral había sido ambigua, desde la tradicional postura bangladesí de no alineamiento. En la actualidad, esto se ejemplificaba en la tibia postura del Gobierno de Hasina respecto al conflicto en Oriente Medio o a la guerra de Ucrania, donde Bangladesh se abstuvo de condenar y sancionar a Rusia en la votación de Naciones Unidas de marzo de 2022, mientras sigue sin reconocer al Estado de Israel y condena sin ambages la situación de los palestinos (Memri, 2023).

La política exterior multilateral bangladesí, vista desde Occidente, se reflejaba en su firme compromiso a los procesos de paz de los conflictos globales, siendo Bangladesh el cuarto país en el mundo con más tropas desplegadas en diversas misiones de Naciones Unidas, con más de cinco mil efectivos participando en varias de ellas, lo que también es una vía de financiación y modernización de sus fuerzas armadas (Korobi, 2024).

Donde Bangladesh se ha visto más presionado desde Estados Unidos es con su posición en el Indo-Pacífico y sus tensiones, en especial con su cercanía a China, contemplado al país con cierta expectación y cautela. Desde los Gobiernos de Estados Unidos, Australia o el Reino Unido se apresuraron a principios de 2024 a recordar a Hasina la obligación de respetar los derechos humanos en Bangladesh, lo que no fue óbice para reconocer su victoria a pesar de las denuncias de represión y fraude.

Otro punto de fricción respecto a Estados Unidos es la necesidad bangladesí de financiación internacional para atenuar su mala situación económica. Una vía ha sido negociar un préstamo del Fondo Monetario Internacional con el supuesto objetivo de invertirlo en mitigar los daños por eventos asociados al cambio climático. En 2023 se aprobó la concesión de 4900 millones de dólares y ahora se debate sobre su devolución sin aplicar recortes para la ya castigada población bangladesí ni que vaya a parar a pagar la deuda contraída a su vez con China (Fondo Monetario Internacional, 2024).

Por estas razones, Bangladesh no se postula como un interlocutor clave en la región para Estados Unidos, que no cita al país en su Estrategia para el Indo-Pacífico de febrero del 2022. Por ello, el Gobierno de Hasina pareció iniciar los pasos hacia una mayor cercanía cuando desde Washington se mostró públicamente su preocupación por la influencia china en el país (Anwar *et al.*, 2022). Tras su marcha a la India, Hasina acusó indirectamente al Gobierno estadounidense de estar detrás de su derrocamiento, al haberse negado días atrás a autorizar el establecimiento de una base aérea estadounidense en la isla de San Martín, en plena bahía de Bengala (Naym Pieal, 2024).

También hay que referirse a Japón, pues es uno de los principales países con presencia en Bangladesh y se conforma como un gran inversor en infraestructuras de conectividad e industriales. Durante la visita de Hasina a Tokio en abril de 2023, se estableció también una asociación bilateral de seguridad entre ambos países, incluyendo la transferencia de cierta tecnología desde Japón que no trascendió. El ejemplo más palpable de la importancia de la presencia japonesa en Bangladesh es la construcción del puerto de aguas profundas de Matarbari, proyecto inicialmente concedido a una empresa china pero adjudicado a otra japonesa después de que Estados Unidos e India protestasen (Mahmud, 2023).



El vecino incómodo: Myanmar

Bangladesh también posee una vinculación histórica con el otro país vecino: Myanmar, en la actualidad en una grave crisis y azotado por la guerra civil. Las relaciones culturales y sociales son muy fuertes, pero Myanmar se ha ido convirtiendo en un problema porque desde hace cuatro años los combates entre la alianza rebelde y el Ejército de la Junta Militar llegaron a la fronteriza región birmana de Rakhine. En una frontera no menos porosa que la de la India, cientos de combatientes de ambos bandos, rebeldes o desertores, se refugian o entran a la fuerza en Bangladesh, con el resultado de saqueos y asesinatos de moradores de las aldeas próximas y la movilización del Ejército bangladesí, ya tensionado con la situación interna, para afrontar esta amenaza creciente (Center for Bangladesh and Global Affairs, 2024).



Hay que recordar que Bangladesh acoge a más de un millón de refugiados rohinyas huidos de la persecución en Myanmar y que residen en enormes campos de refugiados, insalubres y siempre al borde del desastre humanitario, destacando el de Cox's Bazar con casi un millón de personas. Esto añade presión a los guardias fronterizos y al Ejército bangladesí, incapaz de abordar la avalancha que ha degenerado en un enorme foco de pobreza, exclusión, conculcación de los derechos humanos y actividades criminales en torno a estos campamentos. La situación de los refugiados rohinyas ha sido denunciada por varias oficinas de Naciones Unidas y organizaciones de derechos humanos e investigada por la Corte Penal Internacional (Corte Penal Internacional, 2024).

Conclusiones: ¿Quo vadis Bangladesh?

A falta de medir el impacto político, económico y social de la caída de la ex primera ministra Hasina y pendiente aún de sofocarse la violencia por parte del Gobierno interino dirigido por Yunus, el futuro a medio plazo en Bangladesh pasa por unas anunciadas elecciones donde todavía no se conoce el papel de las históricas organizaciones políticas, Liga

Awami y Partido Nacional. Algunas noticias hablan incluso de la vuelta de Hasina al país o la de su hijo, Saajeb Wazed, como nuevo líder de la Liga Awami. Otras fuentes, sin embargo, especulan con que Hasina puede ser imputada por crímenes de lesa humanidad en los tribunales (Dhaka Tribune, 2024b)

Yunus ha insinuado que las elecciones previstas para noviembre serán pospuestas en tanto no se reformen las instituciones democráticas, incluyendo el poder judicial, los medios de comunicación y los servicios de seguridad. Por otro lado, el Gobierno provisional se ha enfrentado a problemas de funcionamiento de la administración sobrevenidos por la salida, renuncia o destitución de centenares de miembros de la Liga Awami, colapsando las tareas de gobierno.

Por otro lado, la situación económica, apretada por la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional, India y China, parece que aún está lejos de mejorar, por lo que unas elecciones significarían una campaña electoral marcada por la violencia y después la probabilidad de que su resultado diese con un Gobierno débil, en minoría o no reconocido por parte de los bangladesíes si, por ejemplo, no se deja participar a la Liga Awami. La actual cúpula militar, que dejó caer a Hasina, ha posibilitado la creación del gobierno interino de transición, pero quizá si persiste un clima continuo de violencia e inestabilidad cabría contar con la posibilidad de que tomase directamente el poder, recordando viejos tiempos no gratos.

La violencia en Bangladesh podría incrementarse también desde antiguas amenazas por parte de grupos terroristas e insurgentes. La legitimación del principal partido islámico del país, el Jamaat-e-Islami, ilegalizado en 2009 por la Ley Antiterrorista promulgada por el Gobierno de Hasina, ha generado cierta inquietud, pues siguen existiendo cédulas durmientes de grupos yihadistas como Jamaat ul-Mujahideen Bangladesh, en las zonas septentrional y occidental del país (Rizve, 2024).

*Javier Fernández Aparicio**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Bibliografía

- Anwar, A. *et al.* (2022). Bangladesh's Balancing Act Amid the U.S. Indo-Pacific Strategy [en línea]. *United States Institute of Peace*. [Consulta: 26 septiembre 2024].
Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2022/04/b>
- Bangladesh* [en línea]. *Grupo Banco Mundial*. (2024). BangladeshGrupo Banco Mundial. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://datos.bancomundial.org/pais/bangladesh>
- Bangladesh and the IMF* [en línea]. (2024). Fondo Monetario Internacional. [Consulta: 2024]. (2024). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Countries/BGD>
- Bangladesh Country overview* [en línea]. Janes (2024). Bangladesh Country overview. Janes. [Consulta: 2024]. Disponible en:
https://customer.janes.com/CountryIntelligence/Countries/Country_891.
- International Crisis Group. (2006). Bangladesh Today [en línea]. *International Crisis Group*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ciaonet.org/record/4735>
- Center for Bangladesh and Global Affairs. (2024). *The Myanmar Conflict and Regional Security. A new challenge in the Offing* [en línea]. Center for Bangladesh and Global Affairs. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.cbgabbd.org/2024/03/27/the-myanmar-conflict-and-regional-security-a-new-challenge-in-the-offing/>
- Corraya, S. (2024). Dacca, crece la violencia y aumentan los linchamientos: al menos 35 muertos en dos meses [en línea]. *Asianews*. [Consulta: 26 septiembre 2024].
Disponible en:
<https://www.asianews.it/noticias-es/Dacca,-crece-la-violencia-y-aumentan-los-linchamientos:-al-menos-35-muertos-en-dos-meses-61554.html>
- Corte Penal Internacional. (2024). *Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar* [en línea]. Corte Penal Internacional. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.icc-cpi.int/bangladesh-myanmar>

- Dhaka Tribune. (2024). Khaleda Zia finally released [en línea]. *Dhaka Tribune*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.dhakatribune.com/bangladesh/353853/khaleda-zia-finally-released>
- . (2024b). Probe starts against Hasina, 9 others for genocide, crimes against humanity [en línea]. *Dhaka Tribune*. [Consulta: 27 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.dhakatribune.com/bangladesh/court/354800/probe-starts-against-hasina-9-others-for>
- Firstpost. (2023). How new train via Dhaka will cut the Agartala-Kolkata journey from 31 to 10 hours [en línea]. *Firstpost*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.firstpost.com/explainers/akhaura-agartala-rail-link-train-via-dhaka-agartala-kolkata-journey-13330042.html>
- France 24. (2024). Death toll in Bangladesh anti-government protests rises to at least 300 [en línea]. *France 24*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.france24.com/en/asia-pacific/20240804-more-than-50-dead-bangladesh-protest-calling-prime-minister-resignation-sheikh-hasina>
- Ghosh, S. (2024). Bangladesh crisis creates chaos along border with India [en línea]. *DW*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.dw.com/en/bangladesh-crisis-creates-chaos-along-border-with-india/video-69998047>
- Hossain, T. y Uddin, J. (2024). Indo Pacific Outlook of Bangladesh [en línea]. Ministerio de Asuntos Exteriores. [Consulta: 2024]. Disponible en:
https://mofa.gov.bd/site/press_release/d8d7189a76954ff59e2b903fe0070ec9
- International Institute for Strategic Studies. (2024). Asia regional trends in 2023 [en línea]. *The Military Balance*. 124(1), pp. 226-227, 248-250. Disponible en:
<https://doi.org/10.1080/04597222.2024.2298593>
- Islam, S. (2024). Has Bangladesh Lost Its Footing in the China-India Balancing Act? [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://thediplomat.com/2024/07/has-bangladesh-lost-its-footing-in-the-china-india-balancing-act/>

- Kabir, F. (2024). Loss and damage and the recent floods of Bangladesh [en línea]. *Dhaka Tribune*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.dhakatribune.com/opinion/longform/358493/loss-and-damage-and-the-recent-floods-of>
- Kaura, V. y Rani, M. (2020). India's Neighbourhood Policy during 2014–2019: Political context and policy outcomes [en línea]. *Indian Journal of Public Administration*. 66(1), pp. 10-27. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0019556120906072>
- Korobi, S. A. (2024). Bangladesh in UN Peacekeeping: A Legacy of Blue Helmets [en línea]. *Pressenza International Press Agency*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.pressenza.com/2024/06/bangladesh-in-un-peacekeeping-a-legacy-of-blue-helmets/#content>
- Mahmud, F. (2023). Bangladesh deep-sea port promises strategic anchor for Japan, India [en línea]. *Nikkei Asia*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Bangladesh-deep-sea-port-promises-strategic-anchor-for-Japan-India>
- Malhotra, R. (2022). Explained: Who were the Razakars, accused of horrific crimes during the 1971 Bangladesh Liberation war? [en línea]. *The Indian Express*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en: <https://indianexpress.com/article/explained/explained-global/razakars-accused-horrific-crimes-1971-bangladesh-liberation-war-8062174/>
- Memri. (2023). Reactions In Bangladesh To Hamas Attack In Israel - Bangladeshi Religious And Political Groups Protest Against Israel, Information Minister Dr. Hasan Mahmud: 'We Do Not Support The Killing Of Civilians, Whether It Is Palestine Or Israel' [en línea]. *Memri*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.memri.org/reports/reactions-bangladesh-hamas-attack-israel-%E2%80%9393-bangladeshi-religious-and-political-groups>

Morshed, M. (2022). *Vision 2041 for developed and prosperous Bangladesh*.

Disponible en:

https://pressinform.portal.gov.bd/sites/default/files/files/pressinform.portal.gov.bd/page/50aa82ee_7a92_4aa7_817b_bb323c098833/2023-09-12-09-29-18417c72f118bdb5393796c662aad03e.pdf

Nawaz, F. (2021). *Environment, Climate Change and Green Entrepreneurship: A Journey Towards Sustainable Development*. Nueva York, Nova.

Naym Pieal, J. (2024). The Bad Blood Between Sheikh Hasina and the US [en línea].

The diplomat. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://thedi diplomat.com/2024/08/the-bad-blood-between-sheikh-hasina-and-the-us/>

Pandya, P. (2024). The violent politics of Bangladesh's 2024 Elections [en línea]. *Armed Conflict Location & Event Data Project*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.ciaonet.org/record/98671>

Pardo de Santayana, J. (2020). El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable.

Panorama geopolítico de los conflictos, IEEE, pp. 177-205.

Rizve, S. (2024). Jamaat-e-Islami Chief Shafiqur Rahman on Bangladeshi Politics, Elections, and India [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 27 septiembre 2024].

Disponible en: [Jamaat-e-Islami Chief Shafiqur Rahman on Bangladeshi Politics, Elections, and India – The Diplomat](#)

Strategic Analysis. (2021). *Special Fifty Years of Bangladesh's War of Liberation*

(Vol. 45). Manohar Parrikar Institute of Defence Studies and Analyses.

The Daily Star. (2020). Editorial: Right to freedom of expression is in mortal danger [en línea]. *The Daily Star*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.thedailystar.net/editorial/news/right-freedom-expression-mortal-danger-1900399>

— (2024). Time to bring back smuggled money [en línea]. *The Daily Star*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.thedailystar.net/opinion/editorial/news/time-bring-back-smuggled-money-3671721>

The Straits Times. (2024). Bangladesh probes 'enforced disappearances' by security forces during rule of Sheikh Hasina [en línea]. *The Straits Times*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/bangladesh-probes-enforced-disappearance-by-security-forces>

The Telegraph. (2024). Bangabandhu to toppled statue: Mujibur Rahman's contested legacy post Bangladesh upheaval [en línea]. *The Telegraph*. [Consulta: 26 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.telegraphindia.com/world/bangabandhu-to-toppled-statue-sheikh-mujibur-rahmans-contested-legacy-post-bangladesh-upheaval/cid/2043638>

Javier Fernández Aparicio
Analista principal del IEEE,
[@jafeap](#)

ANEXO

Cronología de la conflictividad en Bangladesh

FECHA	ACONTECIMIENTOS
1947	Tras la independencia de la India, siendo mayoritariamente musulmán, Bangladesh se convierte en la provincia de Bengala Oriental, también llamada Pakistán Oriental, dependiente de Pakistán Occidental.
1949	Fundación del partido independentista Liga Awami
1966	Sheikh Mujibur Rahman, líder de la Liga Awami, redacta los seis puntos del movimiento independentista bangladésí.
1970	Elecciones legislativas en Pakistán, que gana Sheikh Mujibur, pero es apartado del Gobierno, formado sin la Liga Awami.
1971	Sheikh Mujibur pronuncia su histórico discurso sobre la libertad. Entre marzo y diciembre de 1971 estalla la Guerra de Liberación de Bangladesh con la India apoyando a los independentistas frente a las fuerzas paquistaníes, que son derrotadas.
1972	Se promulga la Constitución de la República Popular de Bangladesh.
1974	Pakistán reconoce a Bangladesh en el Acuerdo de Shimla.
1975	El 15 de agosto es asesinado Sheikh Mujibur. El general Ziaur Rahman es presidente del país.
1977	Formación del Partido Nacionalista de Bangladesh, fundado por Ziaur Rhaman, que ganará las elecciones presidenciales.

1981	El 30 de mayo es asesinado Ziaur Rhaman. El general Ershad asume el poder tras un golpe de Estado incruento.
1991	El Partido Nacionalista gana las elecciones. Khaleda Zia se convierte en la primera mujer que alcanza el cargo de primer ministra en la historia del país.
1996	En las elecciones, vence la Liga Awami de Bangladesh con Sheikh Hasina a la cabeza, nueva primera ministra.
2001	En las elecciones vence el Partido Nacionalista de Khaleda Zia.
2005	El grupo terrorista Jamaat-ul-Mujahideen detona simultáneamente 500 bombas en 300 lugares del país.
2006	El Banco Grameen y Muhammad Yunus son galardonados con el Premio Nobel de la Paz. La Liga Awami de Hasina gana las elecciones, permanecerá en el poder hasta 2024.
2007	Sheikh Hasina es arrestada por extorsión, quedando en libertad bajo fianza. Al poco, Khaleda Zia es detenida por corrupción, de la que será condenada a cárcel, primero y arresto domiciliario después.
2015	India y Bangladesh firman un pacto para poner fin a su disputa de demarcación fronteriza de 40 años.
2017	Crisis de refugiados rohinyás: más de 700.000 personas huyen desde Myanmar a Bangladesh en apenas cuatro meses.
2022	Empieza la construcción de la <i>BNS Sheikh Hasina</i> en Pekua con participación de China. Bangladesh es catalogado como uno de los países del mundo más vulnerable al cambio climático y acuerda un préstamo con el Fondo Monetario Internacional por valor de 4.500 millones de dólares.

2024	Hasina renuncia como primera ministra y huye a la India tras meses de fuertes protestas con cientos de muertos y detenidos. Muhammad Yunus es nombrado asesor principal del Gobierno interino siguiente.

Indicadores geopolíticos de Bangladesh

Extensión: 147 570 km ²	
PIB: 453,85 (miles millones USD)	
Estructura PIB	Agricultura: 11,20 %
	Industria: 37,56 %
	Servicios: 51,24 %
PIB per cápita: 2138 USD	
Tasa de crecimiento PIB: 5,8 %	
Relaciones comerciales (exportaciones): 69,50 (miles millones USD).	
Relaciones comerciales (importaciones): 52,34 (miles millones USD).	
Población: 174 987	
Tasa de crecimiento de la población: 0.99 %	
Grupos étnicos: bengalíes 98 %, otros 2 %	
Religiones: Islam suní (98 %), hinduismo, budismo y cristianismo (2 %).	
Tasa de alfabetización de la población: 72,9 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 24,3 %	
Índice GINI: 57.6	
Gasto militar % del PIB: 7,7 %	

25/2025

2 de abril de 2025

Blanca Palacián de Inza

China y la Agenda de mujer, paz y seguridad. ¿Sostienen las mujeres la mitad del cielo?

China y la Agenda de mujer, paz y seguridad. ¿Sostienen las mujeres la mitad del cielo?

Resumen:

China tiene maneras particulares de hacer las cosas. De este modo, particular es su manera de impulsar la paz y también lo es la aplicación de la Agenda de mujer, paz y seguridad. Esto es debido a que el desarrollo económico se considera la condición *sine qua non* para la paz y a ella se subordina la Agenda, como se verá en este documento. En este trabajo se analiza brevemente en qué consiste dicha Agenda y su aplicación en las políticas chinas doméstica y exterior, esta última a través de su participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Se señalarán semejanzas y diferencias en ambas políticas y los objetivos que empujan a su leve o nula aplicación.

Palabras clave:

China, mujer, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas, feminismo, igualdad, equidad.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

China and the Women, Peace and Security Agenda. Do women hold up half the sky?

Abstract:

China has particular ways of doing things. Accordingly, its way of promoting peace is unique, as is the implementation of the agenda for Women, Peace and Security. This is because economic development is considered the sine qua non for peace and the Agenda is subordinated to it, as will be seen in this document.

This paper briefly analyzes what this Agenda consists of and its application in Chinese domestic and foreign policies, the latter through its participation in United Nations peacekeeping operations. Similarities and differences in both policies and the objectives they push to their slim application or lack thereof will be pointed out.

Keywords:

China, woman, Peacekeeping Operations, United Nations, feminism, equality, equity.

Introducción

La llamada Agenda de mujer, paz y seguridad (MPS) es un marco internacional, gestado en el seno de Naciones Unidas y luego adoptado por otras organizaciones, que reconoce el papel de las mujeres en los trabajos por la paz y la seguridad. En esta línea propone acciones a desarrollar por los países miembros tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Mao Zedong pronunció la frase «las mujeres sostienen la mitad del cielo». Con ella reivindicaba el papel de la mujer en la revolución y el deseo de crear una sociedad más igualitaria.

En este trabajo se pretende analizar la puesta en práctica de dicha frase o, dicho de otro modo, la promoción de un espacio de igualdad de derechos y oportunidades para la mujer dentro y fuera de las fronteras chinas a través de la implementación de medidas comprendidas en la Agenda MPS.

El principal hito de esta Agenda se considera que es la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del año 2000. En ella se reconoce, por primera vez, que los hombres y las mujeres experimentan el conflicto armado de manera diferente. Considera que las mujeres desempeñan un papel integral en la prevención, resolución y recuperación de conflictos e insta a los diferentes actores internacionales a aumentar la participación de las féminas en dichas labores. La Resolución 1325 y otras nueve posteriores¹ constituyen la Agenda de mujer, paz y seguridad.

Esta Agenda se sustenta en cuatro pilares: la prevención de los abusos contra los derechos humanos, la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión y la construcción de la paz, la protección de sus derechos durante y después de los conflictos y la promoción de las perspectivas de género en la asistencia y recuperación de las víctimas.

A continuación, se analizará cómo China aplica estos pilares, en primer lugar en política doméstica, y seguidamente en sus intervenciones en operaciones de Naciones Unidas.

¹ A saber: 1889/2009, 2122/2013, 2242/2015, 2493/2019, 1820/2008, 1888/2009, 1960/2010, 2106/2013, 2467/2019.

Agenda de mujer, paz y seguridad en la política interior china

Para poder analizar la aplicación de las ideas y directrices de la Agenda en el interior o exterior de sus fronteras, conviene aclarar someramente algunos términos como qué es el género o el feminismo. Posteriormente en este apartado se abordarán ambos conceptos con relación a la política doméstica.

La Agenda de mujer, paz y seguridad tiene una aproximación tradicional y binaria del género. Desde este punto de vista, el género, masculino y femenino, lo constituyen las creencias sociales sobre las funciones, comportamientos y actividades que ha de tener un hombre o una mujer. No se trata de concepciones universales, puesto que se refieren a lo que una sociedad determinada, en un tiempo concreto, considera que es propio de hombres o de mujeres². No se espera lo mismo de una mujer en China que en España. Se trata de una construcción social dinámica apoyada en las diferencias biológicas, el sexo; pero el género no es sinónimo de mujer como tampoco lo es de feminismo. La igualdad de género es a lo que aspira el feminismo³.

El feminismo, a su vez, es un conjunto de ideologías y movimientos políticos y sociales cuyo objetivo es conseguir un estado en el que las personas tengan igualdad de derechos⁴, incidiendo en la superación de las trabas que suelen tener un peso mayor sobre las mujeres.

Aunque se suelen utilizar como sinónimos, las palabras igualdad y equidad no lo son, resultando la última más acertada para acompañar a los enfoques de género. Esto se debe a que igualdad significa tratar a todos por igual, mientras que equidad supone contemplar las circunstancias específicas de una persona o grupo.

² UNIÓN EUROPEA. Consejo de Europa. «Sex and gender». Disponible en: [Sex and gender - Gender Matters](#)

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha 25 de marzo de 2025.

³ MOVIMIENTO POR LA PAZ. «8M: El feminismo es igualdad». Disponible en: [8M: El feminismo es igualdad | Movimiento por la Paz](#)

⁴ ESCUDERO PERAL, J. A. *La ideología de género y su impacto en la legislación Española*. Universidad Pontificia Comillas, Facultad de Derecho, Madrid, junio 2017, p. 6. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/12411/TFG-Escudero%20Peral%20Jos%c3%83%c2%a9%20Antonio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

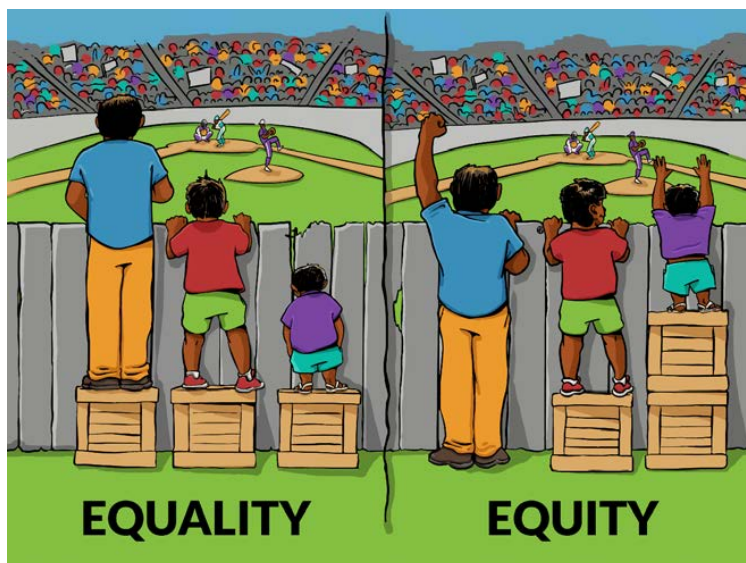


Imagen 1. Viñeta que representa, a la izquierda, qué significa igualdad, y a la derecha equidad. Fuente: Interaction Institute for Social Change | Artist: Angus Maguire.

En esta línea, el European Institute for Gender Equality (EIGE⁵) establece que «la equidad no quiere decir que mujeres y hombres se vuelvan idénticos, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependerán de si nacieron en el género femenino o masculino».

En el artículo 2 de la Declaración de los Derechos Humanos⁶ de la ONU se prohíbe la discriminación por razón de sexo. O lo que es lo mismo, unos y otras han de tratarse con equidad e igualdad de derechos. Aunque el feminismo se enfoca en la mujer, la equidad normalmente se asocia con este movimiento porque, debido a que el sector femenino es el que más sufre de discriminación, conseguir que se respeten sus derechos será un gran paso para alcanzar dicha equidad.

La Ley de la República Popular de China para la protección de los derechos e intereses de las mujeres, adoptada en 1992 y con su última actualización en 2023, dedica su artículo 2 a la igualdad de hombres y mujeres.

⁵ Página web: [European Institute for Gender Equality | European Institute for Gender Equality](https://eige.europa.eu/)

⁶ NACIONES UNIDAS. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948. Disponible en: [La Declaración Universal de los Derechos Humanos | Naciones Unidas](https://www.un.org/es/development/dempa/humanrights/udhr/)

Artículo 2: La igualdad entre hombres y mujeres es una política nacional fundamental. Las mujeres gozan de los mismos derechos que los hombres en todas las esferas de la vida, incluyendo la política, la económica, la cultural, la social y la familiar. El Estado adoptará las medidas necesarias para promover la igualdad entre hombres y mujeres, eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y prohibir la exclusión o restricción de su goce y ejercicio legítimos de sus derechos e intereses. El Estado protegerá los derechos e intereses especiales de que gozan las mujeres⁷.

A pesar de legislación o de declaraciones políticas, la realidad es bien distinta. La aplicación en China de los conceptos de equidad o feminismo tiene características propias. En este país el feminismo es de arriba abajo⁸, pues se trata de un feminismo de Estado encarnado en la Federación de Mujeres de toda China (All-China Women's Federation, ACWF⁹). La ACWF es una organización creada en 1949, meses antes de la fundación de la República Popular China. Desde entonces, la ACWF se encuentra integrada en el Partido Comunista Chino, por lo que la Asamblea Nacional y el Comité Ejecutivo son sus órganos máximos¹⁰.

Fuera del cauce oficial, el término feminismo es políticamente sensible y sujeto a censura¹¹. También lo son otras expresiones o lemas, como «Me Too» que se utilizó, a partir de 2017, como una forma de llamar la atención sobre los acosos y abusos sexuales.

⁷ REPÚBLICA POPULAR CHINA. Ministerio de Justicia. *Law on the Protection of the Rights and Interests of Women*. 30/10/2022. Disponible en: [Law of the People's Republic of China on the Protection of Rights and Interests of Women](#)

⁸ Para más información se recomienda la lectura: JIANG, Jue. *Women's Rights and Gender Equality in China: The Development and Struggle in Chains of State Feminism* (October 1, 2018). Sarah Biddulph and Joshua Rosenzweig (eds.). *Handbook on Human Rights in China*, Edward Elgar Publishing 2019, pp. 253-273. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3313536>

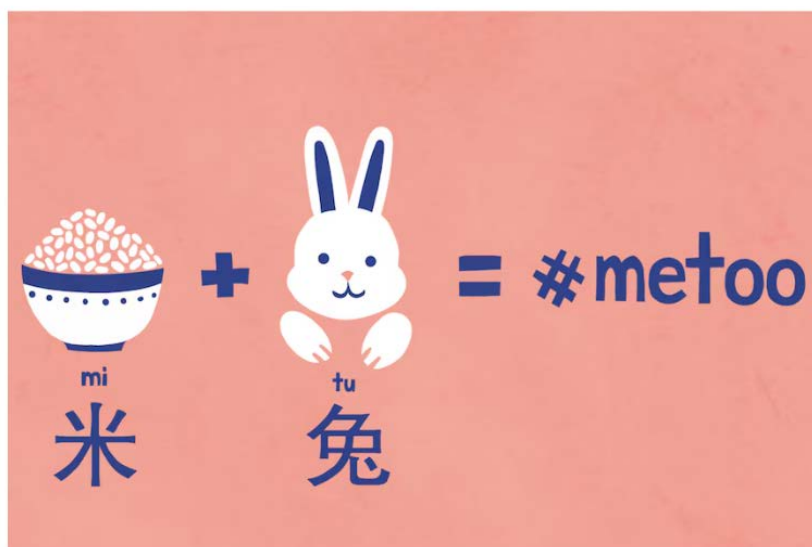
⁹ Página web de All-China Women's Federation: [Women of China - All China Women's Federation](#)

¹⁰ LEÓN DE LA ROSA, Raquel. «Mujeres y el partido: ¿capital político o inclusión?», *Observatorio de la política china*. 27/10/2023. Disponible en: [Mujeres y el partido: ¿capital político o inclusión? | Observatorio de Política China \[OPCh\]](#)

¹¹ FARRÉ VALLEJO, Helena. «Feminismo en China: entre la censura y el ingenio», *Aceprensa*. 18/11/2022.

Disponible en: [Feminismo en China: entre la censura y el ingenio - Aceprensa](#)

YANG, Samuel. «China is repressing the feminist movement, but women's voices are only getting louder», *China Tonight*, 1/6/2021. Disponible en: [China is repressing the feminist movement, but women's voices are only getting louder - ABC News](#)



"Rice bunny" is pronounced as "mi tu" in Chinese — and it has become a nickname for the #MeToo campaign. (Supplied: *The Conversation*/Marcella Cheng)

Imagen 2. Adaptación de la campaña Me Too en China para esquivar la censura utilizando los caracteres de arroz y conejo que se pronuncian «mi tú». Fuente: *The Conversation*. Marcella Cheng.

Hay características del trato y presión que se ejerce sobre la mujer china que también tienen su propia especificidad. Las concepciones de género no son en absoluto igualitarias ni equitativas. Así, tras años de políticas de control de natalidad la curva demográfica china se ha visto resentida y parece necesaria una recuperación para el sostenimiento de generaciones anteriores. En la línea de la priorización del desarrollo y la economía que también veremos en la política exterior china, se presiona a las mujeres para permanecer en el ámbito doméstico y dedicarse plenamente a la crianza. Las mujeres solteras y/o e independientes son llamadas «mujeres sobrantes» ('sheng-nu')¹² si ya han cumplido los 25 años. A los hombres también se les considera sobrantes, pero no antes de los 40 años. La natalidad es prioridad nacional en un momento considerado de crisis, puesto que el número de habitantes se redujo en más de un millón en 2024 siendo el tercer año consecutivo de contracción¹³.

¹² HERNÁNDEZ SARMIENTO, Silvia. «El Shanghai Marriage market o Mercado del Matrimonio en Shanghai», *Cátedra China*. 8/2/2024. Disponible en: [EL SHANGHAI MARRIAGE MARKET O MERCADO DEL MATRIMONIO EN SHANGHAI](#)

¹³ EFE. «La población de China, el segundo país más poblado del mundo, cae por tercer año consecutivo», *ABC*. 17/1/2025. Disponible en: [La población de China, el segundo país más poblado del mundo, cae por tercer año consecutivo](#)

A tenor de estas presiones no es de extrañar la escasa participación de la mujer en la política china. En las dificultades que las mujeres encuentran a la hora de encontrar un espacio en la política o en puestos de dirección influye la tradición cultural del país. En China esta tradición cultural está moldeada por el confucianismo, que crea una jerarquía fundamentada en la edad y el género colocando a la mujer en un escalón inferior en comparación con los hombres. Por este motivo, carecen de apoyo y confianza en ellas cuando ocupan puestos de liderazgo y políticos¹⁴.

Estas concepciones establecen una línea de pensamiento y actuación contraria a los dictados de igualdad de oportunidades expresados en la Resolución 1325 y la Agenda de mujer, paz y seguridad. Otro ejemplo claro de esto es que China no ha elaborado un Plan de Acción Nacional (NAP, por sus siglas en inglés), a diferencia de países vecinos. Los NAP se propusieron en el Consejo de Seguridad con el objetivo de que los Estados miembros definan herramientas y acciones concretas a desarrollar dentro de sus fronteras para la implementación de la Resolución 1325. China al no haber elaborado su plan, no ha especificado ninguna medida concreta de implementación, lo que resulta coherente con la concepción de la mujer en un escalón inferior que, además, por necesidad demográfica, es un escalón que se encuentra constreñido al hogar y al cuidado familiar.

No obstante, se observa en China, respecto al feminismo, a la perspectiva de género y a la Agenda MPS de manera más general, una ligera diferencia en la política interior y la exterior. De este modo, el gobierno perpetúa las normas de género tradicionales, reduciendo a las mujeres a sus papeles como esposas y madres¹⁵; y, por otro lado, sostiene una política de género tibia en sus intervenciones más allá de sus fronteras y, en concreto, en aquellas enmarcadas en las Naciones Unidas. Ambas aplicaciones parecen subordinarse a los intereses económicos y desarrollistas, con la diferencia de que en las misiones en el exterior de sus fronteras adquieren un pequeño matiz diplomático, aunque parece ser que únicamente bajo bandera de Naciones Unidas. Ni la

¹⁴ SALIHIN, Quintafila. «Hitting The Glass Ceiling: Women and Politics in China», *Modern Diplomacy*. 6/2/2024. Disponible en: [Hitting The Glass Ceiling: Women and Politics in China - Modern Diplomacy](#)

¹⁵ FARRÉ VALLEJO, Helena. *Op. cit.*

igualdad ni la equidad de género son mencionadas en contextos de cooperación bilateral o iniciativas propias, como Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative)¹⁶.

Agenda MPS en política exterior: participación china en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU

La piedra angular de la política exterior china se ha fundamentado hasta el momento en los *Cinco Principios de Coexistencia Pacífica* enunciados en 1954 por el político y estadista Zhou Enlai:

1. El respeto a la soberanía e integridad territorial de cada país.
2. La no agresión.
3. La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.
4. La igualdad en las relaciones.
5. El beneficio mutuo.

Este marco condiciona también la aplicación de políticas relacionadas con la Agenda de MPS que, en caso de implementarse, se hace subordinándolas a estos principios y al desarrollo económico, como se va a ver en este apartado.

Las Fuerzas Armadas chinas

De cara a analizar la aplicación de la Agenda MPS en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de Naciones Unidas por parte de China, se introducirá la composición y características de las Fuerzas Armadas de este país que son quienes, en mayor medida, despliegan en el exterior de sus fronteras bajo bandera de la ONU.

Las Fuerzas Armadas chinas, llamadas Ejército Popular de Liberación (EPL, o PLA por sus siglas en inglés), se componen de cinco elementos principales: las Fuerzas Terrestres, la Armada, la Fuerza Aérea, el Segundo Cuerpo de Artillería y las Fuerzas de Reserva. Estas operan bajo el mando de la Comisión Militar Central del Partido Comunista de China, siendo el presidente del país, Xi Jinping, presidente de dicha Comisión, así como secretario general del Partido.

¹⁶ MARSHALL, Hope. «The Gender Gap in China's Belt and Road», CSIS. 12/8/2021. Disponible en: [The Gender Gap in China's Belt and Road | New Perspectives on Asia | CSIS](#)

Según el artículo 55 de la Constitución, el servicio militar es obligatorio para todos los ciudadanos chinos varones. En la práctica no se ejerce la obligatoriedad, al no ser necesaria, habida cuenta de la cantidad de ciudadanos que se alistan voluntariamente.

Los esfuerzos del gobierno se encaminan desde hace una década, en lo relativo a sus Fuerzas Armadas, a implementar un programa de modernización que fortalezca su estrategia regional¹⁷. En este sentido, un entorno regional razonablemente estable parece haber empujado al PLA a reforzar sus capacidades como fuerza expedicionaria global tal y como auguraba el Army War College norteamericano hace 10 años¹⁸.

Participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

La participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de Naciones Unidas y de otros organismos supranacionales es una faceta de la diplomacia de defensa. Al igual que otros países, China forma parte este tipo de misiones. En ellas participan algunas mujeres como parte de dicha diplomacia.

China ocupaba, en octubre de 2024, la octava posición en la lista de países que contribuían con un mayor número de tropas y policías a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU¹⁹. De esta forma, Pekín despliega más efectivos en estas operaciones que el resto de los miembros del Consejo de Seguridad juntos²⁰. Esta participación se localiza sobre todo en el continente africano, que también es donde están desplegadas la mayor parte de las misiones de la ONU. A fecha de redacción de este documento, hay 12 OMP de la ONU en marcha: cinco en África, una en América, cuatro en Asia y dos en Europa²¹.

Las Fuerzas Armadas chinas participan, según datos de noviembre de 2024 que coinciden con los de la figura 1, en 8 de estas 12 misiones²²: MINURSO, MINUSCA, MONUSCO, UNISFA, UNMISS, UNTSO, UNFICYP y UNIFIL, cinco de ellas tienen lugar

¹⁷ KAMPHAUSEN, R. y LAI, D. (eds.). *The Chinese People's Liberation Army in 2025*. United States Army War College, julio 2015, p. VII. Disponible en: ["The Chinese People's Liberation Army in 2025" by Roy Kamphausen Mr. and David Lai Dr.](#)

¹⁸ *Ibidem*, p. 16.

¹⁹ NACIONES UNIDAS. «Troop and police contributors». Datos disponibles en: [Troop and police contributors | United Nations Peacekeeping](#)

²⁰ FUNG, Courtney J. «China's Small Steps into UN Peacekeeping Are Adding Up», *IPI Global Observatory*. 24/5/2023. Disponible en: [China's Small Steps into UN Peacekeeping Are Adding Up - IPI Global Observatory](#)

²¹ NACIONES UNIDAS. «Troop and police contributors». *Op. cit.*

²² *Ibidem*.

en África, continente en el que el gigante asiático tiene una influencia creciente en detrimento de otras potencias. De este modo, encontramos militares chinos participando en MINURSO en Sahara Occidental, MINUSCA en la República Centroafricana, MONUSCO en la República Democrática del Congo, UNISFA en Abyei (entre Sudán y Sudán del Sur) y UNMISS en Sudán del Sur.

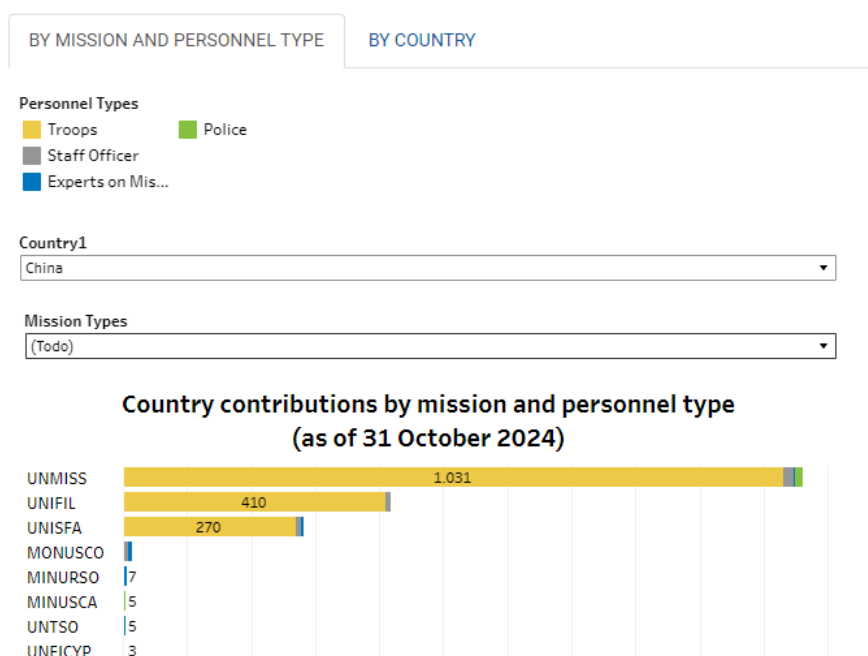


Figura 1. Contribución de China en UNPKO. 31 de octubre de 2024.

Fuente: Naciones Unidas. [United Nations Peacekeeping](https://peacekeeping.un.org/en)

La importante participación china y la influencia asociada queda patente al comparar la tendencia en contribución a estas misiones de China y la de Estados Unidos. Esta diferencia resulta de especial relevancia y se puede considerar un reflejo de las prioridades de seguridad de ambos. Se espera que con el nuevo mandato de Trump recién estrenado, la línea descendente norteamericana se mantenga.

Figure 1: Chinese Troop and Police Contributions to UN Missions, 2000–2023

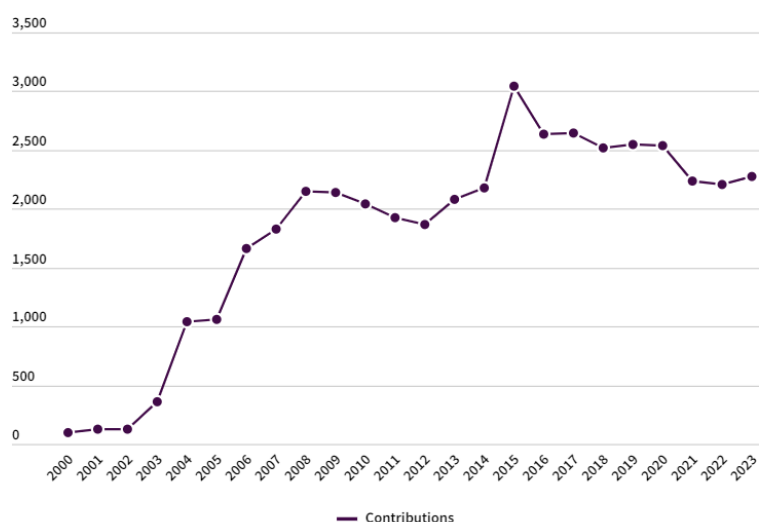


Figura 2. Contribución china con tropa y policía a las misiones de la ONU entre 2000-2003.

Fuente: Lt Col Claude A Lambert. Disponible en: [Small Eagle, Big Dragon: China's Expanding Role in UN Peacekeeping | Royal United Services Institute](#)

Figure 2: US Troop and Police Contributions to UN Missions, 2000–2023

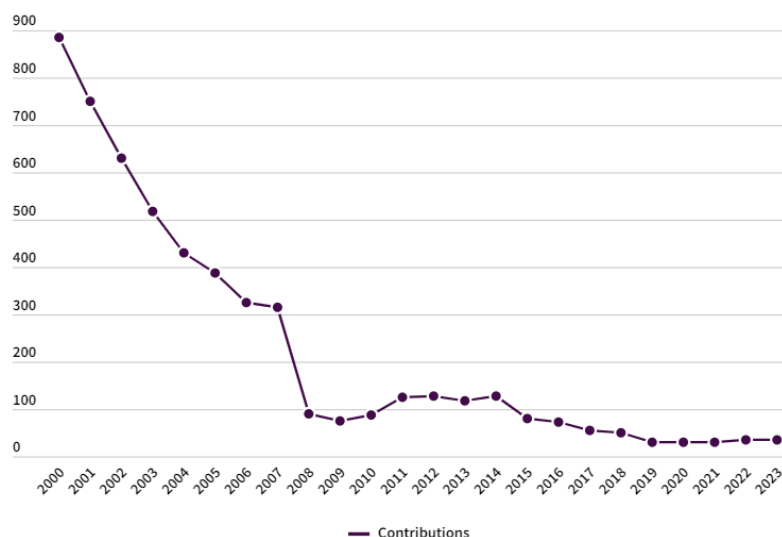


Figura 3. Contribución norteamericana con tropa y policía a las misiones de la ONU entre 2000-2003. Fuente: Lt Col Claude A Lambert. Disponible en: [Small Eagle, Big Dragon: China's Expanding Role in UN Peacekeeping | Royal United Services Institute](#)

El enfoque de la paz desarrollista o paz para el desarrollo se basa en la propia experiencia de desarrollo económico de China, por lo que pone un gran énfasis en el crecimiento económico liderado por el Estado²⁶. Para lograr este objetivo, desde algunos estudios feministas²⁷, se acusa al enfoque de paz para el desarrollo de las limitaciones que suponen la marginalización de las mujeres y de grupos minoritarios y de no priorizar las necesidades locales.

El compromiso por la paz de China, como el de otras potencias, no es meramente gratuito, sino que en ocasiones trae dividendos económicos. Un ejemplo de lo anteriormente mencionado lo constituye la implicación china en Sudán del Sur, en donde China es el mayor socio de intercambios comerciales desde su independencia²⁸. Las importaciones chinas del país más joven del mundo se estimaban, en 2022, en torno al 17 %, y las exportaciones desde aquel país en un 44 %²⁹.

De igual modo, en ese mismo año, China exportó a la República Centroafricana productos por valor de 65 millones de dólares destacando los dispositivos semiconductores y los vehículos de construcción. Por su parte, el 55 % de las exportaciones de la RCA tuvieron como destino el país asiático³⁰.

Mujeres chinas en OMP

Las palabras en foros de Naciones Unidas de políticos chinos son, desde hace muchos años, de apoyo absoluto a la participación de las mujeres en las OMP y la importancia de sus contribuciones.

²⁶ JUNG, Yeonju y SHYROKYKH, Karina. «Needs or Interests: Drivers of China's Peace Engagement in Conflict-affected Countries», *International Peacekeeping*, 31:5. 2024, pp. 553-574. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13533312.2024.2369513>

²⁷ JUNG, Yeonju. *Op. cit.*

²⁸ LU, Saite. «China's role in South Sudan's economic development», *Agenda for International Development*. 12/10/2017. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/342211597_China's_role_in_South_Sudan's_economic_development

²⁹ THE WORLD FACTBOOK. [The World Factbook - The World Factbook](#)

³⁰ Ibidem.

En 2018, el embajador Ma Zhaoxu exponía en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad:

Las mujeres son una fuerza importante para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En casi 20 años, el Consejo de Seguridad ha adoptado una serie de resoluciones sobre la mujer, la paz y la seguridad. Esto constituye un marco sólido para proteger los derechos e intereses de las mujeres en situaciones de conflicto y promover su papel en la paz y la seguridad. Si bien las mujeres son un grupo vulnerable, propensas a sufrir daños en guerras y conflictos, se están convirtiendo cada vez más en participantes, constructoras y contribuyentes importantes en el proceso de paz. Las mujeres desempeñan un papel indispensable en la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la reducción de las diferencias y la integración de los grupos sociales. Es importante que la comunidad internacional fortalezca la coordinación y la cooperación en este sentido³¹.

No obstante, las cifras de mujeres desplegadas con la fuerza china son muy bajas y sus funciones son de apoyo o asistencia principalmente³².

Según Dai Bing, embajador chino en la ONU en 2024, su país siempre ha contribuido a los avances de las mujeres en los países en conflicto habiendo tomado acciones concretas, como el despliegue de 1.000 mujeres oficiales y soldados en misiones de mantenimiento de la paz³³. 1.000 mujeres en 35 años son cifras que arrojan una media de 28,5 mujeres desplegadas al año.

³¹ PERMANENT MISSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA TO THE UN. «Statement by Ambassador Ma Zhaoxu at Security Council Open Debate on Women, Peace and Security». 25/10/2018. Disponible en: [Statement by Ambassador Ma Zhaoxu at Security Council Open Debate on Women, Peace and Security Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN](#)

³² XIAOLIN, Li. «Chinese Women in the People's Liberation Army: Professionals or Quasi-Professionals?», *Armed Forces & Society*, volume 20, issue 1. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095327X9302000105>

³³ PERMANENT MISSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA TO THE UN. «Remarks by Ambassador Dai Bing, Chargé d'Affaires a.i. of the Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, at the UN Security Council Briefing on Sustaining WPS Commitments in the Context of Accelerated Drawdown of Peace Operations». 7/8/2024. Disponible en: [Remarks by Ambassador Dai Bing, Chargé d'Affaires a.i. of the Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, at the UN Security Council Briefing on Sustaining WPS Commitments in the Context of Accelerated Drawdown of Peace Operations](#)

Declaraciones políticas de este tipo parecen querer maquillar de cara al exterior unas acciones que por ser tan exiguas aparentan ir en dirección contraria a lo que predicán.

En el entorno internacional la participación de las mujeres y las políticas chinas impulsadas hacia la equidad de género, parten de una aproximación utilitarista, mínima y no prioritaria y restringida al ámbito de las Naciones Unidas. Se trata de un enfoque que podría entenderse como un uso geoestratégico de la Agenda de mujer, paz y seguridad.

La igualdad de género solamente se nombra en el contexto de Naciones Unidas³⁴ como herramienta de diplomacia e influencia. E incluso en este caso, la aproximación es económica pero no política y además, obvia los pilares de la Resolución 1325 ya mencionados. No es una actuación prioritaria sino que se subordina a intereses o negociaciones políticas o geopolíticas³⁵.



Imagen 3. La militar china Yu Peijie (R) canta canciones con los niños de Juba, en Sudán del Sur. Abril, 2018.

Fuente: ChinAfrica.cn

Es en el contexto de paz para el desarrollo o dicho de otro modo, de paz íntimamente relacionada con la economía, donde hemos de explicar no solamente el papel de la mujer

³⁴ JUNG, Yeonju. *Op. cit.*

³⁵ *Ibidem.*

dentro de China sino también en las misiones internacionales. En estas últimas, las palabras en el entorno diplomático del Consejo de Seguridad suenan grandilocuentes pero van acompañadas de cifras exiguas. Parece tratarse, simplemente, de una herramienta más que ayuda a la diplomacia y, por tanto, a la ganancia de influencia y recursos.

Conclusiones

El enfoque que aplica el gobierno chino, en el interior y el exterior de sus fronteras, subordina el resto de posibles elementos en juego al desarrollo económico como principal garante de la paz.

También a la economía queda subordinada, como se ha expuesto en este trabajo, la llamada Agenda de mujer, paz y seguridad siendo ignorada en la política doméstica y adquiriendo un papel muy reducido, casi de tinte de maquillaje, en la exterior.

La política exterior en el contexto de misiones de mantenimiento de la paz se desarrolla fundamentalmente bajo el paraguas de Naciones Unidas y de manera prioritaria en el continente africano. Allí, China va ganando influencia a pasos agigantados, mientras que los norteamericanos la pierden en la misma proporción.

Son otras formas de llenar vacíos y ganar influencia y recursos que son, de momento, más apreciadas y solicitadas en el continente africano, cuyas clases gobernantes son, casi en exclusividad y al igual que en China, masculinas.

«Las mujeres sostienen la mitad del cielo» es una frase que se sigue repitiendo hasta la saciedad, pero la realidad se ajusta más a una desigualdad en la que las mujeres sostienen la mitad del cielo, pero desde abajo, siendo este cielo más bien un techo de cristal.



Imagen 4. Mujer bajo el techo de cristal. Fuente: HS Insider

Blanca Palacián de Inza
Analista IEEE

26/2025

8 de abril de 2025

Natalia Torregrosa Ramos

**Una aproximación a Iraq,
sus constantes
sociopolíticas y las
condiciones actuales**

Una aproximación a Iraq, sus constantes sociopolíticas y las condiciones actuales

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024](#)

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

En Iraq ya no hay un conflicto bélico y las fuerzas armadas iraquíes han mejorado pero su situación interna es compleja, lo que genera un cierto nivel de inestabilidad. Las milicias iraquíes proiraníes, la lucha con el Gobierno del Kurdistan por el control del petróleo y la amenaza del Estado Islámico son elementos que lejos de cohesionar este país, determinan su fragmentación.

Por otro lado, Iraq tiene una proyección regional e internacional muy limitada y, aunque posea grandes reservas petrolíferas, el sector energético no le proporciona capacidad de influencia en el escenario internacional.

En el ámbito de la seguridad, Estados Unidos es el actor más importante y de seguir creciendo las tensiones, parece difícil su retirada. La penetración de China es económica y comercial mientras que Irán se involucra cada vez más en las esferas política y militar. La guerra de Gaza ha tenido efectos colaterales en Iraq, pero aun persistirán dado que las negociaciones diplomáticas para un alto al fuego están estancadas.

Palabras clave:

Iraq, Irán, Milicias, Eje de resistencia chií, Kurdos.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

An approach to Iraq, its socio-political constants and current conditions

Abstract:

In Iraq, there is no longer a war and the Iraqi armed forces have improved but their internal situation is complex, which generates a certain level of instability. The pro-Iranian Iraqi militias, the struggle with the Kurdistan government for oil control and the threat of the Islamic State are elements that far from uniting this country, determine its fragmentation. On the other hand, Iraq has a very limited regional and international projection, and although it possesses large oil reserves, the energy sector does not provide it with a capacity to influence the international scene.

In the field of security, the United States is the most important actor, and if tensions continue to grow, it seems difficult to withdraw. China's penetration is economic and commercial while Iran is increasingly involved in the political and military spheres. The war in Gaza has had spillover effects on Iraq, but they will continue as diplomatic negotiations for a ceasefire are stalled.

Keywords:

Iraq, Iran, Militias, Shiite resistance axis, Kurds.

Introducción

Iraq tiene una extensión de 441 839 kilómetros cuadrados, donde limita al norte con Turquía y Siria a lo largo de 367 km y 599 km, respectivamente. Al este, con Irán (1599 km) y en el noroeste, con Jordania (179 km). Finalmente, al Sur con Arabia Saudita y Kuwait a lo largo de 819 km y 240 km, respectivamente.



Es un Estado que tiene un litoral de 58 kilómetros en el golfo Pérsico, la menor línea de costa de entre las otras siete potencias ribereñas (Bahréin, Irán, Omán, Catar, Arabia

Saudita, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Kuwait). La posesión de unas fronteras marítimas tan reducidas ha sido la causa de enfrentamientos con Kuwait debido a las continuas reivindicaciones iraquíes de todo o parte del territorio kuwaití, especialmente de las islas Warba y Bubián, que dominaban el acceso al único puerto iraquí en el Golfo, Um Qasar y facilitarían su salida al mar, argumentando que, durante el imperio otomano, Kuwait formaba parte de la Administración de Basora y era una parte inseparable de Iraq¹.

La economía de Iraq está basada en la extracción y la exportación de petróleo, que supone el 90 % de sus ingresos estatales. Desde que, en 1960, Bagdad acogió la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), junto con los otros cuatro miembros (Irán, Kuwait, Arabia Saudí y Venezuela), ha sufrido un gran declive de su posición en los últimos años. A este respecto, Iraq se ha mostrado siempre contrario a reducir su propia producción y desde esta perspectiva, el ministro de Energía, Hayan Abdul Ghani, fue muy crítico durante la última reunión en junio de la OPEP, en Riad, donde se acordó mantener un recorte de la producción en casi seis millones de barriles diarios² para poder estabilizar los precios por encima de los ochenta dólares³.

El factor demográfico es imprescindible para aproximarse a las tensiones sociales y políticas. Es un país con un gran crecimiento demográfico, de 46 595 283 millones de habitantes, de los cuales, la mayoría reside en entornos urbanos (70,6 %) y es joven (la edad media es de veinte años)⁴. El país es mayoritariamente chií, un 60 % frente a un 40 % sunní del total de la población. Por otra parte, las provincias del norte, Dahuk, Erbil y Solimania, forman la región autónoma del Kurdistan, donde los kurdos representan el 23 % de la población iraquí. Una importante población kurda también tiene la provincia de Kirkuk, que no pertenece al Kurdistan.

En su posicionamiento internacional, Iraq no es un gran actor desde que el régimen baazista se desmoronó durante la guerra del Golfo en 2003. Ahora vive una situación

¹ La Liga Árabe apoyó a Kuwait y el régimen iraquí reconoció, en octubre de 1963, su independencia, pero el ejército iraquí invadió el emirato el 2 de agosto de 1990. Finalmente, el restablecimiento de relaciones bilaterales tuvo lugar el 29 de junio de 2004.

² El director general del Club Español de la Energía, Arcadio Gutiérrez Zapico, establece como valor máximo de producción unos diez millones de barriles diarios: conferencia impartida el 3 de julio de 2024 durante el Curso de Verano (Tendencias Geopolíticas (V): *¿Existe un sur global?*; San Lorenzo de el Escorial, 01-05 de julio 2024).

³ En 2 de septiembre de 2024, el precio del barril se situó en 77.03 dólares. Véase:

https://www.opec.org/opec_web/en/7082.htm

⁴ Véase: <https://www.worldometers.info/world-population/iraq-population/>

difícil en la que las cuestiones de seguridad, la debilidad institucional y la corrupción condicionan severamente su vida económica, política y social (ICEX, 2024). Según el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, establecido de acuerdo a las variables del PIB, la esperanza de vida y la educación, Iraq ocupa el número 128 de los 191 países estudiados⁵.

Este capítulo intenta aproximarse a Iraq, refiriendo sus constantes sociopolíticas y las condiciones actuales. Un espacio geográfico inundado de crudo, puente entre los mundos árabe y persa, con una sociedad heterogénea, de marcadas identidades religiosas y étnicas, cuyos intereses políticos opuestos han motivado relaciones desiguales entre sí, con el Gobierno central y con los países de su entorno próximo. Un escenario que surge después del derrocamiento del régimen baazista de Saddam Hussein y se desarrolla, en su reconstrucción posterior, a través del prisma estadounidense.

Aunque en la actualidad no existe un conflicto bélico en Iraq, se observa que su situación interna es compleja lo que genera alteraciones políticas de gran intensidad. En este sentido, se destacan tres elementos que lejos de cohesionar a Iraq, determinan su fragmentación: la comunidad chií, mayoritaria y caracterizada por su división interna, sus relaciones con Irán y su fuerte presencia en las Fuerzas de Movilización Popular a través de sus milicias; la región autónoma kurda, dividida en dos clanes rivales representados en los partidos políticos, el Partido Democrático Kurdo (PDK) y la Unión Patriótica del Kurdistan (UPK o PUK), que convergen en su enfrentamiento al Gobierno central, pero difieren en sus relaciones exteriores y, por último, el Estado Islámico continua interviniendo si bien se configura como una amenaza menos activa después de su derrota, en diciembre de 2017.

En un entorno geográfico más amplio, los países más influyentes son Irán, Estados Unidos y China, que intervienen en virtud de desiguales intereses geopolíticos, como se verá más adelante.

⁵ Véase: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24> y hdr2023-24snapshots.pdf (undp.org)

Finalmente, Iraq no sólo es un centro, objeto de las estrategias de actores internos y externos, sino que además el país se ha visto arrastrado por la guerra de Gaza, que ha pasado factura en su estabilidad interna.

Antecedentes históricos

Iraq ha experimentado cambios históricos radicales, causados por sucesivas injerencias externas, que se han producido en un breve periodo de tiempo y, en este devenir, se ha ido encontrando en una situación de excepcionalidad casi permanente, lo que ha generado un país frágil, sin unidad política ni cohesión social y con grandes dosis de inseguridad e incertidumbre.

Las tensiones sociales entre el sunismo y el chiismo son el resultado de la ocupación otomana de este espacio geográfico: quienes, con una comunidad chií predominante, situaron el centro del poder en la sociedad sunní, una fracción minoritaria. Al término de la Primera Guerra Mundial, se instaló una dinastía y una clase dirigente sunní en un país de mayoría chií (De Planhol, 2000)⁶. Esta tendencia persistió hasta la presidencia de Sadam Hussein, en la que el Gobierno estaba compuesto fundamentalmente de sunníes, la élite ciudadana de Bagdad, con una participación mínima de chiíes, kurdos y cristianos.

A continuación, al término de la Primera Guerra Mundial, el imperio Otomano quedó disuelto y sus territorios se dividieron en mandatos británicos y franceses. El protectorado británico formó Iraq uniendo las tres áreas administrativas otomanas, Bagdad, Mosul y Basora y fue el responsable del trazado de sus fronteras territoriales, con Arabia Saudí, Jordania y Kuwait, por el alto comisionado británico en Bagdad, en la Convención de Uqair de 1922.

Finalmente, la ocupación militar de Estados Unidos y Gran Bretaña en 2003 originó la debilidad del sistema político iraquí cuando el régimen político y el ejército estatal de Iraq desaparecieron de golpe. En su lugar, se estableció una administración dual, formada por los órganos de la coalición ocupante y los iraquíes por ella designados, en la denominada Autoridad y el Consejo de Gobierno Provisional. Durante la fase de

⁶ Durante la ocupación otomana del espacio árabe, sucedida entre los años 1517 y 1916, dominó la ortodoxia sunní frente a las formas más variadas de heterodoxia (ibadismo, jariyismo, chiismo, zaidismo, etc.).

estabilización, que principió el 30 de mayo de 2004, mientras la violencia se adueñaba del país, el administrador norteamericano civil en Iraq, Paul Bremer, diseñó un calendario fijando la transferencia de la soberanía a los iraquíes, la celebración de elecciones y la redacción de Constitución. De acuerdo a la hoja de ruta, en junio de 2005, se disolvió la administración provisional y el poder se transfirió a las autoridades iraquíes, que formaron un Gobierno con un primer ministro chií, Ayad Alauí y un presidente sunní, Gazi al Yauar.

Situación actual del país

Durante el 2022, la situación interna iraquí fue muy volátil. La crisis política se situó en el marco de la comunidad chií y se originó por las exigencias del líder del movimiento nacionalista chií, el clérigo Muqtada al-Sadr, de disolver el parlamento y celebrar nuevas elecciones. Estas exigencias se trasladaron a las milicias de los partidos políticos del sector chií y alcanzaron su punto álgido en los sangrientos enfrentamientos de agosto en Bagdad⁷, confrontación que se extendió a otros puntos del sur del país. Concretamente, en Basora, se produjeron combates entre la milicia sadrista Saraya al Salam y la milicia proiraní Asa'ib Ahl al-Haq, ambas integradas en las Fuerzas de Movilización Popular (FMP).

Las divisiones entre los chiís eran extremas, pero este momento de máxima tensión se tornó en relativa calma con la elección de un presidente y la formación de un nuevo Gobierno. El 17 de octubre de 2022, tomó posesión, como presidente, el kurdo Abdul Latif Rashid, del partido Unión Patriótica del Kurdistan (PUK), quien designó al chií Mohamed Shia al-Sudani, como primer ministro⁸. Subrayar que, dentro de sus competencias en la esfera militar, el primer ministro concentra las fuerzas armadas, las unidades contraterroristas y las Fuerzas de Movilización Popular.

La polarización en el sistema político iraquí quedó de nuevo manifiesta un año después, en 2023, con el estallido del conflicto entre Israel y Gaza, acontecimiento que reveló la

⁷ Al menos treinta personas murieron y setecientas resultaron heridas en enfrentamientos en Bagdad el 29 y 30 de agosto de 2022, lo que marca el episodio más sangriento de disturbios que la capital iraquí ha visto en los últimos años. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/what-make-bloody-clashes-baghdad>

⁸ La Constitución de 2005 establece que la jefatura del Estado está reservada a un miembro de la comunidad kurda, el nombramiento de primer ministro debe hacerse entre el sector chií y un presidente del parlamento, se estipula que sea sunní.

escasa capacidad gubernamental para funcionar de manera efectiva. En agosto de 2024, comenzaron en Doha (Catar) y en El Cairo (Egipto), sin la asistencia de Hamas, los esfuerzos diplomáticos para llegar a un acuerdo de alto el fuego, conversaciones transcendentales porque la conflictividad ya se ha extendido a Iraq. Mientras tanto, el país afronta importantes retos en materia de seguridad, desafíos estrechamente ligados a los tres actores internos.

Las milicias iraquíes proiraníes

Cuando Iraq perdió sus fuerzas armadas, se formaron una multitud de milicias, que actuaban como ejércitos irregulares muy polarizados con actitudes sectarias e intereses propios. Entre estas fuerzas irregulares, estarían las milicias iraquíes proiraníes, las cuales fueron creadas en 2014 como un ejército de milicias para luchar contra el Estado Islámico. En 2018, tras la caída del califato, no se desmovilizaron y quedaron dentro de la estructura de las fuerzas armadas iraquíes, en las denominadas Fuerzas de Movilización Popular (FMP).

Las FMP poseen alrededor de cincuenta milicias con un contingente de 180 000 efectivos (IISS, 2023)⁹, pero el grueso lo compone las milicias proiraníes, que actúan bajo la dirección estratégica de Irán¹⁰, lo que las coloca en la lista de grupos terroristas de Estados Unidos. El objetivo de estas facciones, las más importantes Kataeb Hizbulah, Badr y Asaib Ahl Haq, bien dotadas y con mayor capacidad de combate, es mantener abierta la ruta logística iraní y de ahí, su ubicación en áreas fronterizas.

Por otro lado, las milicias proiraníes son especialmente importantes en la economía, donde poseen una extensa riqueza inmobiliaria y una amplia red de intereses económicos. En particular, la empresa de su propiedad, la Compañía General Muhandis, desarrolla actividades en los sectores de la construcción, ingeniería agrícola e industrial y adquiere contratos gubernamentales sin procesos de licitación pública¹¹.

⁹ Véase: International Institute for Strategic Studies (IISS). The Military Balance 2023, «Iraq» (p. 330).

¹⁰ Entre 75 000 y 145 000 efectivos chiíes desplegados en más de 35 milicias iraquíes proiraníes según la estimación de Defense Intelligence Agency (DIA), Iran Military Power 2019 (pp. 60-61). Disponible en: https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/Iran_Military_Power_LR.pdf

¹¹ La corrupción representada por la Compañía General Muhandis se amplía en este artículo. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/whose-water-it-anyway-how-political-violence-and-corruption-has-become-iraqs-existential>

Un suceso que perturbó la coordinación de las milicias fue la muerte de su líder, el iraquí Abu Mahdi al Muhandis, el hombre de mayor confianza de Qasem Soleimani a quien le unían lazos de amistad forjada en el combate durante varios años. Ambos murieron, mediante un dron de Estados Unidos en Bagdad, en enero de 2020 y después de este ataque aéreo, el general Ismail Ghaani fue nombrado el jefe de la Fuerza Quds en sustitución de Soleimani, sin que por el momento se conozca el dirigente de las milicias iraquíes.

Tras el ataque de Hamás de octubre de 2023, las milicias iraquíes tardaron en activarse en el conflicto. El 28 de enero de 2024, tres soldados norteamericanos murieron en Jordania, tras el ataque con un dron lanzado por Kataeb Hizbulah. En represalia, EE. UU. realizó ofensivas aéreas en Iraq y Siria contra objetivos del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán y sus milicias. A continuación, aunque sin impacto significativo, entre los meses de marzo y abril, las milicias iraquíes reivindicaron numerosos ataques contra Israel, alegando que tenían como objetivo infraestructuras vitales, tales como el Aeropuerto Internacional Ben Gurion de Tel Aviv, el puerto de Haifa o la base naval en la ciudad de Eilat. Desde finales de enero, no se habían ejecutado ataques en Iraq, pero en represalia por la eliminación del jefe político de Hamás en Teherán, Ismail Haniya¹², las milicias iraquíes volvieron a atacar en agosto (Al Jazeera, 2024) con cohetes a las fuerzas de Estados Unidos desplegadas en la Base Aérea de Al Asad (Tarilonte, 2024)¹³, situada al oeste de Iraq, en la provincia de Ambar.

Los actores kurdos

Los dos partidos gobernantes en el Kurdistan iraquí son los nacionalistas Partido Democrático Kurdo (PDK) y la Unión Patriótica del Kurdistan (UPK o PUK) dirigidos por Masud Barzani y Qabad Talabani, respectivamente. En las últimas elecciones parlamentarias para la Asamblea del Gobierno Regional del Kurdistan (GRK), de septiembre de 2018¹⁴, el PDK obtuvo una mayoría simple (45 de los 111 escaños)

¹² El 6 de agosto de 2024, Yahya Sinwar es nombrado jefe político de Hamás.

¹³ En esta misma Base Aérea de Al Asad se encuentran desplegados 55 militares españoles pertenecientes a los diferentes batallones de las FAMET, principalmente del BHELMA IV y BCG FAMET del Ejército de Tierra. Disponible en: Irak: un país, dos misiones. *Revista Española de Defensa*. N.º 416 (mayo 2024), p. 38-45.

¹⁴ Desde las últimas elecciones, en septiembre de 2018, las siguientes elecciones al parlamento del Kurdistan han experimentado muchos aplazamientos. Durante este año 2024, se han fijado ya varias fechas, junio, septiembre y ahora está previsto que se celebren el 20 de octubre.

mientras que el PUK consiguió veintiún escaños. El Gobierno no se formó hasta julio de 2019 y resultó que el presidente de la región autónoma del Kurdistan es Nechirvan Barzani y el primer ministro es Masrour Barzani.

El origen de las divisiones entre los dos principales grupos del movimiento kurdo iraquí se asienta en la pertenencia a dos clanes rivales, competencia que también se manifiesta en las alianzas desiguales que establecen con los países de su entorno, Irán y Turquía.

Turquía, que tiene como aliado kurdo al PDK y en contra el grupo terrorista PKK, ha tenido vía libre para desplegar ofensivas aéreas y terrestres desde sus bases en el Kurdistan, acciones militares que son vistas por el Gobierno iraquí como una injerencia turca en su soberanía. Con el despliegue de la operación Claw Lock, en abril de 2022, Turquía ha incrementado sus bases en el norte del Iraq y la frecuencia y el alcance geográfico de sus ataques contra el grupo terrorista PKK, en los territorios controlados por el PDK, desde Nínive, Erbil y Duhok y Solimania, hasta los límites de influencia del PUK, aliado de Irán¹⁵.

Un segundo elemento de tensión entre el GRK y el Gobierno de Bagdad es el tema energético, de la que ambos grupos nacionalistas han coincidido en no reconocer la autoridad estatal de Bagdad. La Compañía Petrolífera del Kurdistan, conocida como APIKUR, tenía la autonomía de negociar contratos de concesiones de exploración de yacimientos y exportación de petróleo con los Estados y empresas internacionales que considerase adecuados. De hecho, desde el 2013, cuando concluyó la construcción del oleoducto que conectaba la ciudad de Kirkuk con el puerto turco de Ceyhan, el GRK pudo exportar el petróleo de forma independiente al margen de la infraestructura del Gobierno central.

Actualmente, el oleoducto permanece cerrado¹⁶. El Tribunal Constitucional emitió un fallo, en marzo de 2023, declarando que la ley de Petróleo y Gas del GRK de 2007 fue inconstitucional y, en consecuencia, anuló todos los contratos petroleros, que debían ser revisados por el Gobierno iraquí, declarando que solamente la Compañía Estatal de Comercialización de Petróleo de Iraq (SOMO) podía exportar el crudo incluido un

¹⁵ International Institute for Strategic Studies (IISS): *The Armed Conflict Survey, 2022*, «Iraq» (pp. 144-153).

¹⁶ Véase: <https://www.apikur.uk/publications/facts-and-stats-apikur-marks-1-year-anniversary-of-the-halt-of-oil-exports-through-the-iraq-turkiye-pipeline/>

llamamiento a las empresas internacionales que operaban en la región que se ajustaran a la legislación estatal iraquí.

El Estado Islámico

Iraq ha padecido una enorme cantidad de violencia terrorista, tras la caída del régimen baazista¹⁷. En un clima de caos y desgobierno, aparecieron inmediatamente los grupos extremistas, insurgencia procedente en gran medida de la comunidad suní y los primeros atentados suicidas. Numerosos combates se sucedieron por todo el país, los peores en Faluya y Ramadi y en otras áreas durante los años 2004 y 2007¹⁸.

La primera fuente de violencia fue el Grupo Monoteísmo y Yihad, del jordano Abu Musab Zarqawi, responsable de una amplia actividad terrorista en Iraq contra la comunidad chií, las fuerzas de la coalición y ONG internacionales. Terminó fusionándose con la organización Al-Qaeda, dando lugar Al Qaeda en Irak (AQI), en octubre 2004 y, con un fuerte control sobre las provincias de Anbar, Salah al-Din y Diyala, desarrolló una violencia extrema en todo Iraq, sostenida en el tiempo hasta principios de 2013.

Con la muerte de Zarqawi, en junio de 2006, el grupo ya había cambiado de líder y de nombre por Estado Islámico de Irak (ISI). Desde el 2013, este grupo liderado por Abu Bakr al Baghdadi quien perseguía la constitución de un Estado donde imponer la sharía, experimentó un ascenso extraordinario en todo Iraq y un rápido avance en Siria.

Los yihadistas suprimieron las fronteras entre ambos estados árabes y la proclamación del Califato, desde la mezquita de Al Nuri en Mosul¹⁹, les hizo obtener financiación y

¹⁷ La vida cotidiana de los iraquíes en Bagdad en medio de un paisaje de grave destrucción de la ciudad causada por los atentados terroristas queda magníficamente reflejada en la obra del escritor iraquí: Saadawi, A. (2019) *Frankenstein en Bagdad, libros del asteroide*. 323 p.

¹⁸ El analista norteamericano Robert Kaplan ha expresado acertadamente este panorama: «el orden, a pesar de ser totalitario, resultó ser más humano que su posterior ausencia». En: Kaplan, R. D. (2017). *La venganza de la geografía*. RBA Libros. p. 58.

¹⁹ La proclamación en 2014 del Califato en Mosul por el grupo terrorista Estado Islámico (EI) y los tres años de guerra que siguieron para acabar con el grupo en Iraq y Siria son acontecimientos muy bien relatados por el periodista español: Ayestaran, M. (s. f.). *Las cenizas del califato: de las garras del Estado Islámico a la supervivencia*. Ediciones Península. 240 p.

ganar muchos partidarios recibiendo una importante afluencia de combatientes extranjeros (Ortega, 2024) ²⁰.

Desde el primer momento, el objetivo del Califato fue consolidar sus fronteras en los territorios sirio²¹ e iraquí y en respuesta a la operación militar de la coalición internacional, liderada por Estados Unidos, Inherent Resolve (OIR) hizo un llamamiento a los musulmanes del todo el mundo alentándoles a *matar infieles*. La amenaza del Califato se convirtió inmediatamente en global con la ampliación de los atentados terroristas a Europa (París, Barcelona, Reino Unido, Bélgica, etc.) y a los países árabes (Yemen, Túnez, Arabia Saudí, Kuwait y Egipto).

Tras tres años de guerra, en 2017, el Gobierno iraquí decretó su derrota y entre 2019 y 2022, el grupo quedó descabezado, primero con la muerte de su máximo líder Al Bagdadi y en 2022, con la muerte de los líderes regionales de Iraq y Siria, Al Qurashi y Maher al-Agal respectivamente²².

El grado de amenaza ha disminuido. Sin embargo, el Estado Islámico no está exento de riesgo ya que continúa con los ataques terroristas en Iraq, en las provincias de Kirkuk, Salah al-Din, Diyala y Anbar. El número de atentados yihadistas durante el 2022 sumaron 151²³ y entre 2023 y 2024, ejecutaron 284 ataques, cifras que apuntan, en su conjunto, a un promedio de doce ataques al mes. Al respecto, el Gobierno iraquí viene insistiendo que el grupo terrorista es un problema menor y exclusivamente nacional para forzar la retirada de la Coalición.

Papel de los actores externos

Estados Unidos

Las tropas norteamericanas se retiraron del territorio iraquí, a lo largo de cuatro años, entre 2008 y 2011, para volver tres años después, en 2014, cuando fue proclamado el Califato en Mosul por el grupo terrorista Estado Islámico en Iraq y Siria. En este sentido, están desplegadas dos operaciones militares, una coalición internacional liderada por

²⁰ «Personas reclutadas a través de un proceso de radicalización en sus países de origen, para tomar parte directa en las hostilidades y al no disponer el Estado islámico de unas fuerzas armadas como tal» En:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE047_2024_FELORT_Ucrania.pdf f. (p.7).

²¹ La ciudad de Al Raqa, situada al norte, fue la capital del Califato islámico en el lado sirio.

²² Estados Unidos elimina al líder de Daesh en Siria | Observatorio (observatoriotorrismo.com).

²³ Véase: <https://observatoriotorrismo.com/eedyckaz/2023/04/RESUMEN-EJECUTIVO-ANUARIO-2022.pdf> (p. 6).

Estados Unidos contra el Dáesh, llamada Inherent Resolve (OIR) y la Nato Mission Irak (NMI), establecidas en 2014 y 2018 respectivamente. Subrayar que OIR concluirá en septiembre de 2025²⁴ y también finalizará la presencia, desde el 2003, de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak (UNAMI), el próximo año, el 31 de diciembre de 2025.

Sin duda alguna, Estados Unidos despliega un gran poder militar en Oriente Medio: «Cuenta con alrededor de 40 000 efectivos terrestres en la zona, 13 000 en Kuwait, 10 000 en Catar, 9000 en Baréin, 3000 en Jordania, 2500 en Iraq» (Política Exterior, 2024) y lo cierto es que el ataque de Hamás del 7 de octubre de 2023 provocó un mayor despliegue estadounidense en apoyo a Israel²⁵. Sin olvidar que los ataques de la insurgencia huti en el mar Rojo indujeron al establecimiento de la operación Guardián de la Prosperidad, liderada por EE. UU. y Reino Unido, con apoyo de Australia, Baréin, Canadá, Dinamarca, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Francia.

En cualquier caso, Kuwait es el más importante aliado de Estados Unidos en la región, cuya alianza se remonta a 1991 cuando este país lideró las fuerzas internacionales que liberaron al emirato del ejército iraquí, tras su invasión, ocurrida el 2 de agosto de 1990. Asimismo, es un activo miembro de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), que canaliza la cooperación entre la OTAN y cuatro países del CCG (EAU, Catar, Kuwait y Baréin), en la que el Centro Regional del ICI en Kuwait es el más importante, inaugurado en 2017 como centro para la educación, la formación y la diplomacia pública (Torregrosa, 2024).

²⁴ En septiembre de 2024, se anunció la conclusión de la operación Inherent Resolve en Iraq para septiembre de 2025 (en Siria en 2026). No obstante, aún no se ha llegado a un acuerdo sobre la reducción de tropas estadounidenses en el país. Disponible en: [US, Iraq announce end of defeat-ISIS coalition, but troops may stay - Al-Monitor: The Middle East's leading independent news source since 2012](#)

²⁵ El secretario de Defensa Lloyd Austin puso a más de 2000 militares en alerta máxima con una orden de preparación para el despliegue. El 17 de octubre el Pentágono dijo que, en caso de que el presidente active las unidades, las defensas aéreas del Ejército estadounidense, las capacidades médicas y logísticas y las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en Oriente Medio se reforzarán aún más. Además, el grupo de ataque del portaaviones USS Dwight D. Eisenhower se unió a través del Atlántico al grupo de ataque del portaaviones USS Gerald R. Ford, que estaba operando en el Mediterráneo oriental. Tres buques del grupo anfibio USS Bataan desplegaron infantes de marina en aguas próximas a Israel. Un escuadrón de aviones de ataque A-10 llegó a Oriente Medio y se amplió el despliegue de otro escuadrón. También llegaron a la región más aviones de combate F-15 y F-16 (BABB, Carla. «Un buque de guerra estadounidense derriba varios misiles «potencialmente» dirigidos a Israel», *Galaxia Militar*. 20 de octubre de 2023. Disponible en: <https://galaxiamilitar.es/un-buque-de-guerra-estadounidense-derriba-varios-misiles-potencialmente-dirigidos-a-israel>

China

China viene jugando un rol cada vez más destacado en la región, donde está realizando grandes inversiones en el sector de los hidrocarburos que le permitan asegurarse su suministro a medio y a largo plazo.

En el entorno global, China lidera el grupo económico de los BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Suráfrica), una nueva configuración de poder alternativa a los Estados que integran el G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá).

Iraq posee el 80 % de las reservas petrolíferas de Oriente Medio, junto con Arabia Saudí, Irán y Kuwait, pero, al contrario que sus vecinos productores, Iraq no ingresó en la última ampliación de los BRICS, en enero de 2024, al que sí se incorporaron Arabia Saudí, Irán, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Argentina y Etiopía²⁶.

La relación con la RPC es la primera prioridad en la política exterior de Irán, pero también es un aliado de alto valor para Arabia Saudí, Catar, Kuwait, Omán y EAU. Al respecto, fue muy significativa, en mayo, la décima Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación China-Estados Árabes, celebrada en Pekín, donde se acordaron diversas áreas de cooperación con los países de este entorno.

Ese mismo mes, en mayo de 2024, siete empresas chinas ganaron en Iraq las licitaciones para la exploración de ocho yacimientos de petróleo y dos de gas: «Los yacimientos son el Campo Oriental de Bagdad, Éufrates Medio; Al Faw y Jabal Sanam, en Basora; Al Qarnain, en Nayaf y Al Anbar; Zurbatiya y Al Dhafriya, en Wasit; Sumer y Abu Khaymah, en Muthanna; y un terreno que se extiende a lo largo de las provincias de Diwaniya, Nayaf, Babilonia, Wasit y Muthanna» (El periódico de la energía, 2024).

Irán

La revolución iraní de 1979 demostró la vitalidad de la tradición chií y su influencia política a partir de entonces. Posteriormente, los atentados del 11 de septiembre, en 2001, forjaron un cambio de más proximidad entre Irán, Iraq y Siria cuando fueron incluidos por

²⁶ Con esta última ampliación, los BRICS alcanzaron un 37 % del PIB global y el 47 % de la población mundial: Presentación del Curso de Verano (Tendencias Geopolíticas (V): *¿Existe un sur global?* San Lorenzo de el Escorial, 01-05 de julio 2024.

los Estados Unidos en el llamado Eje del Mal, como países que patrocinaban el terrorismo y las armas de destrucción masiva, tal y como quedó recogido en la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. de 2002.

En la región, bajo el desarrollo del concepto denominado Eje de la Resistencia²⁷, Irán ha formado una red integrada, formada por milicias iraquíes, Hamas, el régimen sirio, Hezbolá y las milicias hutíes²⁸ que comparten los mismos enemigos, Israel y Estados Unidos. Debido a la posición geográfica que ocupa Iraq, de frontera entre Siria e Irán a lo largo de 367 y 1599 km respectivamente, su situación le convierte en un país de vital importancia para la estrategia iraní.

Específicamente, la invasión estadounidense en 2003 abrió la puerta a la entrada de Irán en Iraq, aunque el país adquirió un papel más relevante cuando se involucró en la guerra contra el Califato Islámico, entre los años 2014 y 2017, mediante la movilización de milicias chiíes iraquíes.

Desde entonces, concurren profundas conexiones entre Teherán y Bagdad. Al respecto, fue Iraq donde el presidente de Irán, Masoud Pezeshkian, realizó su primer viaje al extranjero, en septiembre de 2024, desde que asumió el cargo. Para asegurar sus intereses, Irán está presionando al primer ministro iraquí, Mohammed Shia al-Sudani, para que ponga fin a la presencia de la coalición antiyihadista²⁹. Sin embargo, debido a la creciente tensión en la región, se ha pospuesto el anuncio del calendario para su retirada (Tawfeeq, 2024).

Conclusiones y perspectiva

Ámbito internacional

Iraq tiene una proyección regional e internacional poco relevante y, aunque posea grandes reservas petrolíferas, el sector energético no le proporciona capacidad de influencia en el escenario internacional. Es más, el descenso progresivo del precio del

²⁷ Este eje, comandado por Irán, se especifica en dos publicaciones: *Fuente*: Cobo (2024) y Álvarez-Ossorio *et al.* (2024).

²⁸ La participación de las milicias hutíes en el eje de Teherán se aborda en: Torregrosa (2024b).

²⁹ El 22 de julio de 2024, se reanudaron las conversaciones en Washington sobre el futuro de la presencia de las tropas estadounidenses en Iraq (2500 efectivos). Disponible en: [US resumes talks with Iraq over future of troop presence - Al-Monitor: The Middle East's leading independent news source since 2012](#)

barril por debajo de los ochenta dólares representa un horizonte muy complicado para su economía, que depende exclusivamente del crudo. Además, se encuentra sujeto a la influencia de tres grandes potencias, con aspiraciones a menudo opuestas.

En el ámbito de la seguridad, Estados Unidos es el actor más importante y de seguir creciendo las tensiones, parece difícil que las tropas estadounidenses se retiren del país.

China que ha incrementado su presencia de Iraq, tiene gran interés en la estabilidad económica y política. Además, ejerce un papel central en los BRICS. Aunque Iraq aún no forma parte de este grupo económico, es posible que, para conseguir una posición de ventaja en su competencia frente a EE. UU., busque su pertenencia en el futuro, amparándose en su condición de gran productor de petróleo. A medio plazo, Iraq podría formar parte de ese mundo incipiente, liderado por China, donde se están cambiando los equilibrios del poder global. Por otra parte, las perforaciones de petróleo y gas que van a efectuar las empresas chinas provocarán un aumento de los problemas medioambientales en Iraq y serán muy graves a medio y largo plazo.

Para la seguridad de Irán, Iraq es vital al ocupar un papel de conexión geográfica en su Eje de Resistencia. Como China, tampoco está interesado en alterar la estabilidad gubernamental en Iraq porque está situado en una buena posición para penetrar en el espacio político dado que el presidente y el primer ministro, el kurdo Abdul Latif Rashid y el chii Mohamed Shia al-Sudani, respectivamente, son proclives al influjo de Teherán. En materia de seguridad, continuará presionando al primer ministro para la retirada de las tropas americanas.

Los esfuerzos diplomáticos para un alto el fuego en Gaza está estancados y existe el riesgo de una guerra más amplia entre Israel e Irán que afecte a Iraq como efecto colateral del conflicto. China podría ser el actor capaz de restablecer la estabilidad pues su presencia se percibe de forma positiva en la región y disfruta de un precedente significativo con su mediación, en septiembre de 2023, que fue decisiva en el restablecimiento de las relaciones bilaterales entre Irán y Arabia Saudí.

Ámbito interno

En el ámbito sociopolítico se asiste a un momento de estabilidad desde la formación del Gobierno en 2022 en cambio, el país ha de hacer frente a otro tipo de riesgos en otras esferas.

Las fuerzas armadas han mejorado pero la eficacia de las FMP, competencia del primer ministro, está comprometida debido a que entre sus milicias impera una gran segmentación como extensiones armadas de determinados partidos o de acuerdo con intereses totalmente excluyentes. En particular, las milicias proiraníes han ganado terreno económico y militar y es muy posible que se esté desarrollando una lucha de poder entre las tres facciones militares que tienen mayores vínculos con Irán, Kataeb Hizbulah, Badr y Asaib Ahl Haq, para suceder al iraquí Abu Mahdi al Muhandis, como el líder de las aproximadamente 35 milicias iraquíes proiraníes hasta su muerte, en 2020.

En segundo lugar, las acciones del Gobierno del Kurdistan no están alineadas con la autoridad estatal de Bagdad e incluso limitan notablemente su soberanía. Respecto las tensiones por el control estatal del petróleo, por ahora la batalla la ha ganado Bagdad. Por otro lado, es posible que las próximas elecciones parlamentarias para la Asamblea del Gobierno Regional del Kurdistan (GRK), el partido pro turco PDK obtenga la mayoría. En consecuencia, Turquía tendrá más poder en esta región y los conflictos fronterizos entre el Gobierno iraquí y Turquía van a aumentar a medida que las tropas turcas extiendan sus acciones armadas en el Kurdistan iraquí.

Por último, los efectos acumulativos del terrorismo yihadista durante quince años, desde el 2003 hasta la caída del califato en el 2017, han tenido un impacto demoledor sobre Iraq. Actualmente, el riesgo del Estado Islámico ha disminuido y si continúa en la misma tendencia, iniciada en el 2022, se ejecutarán menos de doce ataques al mes, número considerado de nivel bajo. Sin embargo, el grupo yihadista mantendrá su amenaza mediate ataques, posiblemente a pequeña escala, en las provincias de Kirkuk, Salah al-Din, Diyala y Anbar.

En definitiva, China mantiene fuertes relaciones económicas con Iraq y con demás países costeros del golfo Pérsico, donde además Arabia Saudí, Irán y Emiratos Árabes ya confluyen en los BRICS, unión de intereses económicos, orientada por Pekín, que se considera un factor de estabilidad. Ante este hecho, es muy posible que disminuyan los

motivos de confrontación en esta región y en el espacio marítimo del golfo Pérsico. Respecto a la red de aliados de Estados Unidos, se constata que, Iraq como el resto de los países ribereños, no participan de la política estadounidense de contención frente a China.

Bibliografía

- Al Jazeera. (2024). At least five US personnel injured in rocket attack on Iraq military base [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2024/8/6/at-least-five-us-personnel-injured-in-attack-on-iraq-military-base>
- Álvarez-Ossorio, I., Hernández, D. y Rodríguez, L. (2024). *El impacto de la guerra de Gaza en Oriente Medio* [en línea]. Fundación Alternativas, n.º 234, pp. 30-33. [Consulta: 13 agosto 2024]. Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2024/03/GAZA_ORIENTE_MEDIO.pdf
- CEX. (2024). *Informe económico y social de Iraq* [en línea]. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Ankara. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/008/documentos/2024/05/anexos/iec-iraq.pdf>
- COVITE. (2022). *Anuario del terrorismo yihadista 2022* [en línea]. Observatorio internacional de estudios sobre terrorismo. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2023/04/RESUMEN_EJECUTIVO_ANUARIO_2022.pdf
- De Planhol, X. (2000). *Las naciones del profeta, manual de geografía política musulmana*. Bellaterra, pp. 64-65, 322-323.
- El Periodico de la Energia. (2024). Siete empresas chinas ganan las licitaciones en 10 proyectos de exploración de petróleo en Irak [en línea]. *El Periodico de la Energia*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/siete-empresas-chinas-ganan-licitaciones-10-proyectos-exploracion-petroleo-irak/>

- Fuente Cobo, I. (2024). Rusia, Turquía e Irán. El «Gran Juego» de las potencias revisionistas [en línea]. *Documento de Análisis IEEE*, p. 25. [Consulta: 2024]. Disponible en:
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA18_2024_IGNFU E_GranJuego.pdf
- Informe Semanal de Política Exterior*, n.º 1365 [en línea]. (2024). Política Exterior. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.politicaexterior.com/revista-informe/informe-semanal-1356/>
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2023). *The Military Balance 2023*, «Iraq», p. 330.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2022). *The Armed Conflict Survey, 2022*, «Iraq», pp. 144-153.
- Ortega Medina, F. (2024). Evolución legal del mercenario en el conflicto de Ucrania, ¿respeto o soslayo al DIH? [en línea]. *Documento de Opinión IEEE* 47/2024. [Consulta: 2024]. Disponible en:
[https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE047_2024_FELORT_Ucrania.pdf.\(p.7\)](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE047_2024_FELORT_Ucrania.pdf.(p.7))
- Tarilonte, E. (2024). Irak: un país, dos misiones. *Revista Española de Defensa*. N.º 416, p. 38-45.
- Tawfeeq, M. (2024). Iraq aplaza los planes de finalizar la presencia militar estadounidense en medio de las tensiones regionales [en línea]. *CNN*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://cnnespanol.cnn.com/2024/08/15/iraq-aplaza-planes-retirada-tropas-estado-unidenses-tensiones-regionales-trax/>
- Torregrosa, N. (2024). Ansar Allah, un movimiento insurgente en fase de ascenso [en línea]. *Documento de Análisis IEEE*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA27_2024_NATTO R_Movimiento.pdf
- . (2024). Kuwait, un emirato en una región en transformación [en línea]. *Documento de Análisis IEEE*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA47_2024_NATTO_R_Kuwait.pdf

ANEXO I

Cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

Capítulo	UNA APROXIMACIÓN A IRAQ, SUS CONSTANTES SOCIOPOLÍTICAS Y LAS CONDICIONES ACTUALES
Fecha	Acontecimientos
1916	Acuerdos de Sykes-Picot entre Francia y Gran Bretaña: comienza el mandato británico en el territorio iraquí.
1932-1958	Independencia de Iraq
	Periodo monárquico (dinastía hachemita)
1958	Golpe de Estado del general Abdul Karim Kassem
1968	El partido Baaz llega al poder tras el golpe de Estado de Hasan al Bakr.
1979-2003	Presidencia de Saddam Hussein
	Guerra contra Irán (1980-1989)
	Invasión y anexión de Kuwait como decimonovena provincia de Iraq (1990).
	Resolución CSNU 678 (1990): primera guerra del Golfo (operación Tormenta del Desierto).
	Invasión de Iraq por una coalición militar liderada por Estados Unidos y Reino Unido (2003).
2004	Abu Musa Al Zarqawi establece Al Qaeda en Iraq para luchar contra las FAS norteamericanas y la comunidad chií.

2006	Al Zarqawi muere y Al Qaeda en Iraq para a llamarse Estado Islámico en Iraq (EI).
2010	Abu Bark al Bagdadi es nombrado líder del Estado Islámico en Iraq.
2011	Primaveras Árabes
	El llega Siria para luchar contra el Gobierno de Bashar Al Assad.
2013	Abu Bark al Bagdadi anuncia la creación del Estado Islámico en Iraq y el Levante.
2014	Escisión entre Al Qaeda y el Estado Islámico (EI).
	Proclamación en Mosul del Califato por el Estado Islámico de Iraq y el Levante.
	Fatwa del clérigo chií Ali Sistani pidiendo a los iraquíes a luchar contra el EI y entrada de las milicias chiíes proiraníes.
	Operación militar internacional, Inherent Resolve (OIR), contra el Estado Islámico (EI).
2017	El Gobierno iraquí decreta la derrota del Estado Islámico.
2022	Elección del presidente y formación de nuevo Gobierno presidente, el kurdo Abdul Latif Rashid y el chií Mohamed Shia al-Sudani, como primer ministro.
2023	ataque de Hamás y contraofensiva israelí en la Franja de Gaza
2024	El conflicto entre Israel y Gaza se contagia a Iraq y las milicias iraquíes proiraníes se activan contra EE. UU e Israel.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS*	
Extensión: 441 839 kilómetros cuadrados	
PIB: 231 983 millones de euros (2023)	
Estructura PIB	Agricultura 3 % (2023)
	Industria 62,2 % (2023)
	Servicios 34,4 % (2023)
PIB per cápita: 11 950 USD (2022) a 11 740 USD (2023)	
Tasa de crecimiento PIB: Desaceleración 7 % (2022) a 2,7 % (2023).	
Relaciones comerciales	
(Exportaciones): Hidrocarburos (90 %)	
Relaciones comerciales	
(Importaciones): Maquinaria y aparatos mecánicos, tarjetas inteligentes, productos de construcción, cables de fibras ópticas.	
Población: 46 595 283 millones de habitantes	
Estructura de edad	0-14 37,3 %
	15-64 59,3 %
	Más de 65 3,4 %
Tasa de crecimiento de la población: 2,5 %.	
Grupos étnicos: árabes, kurdos (23 %), turcomanos y asirios	
Religiones: musulmana 95 % y 5 % (cristianos caldeos y asirios yazidies, sabeanos)	
Tasa de alfabetización de la población: 83,3 %.	
Población bajo el umbral de la pobreza: 18,9 % (2012)	

Índice GINI 29,5 (2012)
Gasto militar. % del PIB 4,12 % del gasto público total. (2022).

Fuentes: ICEX. *Informe económico y social de Iraq*. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Ankara, 2024; Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores: *ficha país Iraq* (abril de 2022).

*Natalia Torregrosa Ramos**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

27/2024

9 de abril de 2025

Abel Romero Junquera

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE. Del «Libro Blanco» a una verdadera «Estrategia de Defensa»

Reflexiones sobre «Defensa» en la UE. Del «Libro Blanco» a una verdadera «Estrategia de Defensa»

Resumen:

El conflicto de Ucrania, que ha devuelto la guerra convencional al territorio europeo, algo que la Unión Europea daba por extinguido, sumado a la incertidumbre generada por la nueva Administración americana en relación al compromiso de EE. UU. con la defensa territorial de Europa en el marco de la OTAN, han derivado en una situación de inquietud e inseguridad en lo relativo a la defensa en Europa, que ha provocado una reacción de la UE con la intención de asumir mayor responsabilidad en su propia defensa, y depender menos del paraguas americano en la OTAN.

Europa ha asumido que tiene que incrementar de forma notable el gasto en defensa, y así, mientras la Comisión está proponiendo iniciativas tanto en industria de defensa como en financiación para desarrollar capacidades militares, el Consejo, órgano competente en temas de defensa a nivel institucional de la UE, continúa en el ámbito declarativo, pero todavía sin tomar decisiones de calado en el tema.

El recientemente presentado *Libro Blanco*, orientado esencialmente al gasto en defensa (capacidades, industria de defensa, financiación), debería dar paso a un *Libro Blanco de Defensa* propiamente dicho, más amplio en su alcance, y que oriente las posibles decisiones de la UE tanto en los medios necesarios para fortalecer la defensa europea, definir el marco estructural donde se desarrollará (fortalecer la dimensión europea de OTAN u otras opciones), así como las estructuras de mando y control y de decisión política necesarias. En esencia, orientar el desarrollo de una acción estratégica de la Unión Europea en Defensa (con mayúsculas).

Palabras clave:

Defensa, UE, OTAN, dimensión europea de OTAN, *Libro Blanco*, capacidades militares, financiación, gasto en defensa, Consejo UE en formato Ministros de Defensa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Some thoughts about «Defence» within EU framework. From the «White Paper» to a real «EU Defence Strategy»

Abstract:

The conflict in Ukraine, which has brought conventional war back to European territory, something which the European Union had considered extinct, together with the uncertainty generated by the new American administration in relation to the US commitment to the territorial defence of Europe within the NATO framework, have led to a situation of concern and insecurity as regards defence in Europe, which has caused the EU to react with the intention of assuming greater responsibility for its own defence, and to depend less on the American umbrella in NATO.

Europe has assumed that it has to significantly increase defence spending, and thus, while the Commission is proposing initiatives both in the defence industry and in financing domains to develop military capabilities, the Council, the competent body in defence matters at EU institutional level, continues in the declarative sphere, but without yet being able to take any major decisions on the subject.

The recently presented White Paper, essentially oriented towards defence spending (capabilities, defence industry, financing, etc), should give way to a proper White Paper on Defence, broader in scope and guiding possible EU decisions on the means necessary to strengthen European defence, on defining the structural framework in which it will be developed (strengthening the European dimension of NATO or other options), as well as on the necessary command and control and political decision-making structures. In essence, to guide the development of a strategic action of the Union in DEFENCE (with capital letters).

Keywords:

Defense, EU, NATO, European dimension of NATO, White Paper, military capabilities, financing, defense spending, EU Council on Defense Ministers format.

«No hay viento favorable para aquel que no sabe dónde va».
Séneca

Introducción

En el ámbito de la seguridad y de las relaciones internacionales, el panorama estratégico ha cambiado de forma drástica en los últimos 20 años. Hemos pasado de la llamada *pax americana*, del momento unipolar donde EE. UU. era la potencia hegemónica de nivel global¹, a un regreso a la competición entre grandes potencias. El multilateralismo ha perdido influencia, y las relaciones de poder, entendidas cada vez más desde una perspectiva realista, son cada vez más protagonistas. Organizaciones como Naciones Unidas, la OSCE² o la propia UE, tienen cada vez menos influencia.

Son las grandes potencias, tanto las que defienden las normas y el orden establecido tras la II Guerra Mundial (Estados Unidos), como las que quieren modificar dicho orden y adecuarlo a sus intereses, las denominadas «revisionistas» (con China y Rusia como estandartes), las que marcan el nuevo campo de juego. Los demás países, el resto de los BRICS³, y los del denominado Sur Global⁴, están expectantes viendo cómo se conforma el nuevo escenario, con vistas a tomar postura. Así, la fuerza y el instrumento militar vuelven a cobrar protagonismo, y ejemplo claro es que a nivel global el gasto militar se ha duplicado en lo que va de siglo, con Asia y en particular China que lo han multiplicado por tres⁵.

¹ Podemos considerar que el periodo de hegemonía americana (unipolar) abarca los años 90 del siglo pasado y los primeros años del siglo XXI. Podríamos situar el conflicto entre Rusia y Georgia en 2008 como punto de inflexión donde comienza el cambio de panorama, que además coincide con el inicio de la crisis financiera de 2008, que afectó a las economías de todo el mundo, pero en particular a los Estados Unidos y a los países occidentales.

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 3 de abril de 2025.

² OSCE – Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. <https://www.osce.org/es>

³ BRICS – asociación política y económica internacional de países emergentes constituida como alternativa al G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). El nombre está conformado por las iniciales de los 5 primeros miembros: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Creada en 2010, en 2024 se unieron Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán.

⁴ Sur Global es un concepto híbrido, referido a lo geográfico, geopolítico, histórico y nivel de desarrollo, que se engloba a un conjunto de países tanto del tercer mundo como en vías de desarrollo, y se identifican normalmente con países con ingresos bajos, pobreza, altas tasas de crecimiento de población, sistemas de salud e infraestructuras en general deficientes. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/un-sur-global-geopolitico-hibrido-y-multipolar/>

⁵ Datos de SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>

La Unión Europea, gigante económico y con cierta relevancia política y diplomática, carece de un instrumento militar sólido y creíble, lo que le hace perder influencia en el nuevo escenario internacional.

La preocupación de Europa por la seguridad y la defensa ha sido bastante limitada desde la caída de la Unión Soviética (1991), y en general, la actitud ha sido la de protegernos bajo el paraguas de EE. UU. Ya en 1997 Bzresinski⁶ enfatizaba la dependencia europea de la protección estadounidense⁷ en materia de seguridad, lo cómodo de la situación para Europa y su escasa preocupación por modificarla y convertirse en gran potencia⁸. Un análisis bastante severo de la actitud de Europa, pero que describe una realidad que ha durado varias décadas.

En la misma línea, Ana Palacio nos recuerda que Europa, y en particular la UE, ha vivido de espaldas a esta realidad, en una dinámica donde se percibía a sí misma como la «luz en la colina⁹». Los dividendos por la paz, derivados del fin de la Guerra Fría permitían construir un Estado de bienestar que daba lugar a un modelo supuestamente irresistible, y que se extendería por todo el mundo, sobre el que se cimentó el éxito comunitario; prosperidad mediante regulación, influencia en base a normas, y estabilidad mediante interdependencia. El problema es que entramos en una era en la que esta propuesta ya no funciona, y avanzamos hacia una realidad donde la seguridad precede a la prosperidad y el poder impone el orden. El multilateralismo, elemento intrínseco de la seguridad y de la acción exterior de la Unión (como se recoge en las Estrategias Europeas de Seguridad, tanto la de 2003 como la de 2016), ha dado paso a las relaciones de poder donde la fuerza, el realismo y las políticas pragmáticas cobran protagonismo¹⁰.

⁶ BZRESINKSI, Z. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós, Barcelona, 1998, p. 67.

⁷ «La cruda realidad es que Europa Occidental, y también —en una medida cada vez más importante— Europa Central, siguen siendo un protectorado estadounidense, con unos Estados aliados que recuerdan a los antiguos vasallos y tributarios. Ello no resulta saludable ni para los Estados Unidos ni para las naciones europeas».

⁸ «No está claro si la mayoría de los europeos quieren siquiera que Europa sea una gran potencia y si están preparados para hacer lo necesario para que se convierta en una. Incluso la actitud residual antiestadounidense de los europeos, actualmente bastante débil, es sorprendentemente cínica: los europeos deploran la "hegemonía" estadounidense, pero se sienten cómodos a su amparo».

⁹ PALACIO, Ana. «Ensimismamiento europeo y necesidad de acción», *El Mundo*. 22 de febrero 2025. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2025/02/21/67b87b91fc6c83e93d8b458e.html>

¹⁰ En 2017, en su *Estrategia de Seguridad Nacional*, EE. UU. ya reconoce la rivalidad entre grandes potencias como su principal preocupación. Sin embargo, a nivel UE, la *Estrategia Global de Seguridad* (2016) no la contempla, y no es hasta la *Brújula Estratégica* (2022), aprobada un mes después de la invasión rusa de Ucrania, cuando la Unión reconoce la crisis del multilateralismo y el regreso a una política de poder, donde el poder blando se utiliza de forma cada vez más coercitiva. PONTIJAS, José. *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea*.

En este nuevo escenario, dos circunstancias han terminado por despertar del todo a la Unión de su sueño postmodernista: la invasión rusa de Ucrania, y la llegada de la nueva Administración americana, que ha añadido a un entorno ya tensionado por la guerra, un elemento adicional de falta de confianza; por primera vez los líderes europeos no están totalmente seguros de si Estados Unidos sigue comprometido con la OTAN y con el liderazgo estadounidense en ella¹¹.

El propio Josep Borrell¹², Alto Representante hasta el pasado diciembre, destacaba en una reciente entrevista que ya no vivimos en el mundo multilateral de la postguerra fría, y que la nueva geopolítica se articula sobre potencias continentales con tentaciones hegemónicas, cuando no imperialistas. Esto nos obliga a actuar en consecuencia, construyendo una verdadera Unión de la Defensa.

Este documento pretende reflexionar sobre la situación actual de la Unión Europea en relación con la defensa, analizando las consecuencias del nuevo escenario, que algunos podrían considerar como «imprevisto¹³», con vistas a considerar opciones para encontrar el rumbo de la defensa europea. El barco de la defensa europea navega en aguas agitadas, y ya no está claro si puede continuar desentendiéndose de la brújula, siguiendo aguas al buque guía, como había hecho hasta ahora.

El marco actual de la defensa en la Unión Europea

Durante su proceso de construcción, la Unión Europea no ha sido capaz de crear una dimensión propia en el ámbito de la defensa. A la falta de consenso en sus primeras etapas, se sumó cierta dejadez en las últimas décadas, en un periodo de relativa paz a nivel global, y cómodos bajo la protección del paraguas americano en el marco OTAN.

Así, al fracaso de la iniciativa de la Comunidad Europea de la Defensa (CED), que naufragó en la Asamblea francesa en 1954, se sumó la escasa relevancia de la Unión

¿Un documento más? IEEE. 8 de junio de 2022. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf

¹¹ INSCHINGER, W. «Europe's Moment of Truth», publicado en *Foreign Affairs*. 2 de marzo 2025. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/volodymyr-zelensky-trump-europes-moment-truth>

¹² <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5199395/josep-borrell-hemos-aumentar-apoyo-militar-ucrania-incluso-estadounidenses>

¹³ Realmente no se debería hablar de escenario no previsto, pues tanto la situación en Ucrania había sido advertida en cierta medida por numerosos analistas, como Kissinger o Mearsheimer, e incluso por el propio Putin desde la Conferencia de Seguridad de Munich (2007), y las llamadas de EE. UU. a que Europa contribuyera más en su defensa comenzaron ya desde el presidente Kennedy, y se volvieron más intensas desde Obama y su giro al Pacífico en 2011.

Europea Occidental (UEO), una iniciativa atractiva, pero que se mantuvo prácticamente inoperante durante décadas, lo que le valió el sobrenombre de la «bella durmiente». Sin embargo, a partir de los años 80 resurge, aunque con ímpetu limitado, y empieza a dar forma al núcleo de lo que sería parte de la acción exterior en seguridad de la Unión en gestión de crisis, en las llamadas misiones *Petersberg*. Durante los años 90 se discutió incluso la posibilidad de que sobre la UEO se desarrollara una dimensión europea de la OTAN, en lo que se llamó la *Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (ESDI¹⁴)*, que fracasó por voluntad de algunos de los aliados. Bajo el lema «separables pero no separados» pretendía crear esa dimensión europea de defensa con capacidad de actuación autónoma, siempre dentro del marco OTAN.

La iniciativa no progresó, y finalmente con un nivel de ambición menor, limitado a gestión de crisis en el exterior de la Unión, y no a defensa, se desarrolló la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a partir de 1999, que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TdL) en 2009 pasó a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Como sucede en numerosas ocasiones en el lenguaje institucional de Bruselas, los nombres reflejan más deseos o aspiraciones que realidades. Así, se puede afirmar de forma categórica que hoy por hoy la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ni es «Común» ni es de «Defensa». Es una política intergubernamental, y por tanto no «comunitaria» (por tanto, competencia exclusiva del Consejo, de los Estados miembros, y no de la Comisión Europea), y tampoco aborda la defensa, siendo únicamente competente en tareas de gestión de crisis.

Las acciones de gestión de crisis solo se podrán llevar a cabo en el exterior del territorio de la Unión, mientras que la defensa territorial de los países de la Unión se enmarca en la OTAN, para aquellos que son miembros de ambos clubes (23 de los 27). Para los cuatro países UE (Austria, Chipre, Irlanda y Malta) que no pertenecen a la Alianza Atlántica, su defensa territorial es responsabilidad nacional¹⁵. No teniendo un plan para

¹⁴ ESDI, European Security and Defence Initiative, o Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) se desarrolló en el seno de la Alianza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para reforzar la participación europea en materia de seguridad y, al mismo tiempo, la cooperación transatlántica. La IESD se desarrolló junto con iniciativas complementarias llevadas a cabo por otras organizaciones que se reforzaban mutuamente, como la Unión Europea Occidental (UEO), que posteriormente fue sustituida por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

¹⁵ Aunque el artículo 42.7 del TdL se puede interpretar como una suerte de apoyo del resto de los países a aquel país que sufra un ataque, el hecho de que la UE no tenga estructuras ni medios propios de defensa, sino que lo son de sus

la defensa europea fuera de la OTAN, hemos confiado en esta organización y en las capacidades de EE. UU. desde hace décadas.

Este es el marco normativo vigente que se recoge claramente en el citado artículo 42 del Tratado. La Unión no hace defensa, no tiene medios ni estructuras para la defensa, aunque sí para la gestión de crisis, pero siempre en el exterior de la Unión. Digno de mención es el apartado 7¹⁶ del citado artículo 42, que algunos asimilan al artículo 5 del Tratado Atlántico, que aboga por el apoyo del resto de Estados si uno de ellos es atacado, pero sin medios ni estructuras a nivel defensa, ese apoyo sería esencialmente bilateral.

Así se conforma el campo de juego que hemos establecido para la seguridad y la defensa en la UE durante los últimos 25 años, influido por un escenario estratégico donde habíamos asumido que la guerra tradicional estaba desterrada del territorio europeo, y donde la Unión apostaba claramente por el multilateralismo, por la diplomacia, y por las misiones y operaciones de gestión de crisis como instrumentos para evitar los conflictos, dejando la defensa territorial (circunstancia que se estimaba como muy poco probable) en manos de los propios Estados miembros, 23 de los cuales satisfacían esta necesidad en el marco de la Alianza Atlántica.

Nuevo panorama estratégico. ¿Cómo está reaccionando la Unión Europea?

La invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, produjo un enorme impacto y generó gran preocupación en Europa, en la UE y en la propia OTAN. No podemos decir que este evento fuera un «cisne negro»¹⁷, pues no era del todo inesperado; realmente se acercaría más al concepto de «rinoceronte gris»¹⁸. La guerra tradicional, con toda su

EEMM, limita que la Unión, como tal, se pueda movilizar como un todo ante una agresión territorial a un Estado miembro. Siendo este un debate complejo y de detalle que no se pretende abordar en este trabajo.

¹⁶ Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

¹⁷ En geopolítica, se entiende como «cisnes negros» a aquellos acontecimientos que ocurren por «sorpresa», que no ha sido anticipado por analistas prospectivos, y que tienen un gran impacto. Es un concepto desarrollado por Nassim Taleb, en su obra *El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable* (2007). Ejemplos de «cisnes negros» son los atentados del 11 de septiembre de 2001, o el comienzo de la I Guerra Mundial.

¹⁸ En contraposición a los cisnes negros, se entiende por «rinoceronte gris» a aquellos acontecimientos evidentes, que tienen una clara probabilidad de suceder, que son ignorados (por los que toman las decisiones), y cuando suceden tienen también un gran impacto. Ejemplo de «rinoceronte gris» puede ser la pandemia de COVID 19.

crudeza, magnificada en las imágenes y relatos de los medios de comunicación, y que se creía erradicada del territorio europeo, estaba de vuelta.

Europa se moviliza; por una parte, los distintos países apoyan de manera significativa a Ucrania, tanto militar, económica como diplomáticamente, tomando claro partido (aunque no de forma unánime), mientras que la UE línea moviliza sus instrumentos para apoyar a Ucrania. Por otra parte, la OTAN, además de dar apoyo diplomático, y sin involucrarse como organización en el conflicto, se concentra en la disuasión en su «frente Este» ante la posible amenaza rusa.

El escenario es por tanto el de una guerra convencional en territorio europeo, donde se apoya claramente a la parte que ha sufrido la agresión, y simultáneamente la OTAN, instrumento de defensa territorial de la mayoría de los países europeos se prepara ante la posibilidad de una agresión territorial a alguno de los aliados, intensificando sus acciones de disuasión.

El segundo acontecimiento que genera incertidumbre y preocupación añadida en la defensa del territorio europeo, es la llegada de la nueva Administración americana el pasado enero, donde el presidente Trump y su equipo más cercano hacen una serie de declaraciones, explosivas en cuanto a las formas, sobre la OTAN y la defensa europea, sobre la falta de compromiso e implicación de los europeos en su propia defensa, y sobre la posible menor implicación y compromiso de EE. UU. en OTAN, y por tanto con la defensa territorial, lo que genera inseguridad e incertidumbre en los aliados europeos.

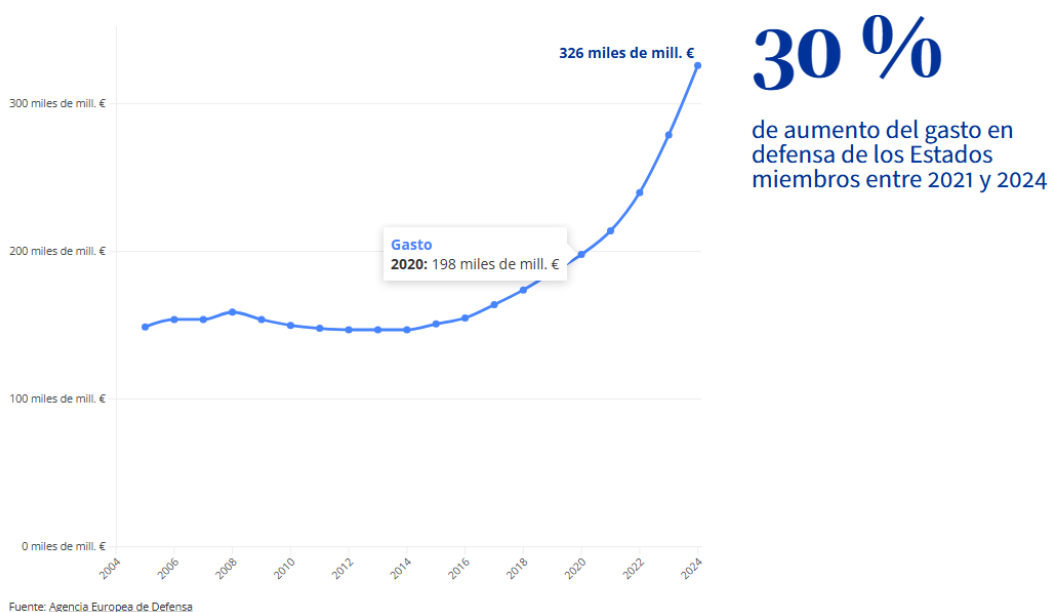
Donald Tusk enfatizaba el pasado 2 de noviembre, que el futuro de Europa no dependía de las elecciones americanas, sino de los europeos, que deberían crecer y crear su propia fuerza, señalando que la era de la externalización geopolítica había terminado. Si bien esa dependencia puede haber terminado, la realidad sigue siendo que Europa necesita a EE. UU. y que EE. UU. necesita a Europa para enfrentar las amenazas de China y de Rusia, y para tratar de romper el Eje de la Agitación¹⁹ (*Axis of Upheaval*). Como decía Churchill: «Solo hay una cosa peor que luchar con los aliados, y es luchar

¹⁹ El «Eje de la Agitación» es una expresión que se refiere a la creciente colaboración antioccidental entre China, Rusia, Irán y Corea del Norte. Fue utilizado por primera vez en un artículo con el mismo nombre «The Axis of Upheaval» en la revista *Foreign Affairs*, el 23 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/china/axis-upheaval-russia-iran-north-korea-taylor-fontaine>

sin ellos», por lo que abandonarlos sería algo muy difícil de revertir y posiblemente muy costoso²⁰.

El incremento de gasto en defensa de los aliados europeos

Desde hace décadas, la OTAN, y en particular EE. UU., han reclamado de los aliados europeos un mayor compromiso con la Alianza, con la intención de hacer un reparto más equilibrado de las contribuciones de los distintos países. El gasto en defensa de EE. UU. era prácticamente el triple que la suma del resto de aliados, y además de una muy importante contribución en capacidades y tropas aportaba aquellas capacidades estratégicas que ninguno del resto de aliados podía desarrollar por sí mismo. En la Cumbre de Gales de 2014, se acordó que todos los aliados incrementarían su gasto en defensa hasta el 2 % del PIB antes del 2024 (en una década).



Durante los primeros años el incremento de gasto en defensa de los europeos se produjo de forma relativamente lenta, pero la invasión de Ucrania por parte de Rusia, y el temor real ante una situación de guerra convencional en la frontera este de la Unión provocó que el proceso se acelerara.

²⁰ <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/02/time-to-reassess-the-costs-of-euro-atlantic-security.html>

Así, como se observa en la figura, el gasto en defensa de los países de la Unión pasó de cerca de 150.000 M€ en 2014, a casi 200.000 M€ en 2020. A finales de 2024 había subido hasta los 326.000 M€, lo que supone un 1,99 % de la media combinada de los PIB de los 27, y se estima que para 2027 se podría situar cerca de los 430.000 M€.

Sin embargo, el gasto que los aliados de la Unión²¹ aportan a OTAN, se ejecuta a través de 23 presupuestos distintos, y aunque tienen en cuenta las necesidades de las capacidades de OTAN y de la UE, están condicionados y priorizados por las nacionales.

Esta situación implica que tenemos 23 grupos de capacidades diferentes, que cuando los sumamos para aportarlos a OTAN dan como resultado unas capacidades reales mucho menores que la suma de las partes consecuencia de las duplicidades y de la fragmentación; a modo de ejemplo podemos decir que tenemos posiblemente más fragatas de las que necesitaríamos a nivel europeo, de muchos tipos distintos que no siempre son interoperables entre ellas, y además integradas orgánicamente como parte de las Fuerzas Armadas de cada uno de los 23. Posiblemente satisfaga los intereses nacionales de cada país, pero cuando las sumamos, son profundamente ineficientes como conjunto²². A esto añadimos que determinadas capacidades están fuera del alcance de los países europeos (capacitadores estratégicos como inteligencia, transporte estratégico, reabastecimiento en vuelo, etc.) por lo que en OTAN el único aliado que las puede aportar es EE. UU.

¿Qué está haciendo la Unión Europea y en particular la Comisión Europea? El Libro Blanco de (Industria de) Defensa

Posiblemente la fragmentación y las duplicidades son los primeros aspectos a los que se enfrentó la Unión Europea en el ámbito de la defensa y de las capacidades militares. Se lanzaron diversas iniciativas para reducir estas deficiencias, tanto por parte del Consejo (como la Cooperación Estructurada Permanente, donde proyectos como la corbeta europea son un claro ejemplo), como por la propia Comisión Europea.

²¹ Teniendo en cuenta que 23 de los 27 EEMM de la Unión son a la vez aliados OTAN, la suma en valor absoluto del gasto de los 23 supone el 98% de la suma total de los 27 de la Unión, por lo que se puede decir que «prácticamente» todo el gasto en defensa contabilizado en el marco UE se puede contabilizar asimismo en el marco OTAN.

²² Esto sucede por ejemplo en el marco OTAN, donde a cada aliado se le asignan una serie de capacidades en el proceso de planeamiento de capacidades OTAN (NDPP) con las que debe contribuir al conjunto, pero que no siempre se alcanzan, y además al sumarla con las de otros países, la resultante no siempre es eficaz consecuencia de la fragmentación y duplicidades que se producen a 32, además de los consiguientes problemas de interoperabilidad.

Teniendo en cuenta que en el marco institucional actual las competencias en seguridad y defensa son exclusivas del Consejo, la Comisión centró sus esfuerzos en áreas donde sí es competente como en política industrial, económica o en el marco del control presupuestario y de déficit de los Estados miembros, orientadas a la defensa, actuando como «facilitador» para el desarrollo de capacidades militares.

En los últimos años se han creado herramientas como los Fondos Europeos de Defensa, y en especial desde la invasión rusa de Ucrania, se ha desarrollado nueva normativa y se han creado nuevas herramientas como ASPA...

En marzo de 2024 se presenta la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) cuyo objetivo es reforzar la competitividad y la preparación de la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa a nivel europeo (DTIB). La idea que subyace es promover una industria de defensa a nivel UE capaz de producir más, y más rápido, lo que requiere más cooperación y acción colectiva entre europeos.

En esta misma línea, en septiembre de 2024 se presenta el *Informe Draghi*²³, centrado en la competitividad, y que dedica su séptimo capítulo «a la defensa». Analiza la citada situación de fragmentación de la estructura europea de industria de defensa, con compañías que operan esencialmente orientadas a sus mercados nacionales, a lo que se suma la falta de coordinación y estandarización dentro de la Unión, la limitada inversión en investigación, desarrollo e innovación en defensa, una fuerte dependencia de soluciones de terceros países (principalmente de EE. UU.²⁴), y una casi inexistente gobernanza a nivel europeo de la política industrial de defensa, donde los EEMM ni tienen voluntad política, ni han creado los mecanismos necesarios para aunar recursos y financiar y adquirir capacidades de forma conjunta, haciendo por el contrario un uso casi abusivo del artículo 346.

Para su segunda Comisión, la presidenta Von der Leyen crea la figura del «Comisario de Defensa y el Espacio», que tiene como misión principal actuar como «facilitador» para incentivar la cooperación entre Estados miembros, para promover la integración de compañías europeas de defensa, así como iniciativas de financiación que favorezcan el

²³ Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

²⁴ En su informe, Draghi destaca que en un año (junio 2022 a junio 2023), los países de la UE invirtieron (gastaron) aproximadamente 75.000 M€ en capacidades militares, de los cuales casi 50.000 se adquirieron en EE. UU.

desarrollo de capacidades militares. Como única objeción a esta figura podemos señalar el nombre asignado, que sigue esa «tradición» tan de Bruselas de llamar a las cosas por lo que nos gustaría que fueran y no por lo que realmente son, generando únicamente confusión. El nuevo Comisario, sin competencias en defensa, sí las tiene en política industrial, en este caso orientada a la defensa, por lo que sería más acorde a sus responsabilidades el nombre de «Comisario de Industria de Defensa y el Espacio».

En el marco de la financiación, también responsabilidad de la Comisión, se presentó el pasado 4 de marzo el *Plan de Rearme (ReArm Europe Plan /Readiness 2030)* con la idea de potenciar la financiación del gasto militar dando a los países de la UE una mayor flexibilidad financiera. El Plan incluye elementos como la flexibilización del techo de déficit de los países²⁵ (que permitiría al conjunto de Estados miembros gastar en defensa unos 650.000 M€ más en cuatro años), o un instrumento de financiación con créditos a bajo interés de hasta 150.000 M€. Estas medidas, además de otras, estarían supeditadas a determinadas condiciones, y no debemos olvidar que se trata únicamente de favorecer la necesidad de desarrollo de capacidades de defensa, donde el gasto es asumido exclusivamente por los países a través de sus presupuestos nacionales de defensa. En esencia, Bruselas permite y facilita el gasto, pero este es exclusivo de los países, lo cual no deja de ser razonable, pues las capacidades militares que se desarrollen, aunque sea en cooperación, pertenecerán exclusivamente a los EEMM, a sus Fuerzas Armadas nacionales.

Como último hito relevante se debe mencionar la presentación el pasado 19 de marzo, por parte de la Comisión y de la Alta Representante, del denominado *Libro Blanco de la Defensa*²⁶. Es un documento pertinente y orientado esencialmente a subsanar las carencias de capacidades y a apoyar la industria europea de defensa, a profundizar en un mercado único de defensa y a aumentar la «preparación» a nivel europeo ante los peores escenarios, mejorando, por ejemplo, la movilidad militar, las reservas de munición, etc.)

²⁵ Activando la cláusula de salvaguarda nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que permite a los EEMM aumentar su gasto en defensa un 1,5 % del PIB, lo que podría permitir un gasto de unos 650.000 M€ en cuatro años.

²⁶ https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en

Siendo una iniciativa constructiva, tiene importantes limitaciones, siendo la primera de ellas su propio nombre una vez más. No se trata realmente de un Libro Blanco²⁷ sobre «Defensa», sino esencialmente sobre «Industria (de defensa)» que son dos ámbitos vinculados pero diferentes, siendo el primero mucho más amplio que el segundo. Se vuelve a utilizar una nomenclatura imprecisa, pues realmente el documento se circunscribe esencialmente a industria de defensa y a señalar carencias en capacidades militares (que agrupa en siete áreas principales), y no a «Defensa» en mayúsculas como se podría esperar del título.

En una aproximación estratégica (*ends, ways and means*) a la «la defensa europea», la Comisión sería únicamente competente en el apartado de los medios (*means*) para lograr los objetivos (*ends*), y no totalmente, pues la identificación y definición de esas capacidades (*means*) es competencia de los Estados miembros (como realmente se puntualiza en el propio *Libro Blanco*) y por tanto del Consejo, siendo responsable la Comisión de facilitar y optimizar su obtención a través de políticas industriales y financieras.

En esta misma línea, el almirante García Sánchez²⁸ comparte unas reflexiones donde considera que el documento cumple las previsiones, pareciendo más el embrión de una política industrial de defensa que una directiva de seguridad y defensa antes las amenazas existenciales a las que se enfrenta la Unión actualmente. Continúa destacando que el documento tiene vocación de establecer la senda para el necesario rearme de la Unión, misión que define como imposible sin una estrategia adecuada. Desarrollar una de las partes sin haber definido el todo no tiene sentido, pero este asunto lo abordamos en los siguientes apartados, en el de las responsabilidades del Consejo.

En todo caso, y a pesar de las apetencias de protagonismo de la Comisión en la definición y desarrollo de una dimensión de defensa (con mayúsculas) de la UE, sus competencias en este campo se limitan a las dimensiones industriales y financieras que «faciliten» el desarrollo de los medios y capacidades militares por parte de los Estados

²⁷ Un «Libro Blanco» es un documento que publican los gobiernos o determinadas autoridades para informar a determinados órganos legislativos o a la opinión pública, con la idea de ayudar a comprender un tema o resolver o afrontar un problema (diseñando por ejemplo una política a largo plazo).

²⁸ <https://www.abc.es/opinion/fernando-garcia-sanchez-estrategia-puercoespín-camaleón-20250327155307-nt.html>

miembros. Posiblemente condición necesaria para avanzar en la defensa a nivel UE, pero claramente no suficiente.

¿Qué está haciendo el Consejo?

Ante la «incertidumbre» sobre el compromiso de EE. UU. con la defensa europea en el marco OTAN, el Consejo está en proceso de discusiones y de búsqueda de soluciones a la nueva situación, donde actúa de un modo ciertamente reactivo. Se actúa para satisfacer la demanda de EE. UU. para que los europeos asuman responsabilidades en su propia defensa, para lo que inicialmente deberían alcanzar un gasto en defensa del 2 % como se acordó en la Cumbre de Gales de 2014, aunque como declaraba el Secretario General Rutte en rueda de prensa el pasado 2 de abril²⁹, es previsible que haya que subir este gasto claramente por encima del 3 % (posiblemente se aborde este debate en la Cumbre de La Haya a celebrar en junio). A esto se suma la situación de la guerra de Ucrania, el decidido apoyo de Europa y la UE a una de las partes, que contrasta con la postura de la nueva Administración ante el conflicto, tanto con relación a Moscú como a Kiev, que busca un rápido acuerdo de paz.

Aunque la implicación del Consejo en temas de defensa ha sido bastante limitada en los últimos años, y no ha pasado mucho de lo declarativo, desde la toma de posesión del presidente Trump el pasado enero, ha incrementado de forma notable su actividad. De hecho, se han celebrado varias reuniones extraordinarias del Consejo Europeo (en distintos formatos), así como también de diversos líderes europeos a nivel multilateral (con presencia y protagonismo del Reino Unido en casi todas ellas) para abordar los retos planteados, tanto sobre la defensa europea (reaccionando a la apuesta americana de reducir su vinculación con Europa), como sobre el apoyo europeo a Ucrania.

Así, el Consejo Europeo informal de 3 de febrero³⁰, los líderes de la Unión discutieron sobre aspectos clave relativos a la defensa europea, destacándose temas como el desarrollo de capacidades de forma colectiva, el mejor uso del presupuesto de la UE y de la financiación privada, además de cómo fortalecer los partenariados estratégicos. A la finalización de la reunión, el presidente del Consejo, Antonio Costa, declaró que se

²⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_234072.htm

³⁰ Denominado como «retiro informal de los líderes de la UE». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/02/03/>

habían hecho progresos en las discusiones sobre la construcción de la Europa de la Defensa, conducidas por un sentido de urgencia compartido, enfatizando que ya no se está discutiendo si se va a hacer, sino el «cómo» se va a hacer³¹.

Posteriormente, el 6 de marzo se celebró un Consejo Europeo especial³² donde además de abordar el tema del apoyo a Ucrania, se volvió a tratar sobre la defensa europea, y se reiteró la idea de una UE que se compromete a responsabilizarse más de su propia defensa, a estar mejor equipada para actuar y a hacer frente a los retos y amenazas inmediatos y futuros (incluida la guerra de Rusia) de forma autónoma. Antonio Costa declaraba que se estaba avanzando de forma decidida hacia una Europa de la Defensa más fuerte y más soberana, y las Conclusiones del Consejo consideran que la agresión rusa a Ucrania y sus repercusiones en la seguridad europea y global constituye un reto existencial para la UE³³.

El 20 de marzo, al día siguiente de la presentación del citado Libro Blanco, se celebraba una nueva reunión del Consejo Europeo³⁴, donde entre otros asuntos se volvió a abordar la seguridad y defensa europea, y donde se llamaba a acelerar la implementación de forma urgente de las acciones identificadas en el Libro Blanco con relación a las capacidades, así como a continuar trabajando sobre las opciones para financiarlas.

A pesar de toda esta actividad institucional, con un componente más declarativo que realmente ejecutivo, se puede valorar que el debate se está centrando en los factores que afectan al problema, pero no en el problema en sí, que es la falta de capacidad de los europeos de defender Europa por sí mismos. Parece necesario y urgente que la Unión Europea abra un debate amplio sobre la defensa territorial del continente, y defina sus objetivos, los medios y las formas para alcanzarlos, en esencia, que desarrolle un ejercicio de nivel estratégico sobre el asunto. Sin embargo, el Consejo está más centrado en el *cómo* (en base a las propuestas que le presenta la Comisión) que en el *qué*.

Como apunte adicional a estas reflexiones, es significativo destacar que resulta paradójico que no estén implicados de forma activa los ministros de defensa de la Unión

³¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/02/03/remarks-by-president-antonio-costa-at-the-press-conference-following-the-informal-eu-leaders-retreat-of-3-february-2025/>

³² <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/03/06/>

³³ Conclusiones sobre *European defence* de la reunión del Consejo Europeo del 6 marzo 2025. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf>

³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2025/03/20/>

en todas estas reflexiones (aunque sean a nivel de discusiones). Avanzar hacia una dimensión de defensa «con mayúsculas» de la UE obligaría a involucrar de forma activa y en posiciones de liderazgo a los citados ministros de defensa, que actualmente no tienen formación del Consejo propia, y cuya actuación en la UE se circunscribe al formato en Asuntos Exteriores, donde son los ministros de Exteriores los que toman las decisiones finales. En este nuevo escenario ya no estamos hablando únicamente de acción exterior y de política exterior, sino de política de defensa «en mayúsculas», lo que reforzaría el protagonismo de los ministros de Defensa, e incluso abriría el debate sobre la necesidad de dejar de supeditar la PCSD a la PESC, pues ya no se trataría únicamente de una capacidad operativa para misiones y operaciones de gestión de crisis en el exterior, sino de defender el propio territorio europeo de una agresión exterior.

¿Necesita la Unión Europea una «estrategia de defensa»?

En el escenario actual, con un conflicto bélico tradicional en la frontera este de Europa, y con un aliado estadounidense más orientado al Indopacífico y del que en algunos ámbitos han surgido dudas sobre su nivel de compromiso con relación a la defensa de Europa, parece pertinente considerar que la Unión Europea debería tomar acción y pasar de una forma más firme de lo declarativo a lo ejecutivo.

El escenario que se nos presenta en Europa con relación a la defensa territorial es el de una OTAN con una mayor implicación de los aliados europeos y un rol de EE. UU. más incierto y en todo caso menos protagonista. Las opciones de cambio en la Alianza están determinadas por la postura americana, que obliga a Europa a actuar de forma reactiva.

Las alternativas para el futuro de OTAN podrían ser cuatro:

- que todo siga igual, con EE. UU. en un rol parecido al actual con una Europa más activa y más comprometida (desarrollo de la dimensión europea en OTAN);
- una Alianza más europea, con protagonismo de Europa en la defensa territorial del continente y un apoyo americano a demanda (dimensión europea en OTAN con cierta autonomía estratégica);
- una deriva americana hacia una posición «durmiente» donde el protagonismo europeo sería casi absoluto y EE. UU. apoyaría solo en caso extremo;
- y una última menos probable con EE. UU. saliendo de la Alianza.

Teniendo en cuenta los intereses geopolíticos y económicos de EE. UU. y de los europeos, sumados a factores culturales e, históricos las dos primeras opciones, particularmente la segunda, resultan las más plausibles. En todo caso queda fuera de toda duda de que Europa, y de alguna forma la propia Unión Europea, se tiene que hacer cargo de forma más activa de su defensa territorial, y abordar los temas de defensa en mayúsculas,

Este escenario, esencialmente reactivo, obliga a abordar el asunto desde una perspectiva estratégica, en el sentido de que es necesario definir unos objetivos de la UE en defensa, identificar y desarrollar los medios para alcanzar esos objetivos, y determinar cómo se van a utilizar esos medios. En esencia, lo que es una aproximación estratégica tradicional (*ends, ways and means*).

El debate actual se está centrando en los medios (*means*), en la iniciativa de «Rearmar Europa»; en las capacidades militares y en cómo financiarlas, lo cual es importante, pero no deja de ser un componente de la ecuación. Esta aproximación solo serviría en caso de que siguiéramos en «*business as usual*», que correspondería al primer escenario planteado. Los objetivos, las estructuras de mando, los procesos de decisión, el marco institucional de defensa, etc. serían los de OTAN, y no sería necesario crear nuevas estructuras, ni organismos que se hicieran cargo de la «defensa» con mayúsculas, a nivel europeo.

La opción más razonable ante un escenario incierto, tanto en cuanto amenazas (esencialmente del Este y del Sur) como en cuanto a compromisos de aliados del Oeste, sería abordar un debate a nivel europeo sobre defensa, con objetivos propios (compatibles con OTAN) y con medios y estructuras propias (también compatibles con la Alianza). Aparte de las capacidades, sería necesario identificar estructuras de mando y control y una arquitectura de gobernanza (para la toma de decisiones), autónoma de la OTAN, aunque preferentemente no separada. En esencia sería recuperar la idea de una arquitectura europea de seguridad similar a la ESDI, anteriormente mencionada; con capacidad autónoma de actuación, inicialmente supeditada a OTAN, pero con opción de ir más lejos si fuera necesario.

Las otras opciones, realmente poco probables por los intereses de las partes, obligarían a abordar este debate de una forma más completa.

En todo caso, parece necesario un nuevo tipo de liderazgo europeo, necesariamente audaz, y que Ana Palacio³⁵ considera que necesitaría de un “Churchill”, tanto para defender sus intereses estratégicos de seguridad como para reconstruir una OTAN desgastada, donde las potencias europeas deben demostrar que son capaces de asumir una responsabilidad más sustancial que incrementalmente el poder colectivo de la Alianza³⁶. Como nos recuerda Sven Biscop, la OTAN es una alianza, no un protectorado³⁷. Para mantener la eficacia de la disuasión Europa debe reforzar urgentemente el pilar europeo de la OTAN, adquiriendo las capacidades convencionales que hasta ahora aportaba EE. UU., coordinando nuestros esfuerzos en defensa, de forma que las fuerzas combinadas constituyan un paquete de fuerzas completo y autónomo³⁸. El nuevo modelo de Fuerzas de OTAN³⁹, donde las de más alta disponibilidad (entre 0 y 10 días) se presume serían europeas (entre otras razones por los plazos para el despliegue), son la oportunidad de los aliados europeos de asumir ese liderazgo.

En todo caso, ese necesario debate estratégico sobre el futuro de la defensa (con mayúsculas) europea, a nivel UE, debería abordar al menos los siguientes temas:

- *Definición de fines y objetivos* a alcanzar teniendo en cuenta las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros. Una buena estrategia comienza con un objetivo claro; simplemente aumentar el gasto no resuelve el problema europeo; los aliados deben ser estratégicos sobre cómo y dónde gastan el dinero.
- *Diseño de modelos de arquitectura de seguridad europea* en función de los diversos escenarios; desde un refuerzo de la dimensión europea de OTAN (realmente de la contribución de UE como un todo, con la colaboración de terceros Estados europeos como Reino Unido; por ejemplo, algo similar a la ESDI), hasta un modelo europeo construido sobre la base de la UE y abierto (o no) a terceros.
- *Identificación de los medios y capacidades necesarias para la defensa europea* (a modo de NDPP⁴⁰ europeo), incluyendo los capacitadores estratégicos de los que actualmente

³⁵ <https://www.elmundo.es/internacional/2025/02/15/67b0e7d9e4d4d8ab138b4577.html>

³⁶ <https://foreignpolicy.com/2025/02/20/europe-trump-nato-hegseth-vance-munich-defense-spending/>

³⁷ <https://www.egmontinstitute.be/trumps-europe-policy-no-longer-different-from-russia-and-china/>

³⁸ <https://www.egmontinstitute.be/disgrace-in-washington-decisions-in-london/>

³⁹ <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1937>

⁴⁰ El NDPP (NATO Defence Planning Process) es la herramienta de planeamiento que busca armonizar los planeamientos nacionales y de OTAN, para que los aliados puedan proporcionar las fuerzas y capacidades militares requeridas por la Alianza de la forma más eficaz. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm. Por su parte, la UE dispone de una herramienta similar, el CDP (Capability Development Plan), pero teniendo en cuenta que la UE

no dispone Europa, que se identifican en el Libro Blanco. El propio Comisario (de Industria) de Defensa Kubilius ha mencionado en diversas ocasiones⁴¹ que los esfuerzos europeos deben estar orientados a adquirir y desarrollar las capacidades militares identificadas para los planes OTAN.

- *Articular los instrumentos y mecanismos para el desarrollo de capacidades a nivel europeo*, fomentando la cooperación entre países y el desarrollo de lo europeo. El papel de la Comisión, mencionado en párrafos anteriores, como «facilitador» tanto a nivel de industria de defensa como de financiación es clave.

Considerando que las capacidades a desarrollar, aunque sea de forma colaborativa, pertenecerán a las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, y que los costes de su desarrollo serán asumidos por esos mismos Estados, pretender una aproximación a lo común en lugar de a lo colectivo no parece viable en los primeros pasos, sobre todo teniendo en cuenta las diferencias de cultura estratégica de los distintos países.

Con relación al desarrollo de capacitadores estratégicos en particular, y teniendo en cuenta que ningún país tiene la capacidad de desarrollarlos por sí mismo, se deberá buscar la forma de hacerlo de forma conjunta, pero sobre todo definir su estructura institucional y de gobernanza, que deberá ser europea y de alguna forma común (similar a lo que sucede con los AWACS en OTAN).

El recientemente presentado plan *Rearmar Europa*⁴² está llamado a ser herramienta principal que favorezca todos estos desarrollos (necesaria pero no suficiente. No es el elemento central de la defensa europea, sino un capacitador).

- *Definir las estructuras de mando y control militar*, sean de nivel europeo, de OTAN (en el marco de Berlín +), o cualquier otra opción, para poder desarrollar los planes de defensa europeos.
- *Con relación a la gobernanza, definir las estructuras y órganos necesarios*, así como los procedimientos de decisión, para el control político y dirección estratégica de las distintas operaciones y actividades de defensa. En este sentido parece más que pertinente

ha estado orientada a tareas de gestión de crisis y no de defensa, sería necesario adaptarlo a la nueva realidad, y posiblemente alinearlo con el de la OTAN. <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting>

⁴¹ Se mencionó durante la mesa redonda *Europa en un cruce de caminos. Equilibrando la cooperación transatlántica y la autonomía europea en defensa para afrontar los retos actuales y futuros en seguridad*, en la tarde del 12 de marzo, durante el II Foro de Estrategia y Defensa celebrado en París (11-13 de marzo), y en la que participaron el almirante Cavo Dragone (*chairman* del Comité Militar OTAN), almirante Vandier (SACT), y Andrius Kubilius comisario de Defensa y Espacio de la Comisión europea. <https://www.parisdefenceandstrategyforum.com/>

⁴² https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en

considerar la opción de un Consejo de la UE en formato ministros de defensa con competencias y responsabilidades a definir.

- *Abordar el asunto de la disuasión nuclear*, sea bajo amparo de EE. UU. y/o de Reino Unido, o bien de Francia en el marco UE (que podría incluir a Reino Unido si se expande a terceros Estados europeos).

De modo general, se considera que no sería viable avanzar hacia lo común en defensa europea, al menos inicialmente, pero sí que se podrían hacer avances significativos a nivel colectivo en el marco UE, respetando la soberanía de los Estados miembros, bien dentro de la estructura OTAN o de la que se determinase.

Revisando lo hecho hasta ahora, y con una mayor amplitud de miras, este debate se podría sustanciar en una suerte de *Libro Blanco de la Defensa Europea*, con más ambición que el presentado por la presidenta de la Comisión el pasado 19 de marzo, y que posiblemente debería haberse llamado *Libro Blanco de la Industria de Defensa Europea*. A raíz de este nuevo Libro Blanco (centrado en la defensa en mayúsculas y no en la industria de defensa y financiación), se debería desarrollar una estrategia UE de defensa que complemente y actualice la vigente Estrategia Global, desarrollando claramente la dimensión «defensa», y que, a diferencia de las previas, esencialmente declarativas, debería ser notoriamente ejecutiva, con un plan de acción realizable y responsable.

Si bien este nuevo Libro Blanco puede ser una opción deseable para centrar el debate, no sería requisito indispensable para la elaboración de la citada estrategia de defensa, que sería el elemento central y fundamental para establecer la dimensión de defensa a nivel UE. Este ejercicio tendría que ser el primer gran paso hacia una Europa de la Defensa en su sentido más amplio, debería ser lo suficientemente flexible para adaptarse al marco OTAN o para actuar de forma autónoma si fuese necesario.

A modo de conclusión

Parece que está fuera de toda duda que definir una capacidad de defensa de la UE, desarrollar capacidades y rearmarse, cooperar en defensa a nivel europeo, todo ello dentro del marco OTAN, de la UE, o de ambos, es una necesidad no una opción. El histrionismo y el ruido del debate actual no debe sacarnos del problema principal que es

la defensa europea, la voluntad y la maquinaria para ejecutarla. Ahora se trata de articular cómo ponerlo en marcha.

Los problemas de carencias de capacidades militares, y la aproximación industrial y financiera a la defensa son elementos identificados y ya se están articulando iniciativas, particularmente por parte de la Comisión para enfrentarlos (ahora solo falta que los EEMM las ejecuten). Pero no debemos olvidar que el plan para rearmar Europa es una herramienta, importante y necesaria, donde la Comisión como facilitador tiene un papel clave, pero no es la solución al problema de la defensa en Europa, hasta ahora prácticamente ignorado.

Por lo tanto, es necesario abordar sin demora la dimensión estratégica del problema de la defensa europea; el desarrollo institucional, de estructuras y de gobernanza (sea dentro del marco OTAN, autónomo, o alguna suerte de combinación de ambos). No se trata únicamente de gastar más en defensa, que también (condición necesaria, pero no suficiente), sino de determinar previamente en qué necesitamos gastar, en qué medios y capacidades, para alcanzar que objetivos, y cómo vamos a utilizar esos medios para alcanzar los fines establecidos.

Que los europeos asumamos nuestras responsabilidades de defensa, sea dentro del marco OTAN como reclama EE. UU. o de otra forma, es un ejercicio de responsabilidad que la Unión no puede demorar durante más tiempo. El almirante Cavo Dragone, presidente del Comité Militar OTAN, nos recordaba⁴³ que la guerra en Ucrania ha sido el catalizador para una Europa más activa en OTAN, de una Europa que tiene que ser responsable de su defensa convencional y tiene que buscar la complementariedad con EE. UU., no la dependencia, para lo que sería necesario reforzar el pilar europeo de la OTAN.

Los Estados miembros de la UE tenemos que dejar de ser reactivos, y abordar con determinación el dilema de definir el futuro de la defensa en Europa, trabajando en el marco de la UE, y si se considera pertinente, ampliado a terceros como Reino Unido, Noruega, Turquía y otros países europeos. Para ello es necesario abrir un debate estratégico, donde el Consejo deberá liderar el proceso, con la Comisión actuando como facilitador. Un Libro Blanco de la Defensa, en su sentido más amplio, y no limitado a la

⁴³ Ver nota 41. Declaraciones formuladas en la misma mesa redonda.

industria y mercado de defensa, podría ser un primer paso (optativo pero recomendable) que condujera a una posterior y necesaria “Estrategia UE de Defensa (con mayúsculas)”.

Este ejercicio, aunque con vínculos indiscutibles, no debería estar supeditado a lo que suceda en la guerra de Ucrania. Se debe abordar desde una aproximación estructural y no coyuntural, independiente de cómo derive el conflicto, y en ningún caso sería admisible que una futura situación de paz e incluso estabilidad en la zona en los próximos meses o años, nos induzca a retroceder sobre nuestros pasos, a olvidarnos de la defensa y a volver a situarla en los últimos puestos de la agenda UE.

Europa, y en particular la Unión Europea, en un mundo donde las relaciones de poder tienden cada vez más a basarse en la ley de la fuerza, que es como es y no como nos gustaría que fuera, tiene que buscar su propio rumbo, dotándose de las herramientas necesarias para tratar de ser un actor relevante a nivel global.

En este nuevo escenario no sería admisible la fragmentación en acciones de defensa, y la búsqueda inmediata de mejores condiciones promoviendo lo bilateral. La UE deberá proteger su unidad, valor y fortaleza fundamental de la Unión, y que tantos buenos resultados le ha dado en otros sectores distintos a la defensa.

Para construir una Europa de la Defensa en su más amplio sentido necesitamos empezar por levantar unos cimientos sólidos. No se trata únicamente de «gastar, gastar y gastar» en defensa⁴⁴, sino de determinar lo que queremos hacer, a dónde queremos llegar (*ends*), dotarse de los medios adecuados (*means*) para esa singladura, y utilizar estos medios de la forma adecuada (*ways*) para navegar a buen rumbo hacia el objetivo establecido. En esencia, se trata de hacer un ejercicio completo, de acordar una Estrategia de Defensa de la UE, en el sentido más amplio del término defensa, que debería ser la piedra angular sobre la que Europa y la UE se doten de una capacidad de disuasión, y de defensa para cuando sea necesario. Un ejercicio donde el Consejo deberá liderar de forma más activa, los Estados miembro deberán asumir compromisos más vinculantes, la Comisión deberá

⁴⁴ En el marco del Consejo Europeo especial del pasado 6 de marzo, donde se acordó multiplicar el gasto en seguridad y defensa para rearmar a Europa ante la «amenaza existencial» que representa la agresión de Rusia a Ucrania y el giro de EE. UU. con respecto a esta guerra tras la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca, la primera ministra danesa, Mette Frederiksen, a su llegada a la reunión declaró: «Lo más importante es ser muy francos para rearmar. No creo que tengamos mucho tiempo: gastar, gastar y gastar en defensa y la disuasión es el mensaje más importante». <https://efe.com/euro-efe/2025-03-06/ue-multiplicar-gasto-defensa-a-rearmar-europa/>

seguir actuando como “facilitador” en temas industriales y financieros, y donde el Consejo de la UE, en formato ministros de Defensa, está llamado a ejercer un notable protagonismo.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío (res.)
Analista IEEE



28/2025

22 de abril de 2025

Óscar Garrido Guijarro

**Balace de la «geopolítica vaticana» del papa Francisco:
construir puentes y derribar
muros**

**Balace de la «geopolítica vaticana» del papa Francisco:
construir puentes y derribar muros**

Resumen:

A lo largo de estos doce años de pontificado de Francisco, el Vaticano se ha conducido en la estela de una renovada *Ostpolitik* adaptada a la nueva potencia mundial, China, y también a los regímenes comunistas latinoamericanos, a Rusia y al islam: una posición que entraña flexibilizar líneas rojas y renunciar a poner en primer lugar sobre la mesa de negociación los principios que son innegociables. Esta actitud queda muy bien resumida en una expresión que utiliza frecuentemente el papa: «Construir puentes, en lugar de levantar muros».

En este documento se analizan los acuerdos con Pekín para reparar la ruptura en China entre la Iglesia patriótica y la clandestina; la buena sintonía con el régimen cubano y el papel mediador de Francisco entre la isla y Estados Unidos; los esfuerzos del papa por no romper puentes con Venezuela y Nicaragua; los equilibrios del Vaticano para posicionarse como posible mediador entre Rusia y Ucrania; los llamamientos a la paz en Oriente Medio; el histórico acercamiento de Francisco a las principales figuras de la jerarquía del islam y la defensa de la lucha contra el cambio climático y el diálogo con la Agenda 2030.

Palabras clave:

Francisco, Vaticano, Santa Sede, papa, islam, China, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Rusia, Ucrania, Oriente Medio, cambio climático, Agenda 2030.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Pope Francis's "Vatican geopolitics" review: building bridges and tearing down walls

Abstract:

Throughout the twelve years of Francis' pontificate, the Vatican has conducted itself in the wake of a renewed *Ostpolitik* adapted to the new world power, China, but also to Latin American communist regimes, Russia and Islam: a position that entails a softening of red lines and a refusal to put non-negotiable principles first on the negotiating table. This attitude is well summed up in an expression frequently used by the pope: "Build bridges instead of walls".

This document analyses the agreements with Beijing to mend the rift in China between the patriotic and the underground Church; the rapprochement with the Cuban regime and Francis' mediating role between the island and the United States; the Pope's efforts not to break bridges with Venezuela and Nicaragua; the Vatican's balancing act to position itself as a possible mediator between Russia and Ukraine; the calls for peace in the Middle East; the historic rapprochement with leading figures in the hierarchy of Islam and Francis' advocacy of peace in the Middle East; the Vatican's balancing act to position itself as a possible mediator between Russia and Ukraine; the calls for peace in the Middle East; Francis' historic rapprochement with leading figures in the hierarchy of Islam; and the defence of the fight against climate change and dialogue with the 2030 Agenda.

Keywords:

Francis, Vatican, Holy See, pope, Islam, China, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Russia, Ukraine, climate change, Agenda 2030.

Introducción

En septiembre de 2021, George Weigel, escritor católico estadounidense, politólogo y biógrafo de Juan Pablo II, recordaba en un artículo sus conversaciones con el cardenal Agostino Casaroli, secretario de Estado de la Santa Sede entre 1979 y 1990 y arquitecto de la *Ostpolitik* ['política hacia el Este'] vaticana, enfoque diplomático que se traducía en mano suave y un intento de acercamiento a los regímenes comunistas de Europa del Este:

«La *Ostpolitik* que Casaroli llevó a cabo comenzó con una premisa y una pregunta: salvar a la iglesia tras el Telón de Acero requería el acceso de los católicos a los sacramentos, pero ¿cuál era la mejor manera de mantener ese acceso bajo unos regímenes totalitarios? La respuesta de la *Ostpolitik* fue la siguiente: el acceso a los sacramentos requería sacerdotes; la ordenación de sacerdotes requería obispos; conseguir obispos significaba hacer tratos con los regímenes comunistas; conseguir esos tratos significaba evitar enfrentamientos retóricos»¹.

Pese a que la opinión mayoritaria defiende que la *Ostpolitik* de Casaroli fue un éxito y que contribuyó al colapso comunista en el Este de Europa, en opinión de Weigel esta consideración no tendría ningún fundamento en la realidad histórica y habría generado una mitología que está configurando «las políticas vaticanas del siglo XXI de acomodación y diálogo que socavan el testimonio moral de la Iglesia contra la represión en China, Venezuela, Cuba, Nicaragua y otros lugares»².

A lo largo del pontificado de Francisco, el Vaticano se ha conducido en la estela de una renovada *Ostpolitik* adaptada a la nueva potencia mundial, China, y también a los regímenes comunistas latinoamericanos, a Rusia y al islam: una posición que entraña flexibilizar líneas rojas y renunciar a poner en primer lugar sobre la mesa de negociación los principios que son innegociables. Lo resume muy bien una expresión que utiliza frecuentemente el papa para referirse a la actitud que debe de mantener la Iglesia en

¹ WEIGEL, George. «The Casaroli Myth», *The Catholic World Report*. 29 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.catholicworldreport.com/2021/09/29/the-casaroli-myth/>

² *Idem*.

sus relaciones hacia fuera, con el diferente: «Construir puentes, en lugar de levantar muros».

Con motivo del fallecimiento del papa Francisco es un buen momento para preguntarse por cuáles han sido los éxitos y los fracasos de la visión geopolítica del primer papa latinoamericano.

Acercamiento a China: el singular perfil de Francisco posibilita el acuerdo

En 1951, China y el Vaticano rompieron relaciones diplomáticas. El papa Pío XII excomulgó a dos obispos designados por la autoridad política del régimen comunista y desde Pekín respondieron con la expulsión del nuncio apostólico, que se trasladó a Taipéi (Taiwán). Desde entonces, dos iglesias han convivido en China: la patriótica, bajo el control del régimen comunista y no reconocida por el Vaticano, y la clandestina, que ha mantenido durante todas estas décadas los lazos con Roma y que solo responde ante la Santa Sede.

Durante los pontificados de Juan Pablo II y de Benedicto XVI la diplomacia vaticana trató de acercarse a Pekín, pero ha sido en el papado de Francisco cuando se ha conseguido un acuerdo sin precedentes entre China y el Vaticano. El pacto fue firmado en Pekín por el subsecretario de la Santa Sede para las Relaciones con los Estados, Antoine Camilleri, y el viceministro de Asuntos Exteriores de China, Wang Chao. Este compromiso es fruto del acercamiento gradual y recíproco y se ha conseguido después de un largo proceso de delicadas negociaciones³. El pacto, signado el 22 de septiembre de 2018, es de naturaleza provisional —debe ser renovado cada dos años, y así se ha hecho en 2020 y en 2022— y está centrado en el nombramiento de obispos. De ninguna manera incluye la restauración de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, cuestión difícil de lograr mientras el Vaticano se mantenga como el último reducto europeo que sigue reconociendo a la República China (Taiwán). El régimen comunista no establece relaciones diplomáticas con los países que las mantienen con Taiwán, por lo que el

³ OFICINA DE PRENSA DE LA SANTA SEDE. «Comunicado sobre la firma de un Acuerdo Provisional entre la Santa Sede y la República Popular de China sobre el nombramiento de los obispos». 22 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2018/09/22/pol.html>

Vaticano tendría que romper con Taipéi si quiere restablecer lazos diplomáticos con Pekín.

El objetivo del nuevo entendimiento es la unión de los católicos chinos, que todos sus obispos estén en comunión con el papa pero al mismo tiempo cuenten con el reconocimiento de las autoridades chinas. Así, tras la firma, Francisco aceptó en la comunión con Roma a siete obispos de la Iglesia patriótica que habían sido ordenados sin mandato pontificio. Por otro lado, seis nombramientos de obispos chinos se han realizado de manera conjunta gracias a la colaboración entre China y el Vaticano en el marco del acuerdo. Aunque el contenido del pacto es secreto, los hechos posteriores apuntan a que se ha acordado que los obispos chinos sean elegidos por los representantes católicos de la diócesis china y aprobados por las autoridades del país. Posteriormente, la Santa Sede evaluaría a los obispos elegidos y decidiría si ratifica o no la decisión.

En este contexto, en abril de 2023 se vivió un momento de tensión diplomática cuando las autoridades chinas eligieron unilateralmente como obispo de Shanghai al prelado Shen Bin sin el consentimiento del Vaticano. Shen Bin era el líder del Consejo de Obispos Chinos, un organismo no reconocido por la Santa Sede y vinculado al Partido Comunista Chino (PCC). Tres meses después, el Vaticano aprobó su nombramiento, explicando que la decisión buscaba el «bien mayor» de la diócesis⁴.

Shen Bin representa a la perfección el modelo de iglesia católica por el que aboga el régimen chino. En su primera visita a Roma como obispo de Shanghai, Shen Bin manifestó que la Iglesia en China debe de tomar distancia del "patronato colonial", en este sentido aseguró que el gobierno chino no tiene ningún interés en cambiar la fe católica, pero sí que espera que el clero y sus fieles defiendan los intereses del pueblo chino y se liberen del control de potencias extranjeras. El prelado chino defendió que el desarrollo de la Iglesia en China debe de estar en consonancia con el gran renacimiento de la nación china a nivel global, con una modernización al estilo de la que está llevando a cabo su

⁴ EUROOPA PRESS. "El Papa nombra obispo de Shanghai a Joseph Shen Bin por el "bien de la diócesis". 15 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-papa-nombra-obispo-shanghai-joseph-shen-bin-bien-diocesis-20230715144223.html>

Gobierno. La Iglesia católica en China "debe avanzar en la misma dirección, siguiendo un camino de sinización que esté en consonancia con la sociedad y la cultura chinas actuales. A menudo decimos que la fe no tiene fronteras, pero los creyentes tienen su propia patria y una cultura que nació en su propia patria", concluyó Shen Bin.⁵

En los años transcurridos desde la firma en septiembre de 2018 del Acuerdo Provisional entre Pekín y la Santa Sede sobre los nombramientos de obispos chinos, se han producido hasta la fecha 11 nuevas ordenaciones episcopales católicas en China continental, la última en enero de 2025. En el mismo periodo de tiempo, 8 obispos llamados «no oficiales», consagrados en el pasado al margen de los protocolos impuestos por el régimen chino, también han solicitado y obtenido el reconocimiento público de su función por parte de las autoridades políticas de Pekín⁶

En cualquier caso, aun cuando el acuerdo esté circunscrito únicamente a cuestiones eclesásticas, puede que contribuya a la escritura de una nueva página en las relaciones chino-vaticanas, ya que «por primera vez se contemplan elementos estables de colaboración entre las autoridades del Estado y la Sede Apostólica»⁷. El Ministerio de Asuntos Exteriores de China destacó tras el acuerdo en un breve comunicado que ambas partes «continuarán sus comunicaciones para promover el progreso y avance de las relaciones bilaterales»⁸.

El pacto fue duramente criticado en el seno de la Iglesia católica por voces autorizadas como la del cardenal Joseph Zen, arzobispo emérito de Hong Kong. Zen valoraba que un acuerdo entre el Vaticano y Pekín suponía entregar al régimen comunista a los católicos que se habían mantenido fieles a Roma durante décadas y que habían sufrido persecución; todo ello, además, sin aparentemente conseguir a cambio nada significativo de parte del régimen comunista chino.

⁵ ASIA NEWS. "Concilio de Shanghai y sinización: la lectura de Shen Bin". 21 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.asianews.it/noticias-es/Concilio-de-Shanghai-y-sinizaci%C3%B3n:-la-lectura-de-Shen-Bin-60785.html>

⁶ INFOCATÓLICA. "Se ordena el undécimo obispo según el acuerdo entre China y el Vaticano". 21 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.infocatolica.com/?t=noticia&cod=51446>

⁷ LA SANTA SEDE. «Mensaje del Papa Francisco a los católicos chinos». 26 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2018/documents/papa-francesco_20180926_messaggio-cattolici-cinesi.html

⁸ BBC NEWS. «El histórico acuerdo entre China y el Vaticano que algunos sacerdotes consideran una traición». 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45616338>

Zen se ha distinguido a lo largo de su ministerio pastoral por una incesante denuncia de la falta de libertades en China. Fue elegido obispo por Juan Pablo II y nombrado cardenal por Benedicto XVI. En mayo de 2022, Zen fue detenido en Hong Kong acusado de connivencia con fuerzas extranjeras para poner en peligro la seguridad nacional de China. El cardenal había participado en actos públicos para recaudar fondos con el objetivo de sufragar la asistencia legal a manifestantes detenidos por participar en marchas en favor de la democracia. Posteriormente, el 19 de septiembre de 2022 fue juzgado, declarado culpable y condenado a pagar una multa de 500 dólares.



Figura 1. El cardenal Joseph Zen en Hong Kong
Fuente: scmp.samtsang

Unos días antes del juicio, entre el 13 y el 15 de septiembre, Francisco visitaba Kazajistán. En la conferencia de prensa durante el vuelo de regreso, un periodista le preguntó al papa si consideraba que el juicio contra Zen suponía una violación de la libertad religiosa. La respuesta de Francisco transluce muy bien cuál es su actitud:

«Para entender a China se necesita un siglo, y nosotros no vivimos un siglo. La mentalidad china es una mentalidad rica y, cuando se enferma un poco, pierde su riqueza, es capaz de cometer errores. Para entendernos, hemos elegido el camino del diálogo, abiertos al diálogo. Hay una comisión bilateral vaticano-china que va bien, lentamente, porque el ritmo chino es lento, tienen una eternidad para seguir:

son un pueblo de paciencia infinita [...]. No es fácil entender la mentalidad china, pero hay que respetarla, yo siempre la respeto. Y aquí en el Vaticano hay una comisión de diálogo que va bien, el cardenal Parolin la preside y es el hombre que más sabe de China y del diálogo chino en este momento. Es una cosa lenta, pero siempre se dan pasos adelante. Calificar a China como antidemocrática yo no lo creo, porque es un país tan complejo... Más que calificar, porque es difícil, y yo no lo considero calificar, son impresiones, intento apoyar la vía del diálogo»⁹.

Precisamente en ese mismo viaje a Kazajistán, Francisco coincidió el 14 de septiembre en Astana con el presidente chino, Xi Jinping, que se encontraba en el país centroasiático en visita de Estado. Según fuentes vaticanas, la Santa Sede expresó su deseo de aprovechar la coincidencia entre ambos líderes para mantener algún tipo de encuentro. Sin embargo, desde Pekín la respuesta fue negativa, aduciendo problemas de tiempo¹⁰. Aunque Francisco se convirtió en el primer papa en obtener permiso para sobrevolar el espacio aéreo chino, durante su visita a Corea del Sur en 2014, y pese a que en diferentes ocasiones ha expresado su deseo de visitar Pekín, la invitación de Xi Jinping no termina de llegar. En septiembre de 2024 con motivo de su viaje a Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Timor Oriental y Singapur, Francisco volvió a expresar su deseo de poder visitar China.

El cardenal secretario de Estado y presidente de la comisión de diálogo con China, Pietro Parolin, expresó públicamente en mayo de 2024 la aspiración del Vaticano de poder tener una presencia estable en China: "Aunque inicialmente no pueda tener la forma de una representación pontificia y de una nunciatura apostólica, podría sin embargo aumentar y profundizar nuestros contactos. Este es nuestro objetivo"¹¹. Unos meses más

⁹ LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Kazajistán». 15 de septiembre de 2022. Disponible en:

<https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2022/september/documents/20220915-kazakhstan-voloritomo.html>

¹⁰ REUTERS. «El Vaticano propuso una reunión entre Xi y el Papa en Kazajistán, pero China declinó». Euronews, 15 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://es.euronews.com/2022/09/15/papa-china>

¹¹ VATICAN NEWS. «China, Parolin: la obediencia al Papa no perjudica el amor a la patria, sino que lo reaviva». 21 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2024-05/china-parolin-universidad-urbaniana-congreso-iglesia-catolica.html>

tarde, el 22 de octubre de 2024, el Vaticano informaba de que el acuerdo provisional se prorrogaba por cuatro años más¹².

¿Cómo hay que interpretar el pacto chino-vaticano?

En la cultura china la autoridad política ha encarnado tradicionalmente tanto el poder temporal como el espiritual y el emperador era representado como el «hijo del cielo». Cuando Mao Zedong se convirtió en presidente de la República Popular China y abrazó la doctrina marxista atea, el poder político perdió esa dimensión sobrenatural. Así, toda creencia religiosa fue abolida por constituir un límite a la autoridad de Mao. Tras las reformas y la apertura de Deng Xiaoping, el crecimiento económico sin precedentes de China provocó lo que algunos han calificado como un «vacío espiritual», que dio lugar a un renovado interés por la religión. Para satisfacer esta supuesta demanda, en la década de 1980 se abrió espacio a la actividad religiosa. Desde entonces, se calcula que el número de católicos chinos ha aumentado hasta los doce millones, cifra que incluye a los fieles de la Iglesia patriótica y de la clandestina. A pesar de ello, nunca se ha permitido a la Santa Sede nombrar a sus representantes. En primer lugar, porque los obispos chinos, además de ser líderes religiosos, desempeñan un papel social e ideológico. En segundo lugar, porque se ha considerado una injerencia en los asuntos internos que los grupos y los asuntos religiosos queden de alguna manera sujetos al control de fuerzas extranjeras¹³.

Aunque la comunidad internacional no ha valorado en toda su magnitud la relevancia de este pacto, para los conocedores de la política interna china y vaticana el acuerdo conforma un destacado hito. Aunque de manera muy restringida, por primera vez un Gobierno chino ha aceptado una limitación o «injerencia» que afecte a sus asuntos internos. En cierto modo, este hecho se traduce en la aceptación de la separación de los poderes religioso y político, al menos en el ámbito de los principios, dado que en la

¹² OFICINA DE PRENSA DE LA SANTA SEDE. “Comunicado sobre la prórroga del Acuerdo Provisional entre la Santa Sede y la República Popular China sobre el nombramiento de obispos”. 22 de octubre de 2024. Disponible en: <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2024/10/22/221024a.html>

¹³ MILANO, Jessica. «The Vatican-China Agreement: What is it?». European Guanxi, 25 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.europeanguanxi.com/post/vatican-china-agreement-what-is-it>

práctica el margen de decisión de la Santa Sede es limitado. Y dicha separación es un principio básico de la modernidad occidental, que China, de alguna manera, no ha rechazado con este acuerdo.

China puede inspirarse en las relaciones de otros países comunistas con el Vaticano. En Vietnam, Laos y Cuba, los miembros del Partido pueden practicar una fe religiosa. De hecho, el acuerdo chino-vaticano se inspiró en el «modelo Vietnam». Cuba, por su parte, es un país comunista pero dispuesto a garantizar la libertad religiosa, un estatus que hizo que la isla sirviera de lugar «neutral» para el encuentro entre el papa Francisco y el patriarca de la Iglesia ortodoxa rusa Kirill en 2016¹⁴.

Pero ¿qué interés podría tener China en este acuerdo? Por un lado, el mantenimiento de la estabilidad social, que en algún momento podría verse amenazada por la oposición al régimen de los católicos clandestinos. Por otro, este pacto provisional podría suponer el primer paso hacia la retirada del reconocimiento a Taiwán por parte de la Santa Sede, el único Estado europeo que lo mantiene y uno de los catorce aliados diplomáticos que todavía conserva la isla. La ruptura con Taiwán del último Estado europeo tendría gran peso simbólico para Pekín y sería una importante victoria en términos de reputación internacional.

Así las cosas, China considera este acercamiento con la Santa Sede como una oportunidad única para eliminar al aliado más significativo de Taiwán. Además, si un día el Vaticano rompe con la isla, podría preverse un posible efecto en cadena: países con importantes poblaciones católicas, como Paraguay, Santa Lucía, Haití, Palau, Guatemala y Honduras, podrían acabar tomando la misma decisión¹⁵.

En China son conscientes de la admiración de Francisco por su país y de sus recelos hacia el modelo de Estados Unidos, tal y como ha manifestado el pontífice, sobre todo durante la primera Administración Trump. Xi Jinping podría pensar que se trata de una cuestión de ahora o nunca, porque quién sabe a quién elegirá la próxima vez el Espíritu Santo como inquilino de la Santa Sede.

¹⁴ LINBIN, Wang. «China-Vatican Relations in the Xi Era», *The Diplomat*. 7 de mayo de 2022. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/05/china-vatican-relations-in-the-xi-era/>

¹⁵ *Idem*.

¿Y qué gana con todo esto el Vaticano? En su vocación universalista, a la Iglesia católica le interesa tener algo que decir en un país que, según diversas proyecciones, podría convertirse en las próximas décadas en el hogar de una de las mayores comunidades de cristianos del mundo (protestantes y católicos).



Figura 2. Francisco con un grupo de católicos chinos en la plaza del Vaticano
Fuente: <https://www.vidanuevadigital.com/2020/03/05/francisco-dedica-el-video-del-papa-de-marzo-a-la-iglesia-china/>

Lanxin Xiang, profesor de Política Internacional en la Universidad de Ginebra, realiza una interesante lectura sobre la relación entre China y el Vaticano a la luz de lo que ocurrió en el pasado. Xiang defiende que la ruptura entre China y Occidente tiene su origen en la Ilustración, pero que anteriormente China había mantenido un saludable diálogo con la Europa del Renacimiento, en particular con Italia, y sus interlocutores europeos eran a menudo jesuitas. Los jesuitas fueron pioneros entre los viajeros europeos: a diferencia de viajeros como Marco Polo, que tenían una experiencia limitada en la inmersión en el mundo sociocultural chino, los jesuitas habían vivido realmente en China y estaban intelectual y culturalmente comprometidos allí. Como ocurrió en el pasado, el Vaticano puede ser ahora una ayuda clave en el diálogo entre China y Occidente. Un jesuita se ha convertido en papa por primera vez, y los jesuitas han sido la vanguardia de las misiones cristianas en mundos no europeos, con una larga historia de enfoques flexibles y acomodaticios hacia la religión y la cultura. Así, el Vaticano ha tenido algunas experiencias positivas en el trato con regímenes comunistas, como por ejemplo Vietnam. Francisco y el Vaticano entienden el significado del «ascenso» de China de forma

diferente a países como Estados Unidos, que ve este fenómeno en términos competitivos y de rivalidad. El Vaticano ha sido uno de los regímenes mejor informados históricamente y más estables. A diferencia de los gobiernos contemporáneos que van y vienen, la continuidad a largo plazo de las posturas y visiones de la Santa Sede encaja muy bien con la perspectiva de China¹⁶.

Mantener puentes con Rusia a pesar de todo

La Santa Sede tiene un historial importante en materia de mediación internacional. Diferentes papas han intervenido en conflictos bélicos a lo largo de los siglos. El Vaticano goza de gran prestigio internacional y es considerado como un socio serio y fiable, entre otras cosas, porque no tiene aspiraciones territoriales ni actúa por motivos políticos o económicos, ni tiene que importar o exportar petróleo y gas.

Para lidiar con los conflictos tanto internacionales como internos, tener la capacidad de obtener buena información es esencial. William Casey, director de la CIA durante la presidencia de Ronald Reagan, afirmaba que el servicio secreto del Vaticano es la red de espionaje mejor formada del mundo. Los canales fundamentales de la información que llega a la Santa Sede son las nunciaturas con las que cuenta alrededor de todo el mundo. El Vaticano es decano de los cuerpos diplomáticos por haber mantenido durante siglos a un nuncio en cada país. Además, los embajadores del papa están en contacto con una red capilar bien implantada, como la que mantiene la Iglesia católica en cada país. Cuentan con un caudal de información importante y muy al día¹⁷.

Otras singularidades del Vaticano son su alto nivel de organización, la extraordinaria cualificación de sus miembros o colaboradores y la disciplina interna. Todos estos factores son de suma importancia para desarrollar un papel de mediador¹⁸.

¹⁶ XIANG, Lanxin. «China and the Vatican». Geneva Graduate Institute, 17 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/china-and-vatican>

¹⁷ CURIEL, María. «Los espías del Vaticano: la red de información más importante del mundo», *El Debate*. 21 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.eldebate.com/religion/20220821/espias-vaticano_55191.html

¹⁸ ESTEPA, Héctor. «Del deshielo con Cuba a las "maras": la Iglesia Católica, el negociador jefe en Latinoamérica», *El Confidencial*. 28 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-05-28/iglesia-catolica-mediacion-crisis-latinoamerica_1569041/

Las relaciones de Francisco con Putin han sido aparentemente buenas. Hay que recordar que en septiembre de 2013, Barack Obama solicitó permiso al Congreso de los Estados Unidos para atacar Siria en represalia por el uso de armas químicas por parte del régimen de Bashar al Asad. La reacción de Francisco fue dirigir una carta pública a Putin en calidad de presidente del G20, cargo que este último ostentaba aquel año. En la misiva, el pontífice hacía un llamamiento al presidente ruso para que instase a los países miembros del grupo «a encontrar caminos para superar las diversas contraposiciones y abandonar cualquier vana pretensión de una solución militar» en Siria¹⁹. Como es conocido, Putin era un destacado aliado de Al Asad y se encontraba entre los líderes que más se oponían a la intervención militar norteamericana. Hay que contextualizar que el régimen de Al Asad protegía a los cristianos sirios de las hostilidades que sufren por parte de los islamistas. Así las cosas, no era extraño que el presidente ruso encontrara en Francisco a un aliado de sus posiciones en Siria. Esta primera coincidencia facilitó posteriormente un encuentro de gran trascendencia ecuménica: el histórico encuentro entre Francisco y el patriarca Kirill de Moscú en La Habana el 12 de febrero de 2016.

Francisco medió con éxito entre Estados Unidos y Cuba o en las negociaciones entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. Respecto al conflicto entre Rusia y Ucrania, el papa intentó mediar y mantuvo conversaciones telefónicas con Putin, Zelenski y Biden. En octubre de 2022 el portavoz ruso Dimitri Peskov afirmó que Rusia estaba dispuesta a debatir con los estadounidenses, los franceses y el pontífice. Estas declaraciones fueron muy bien recibidas en el Vaticano, desde donde manifestaron apertura y disponibilidad. Así, unas semanas más tarde, Francisco expresó públicamente que el Vaticano estaba dispuesto a hacer todo lo posible para mediar y poner fin al conflicto: «La secretaría de Estado trabaja todos los días, está evaluando cualquier hipótesis y valorando cualquier atisbo que pueda conducir a un verdadero alto al fuego y

¹⁹ LA SANTA SEDE. «Carta del santo padre Francisco al presidente de la federación rusa, Vladimir Putin, con ocasión de la reunión del G20 de San Petersburgo». 4 de septiembre de 2013. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/letters/2013/documents/papa-francesco_20130904_putin-g20.html

verdaderas negociaciones»²⁰. Peskov dio la bienvenida al ofrecimiento del papa, pero se excusó en que la postura ucraniana impedía ese diálogo²¹.



Figura 3. Francisco recibe a Putin en el Vaticano

Fuente: <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2019-06/papa-francisco-audiencia-presidente-putin.html>

Francisco se ha negado a reducir el conflicto actual a «una distinción entre buenos y malos»²². No obstante, ha mantenido siempre un discurso de condena a la invasión iniciada por Rusia y se ha referido en numerosas ocasiones a Ucrania como pueblo martirizado que sufre.

El pontífice realizó declaraciones públicas que molestaron en ocasiones a una parte y en ocasiones a la otra. Así, en una entrevista con el diario italiano *Corriere della Sera*, Francisco señaló que «tal vez fue la OTAN ladrando a la puerta de Rusia» lo que motivó a Putin a invadir Ucrania. El papa expresó entonces no tener forma de saber si la ira de Rusia había sido provocada y manifestó su sospecha de que el conflicto fue «facilitado

²⁰ AGASSO, Domenico. «Tra Kiev e Mosca la pace è possibile non scordiamo gli ultimi», *La Stampa*. 18 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.lastampa.it/vatican-insider/it/2022/11/18/news/papa-francesco-tra-kiev-e-mosca-la-pace-e-possibile-non-scordiamo-gli-ultimi-12246796/>

²¹ REUTERS. «Kremlin: "Aceptamos la oferta de mediación del Vaticano, pero la postura de Ucrania lo impide"». Euronews, 28 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://es.euronews.com/2022/11/28/ucrania-crisis-kremlin-vaticano>

²² AFP. «El papa condena la "brutalidad" de Rusia en una guerra que "podría haber sido provocada"», *Swiss Info*. 14 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/el-papa-condena-la-brutalidad-de-rusia-en-una-guerra-que-podr%C3%ADa-haber-sido-provocada-/47672400>

por la actitud de Occidente»²³. Estas afirmaciones fueron duramente criticadas, entre otros, por el Gobierno polaco.

El papa también realizó manifestaciones que generaron el enfado ruso. Así, el pontífice desató la ira rusa cuando afirmó en una entrevista con la revista *America* que los soldados «más crueles» que luchan en la guerra no son de tradición rusa, sino que son chechenos y buriatos, diferentes grupos étnicos dentro de Rusia. La declaración fue condenada por el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso. Su portavoz, Maria Zajarova, criticó entonces la oferta del Vaticano para acoger las negociaciones de paz entre Moscú y Kiev como consecuencia de los comentarios del papa. Al Vaticano no le quedó más remedio que pedir disculpas a Rusia y reconocer el «profundo respeto» que la Santa Sede siente por todos los pueblos rusos. En una rueda de prensa posterior, Zajarova dijo que la disculpa del Vaticano había producido un «sincero respeto» en Rusia y había demostrado la capacidad de diálogo del pontífice, añadiendo que el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso reanudaría las interacciones constructivas con la Santa Sede²⁴.

El 13 de mayo de 2023, Zelenski se reunió con Francisco en Roma y una semana después el papa designó al cardenal de Bolonia, Matteo Zuppi, como enviado del Vaticano para el conflicto de Ucrania. Zuppi es miembro de la Comunidad de San Egidio, una organización católica con experiencia en la mediación en conflictos. En cardenal italiano trabajó como mediador en los acuerdos de paz en Mozambique en 1992, en Guatemala a mediados de la década de 1990 y colaboró con Nelson Mandela para el alto el fuego en Burundi en 2003²⁵. El mes siguiente, en junio de 2023, Zuppi viajó a Kiev como enviado especial del Papa con el objetivo de “escuchar en profundidad a las autoridades ucranianas sobre las posibles vías para alcanzar una justa paz y apoyar gestos de humanidad que contribuyan a aliviar las tensiones”²⁶.

²³ DENIS CRUZ, José. «El papa Francisco no se refirió a la invasión rusa como una operación para “desmilitarizar” Ucrania», *Newtral*. 11 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.newtral.es/papa-francisco-perros-otan/20220511/>

²⁴ ROME REPORTS. «Vaticano pide disculpas a Rusia por los comentarios del Papa sobre los grupos étnicos». 15 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.romereports.com/2022/12/15/vaticano-pide-disculpas-a-rusia-por-los-comentarios-del-papa-sobre-los-grupos-etnicos/>

²⁵ AGENCIA EFE. “Quién es el cardenal Zuppi, el enviado del papa para conseguir la paz en Ucrania”. 27 de mayo de 2023. Disponible en: <https://efe.com/mundo/2023-05-27/zuppi-enviado-papa-ucrania/>

²⁶ OFICINA DE PRENSA DE LA SANTA SEDE. “Comunicado de la Santa Sede”. 5 de junio de 2023. Disponible en: <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/06/05/0425/00947.html>

El 11 de octubre de 2024 Zelenski volvió a reunirse con Francisco en el Vaticano²⁷. Tras su visita, el presidente ucraniano agradeció públicamente las labores de mediación vaticanas para conseguir la liberación, en junio de 2024, de dos sacerdotes de la Iglesia greco-católica de Ucrania capturados por Rusia. Los dos religiosos habían sido arrestados en la ciudad de Berdyansk, ocupada en noviembre de 2022 por las tropas rusas²⁸.



Figura 4. Francisco recibe a Zelenski en el Vaticano
Fuente: Vatican Media, 13 de mayo de 2023.

Dada la magnitud geopolítica del conflicto y todas las consecuencias y derivadas que está comportando, no es verosímil que la diplomacia vaticana consiga jugar un rol decisivo en próximas negociaciones.

²⁷ OFICINA DE PRENSA DE LA SANTA SEDE. "Comunicado de la Santa Sede: audiencia al presidente de Ucrania". 11 de octubre de 2024. Disponible en: <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2024/10/11/111024e.html>

²⁸ ACN INTERNATIONAL. "Ukrainian Greek Catholic Priests Released from Russian Captivity". 29 de junio de 2024. Disponible en: <https://acninternational.org/ukrainian-greek-catholic-priests-released-from-russian-captivity/>

Cuba, primer tanto a favor de Francisco

Francisco, al igual que sus dos predecesores, viajó en cuanto le fue posible a Cuba. Lo hizo en septiembre de 2015, como parada previa a su visita a Estados Unidos. Durante el viaje se reunió con Fidel Castro y con Barack Obama.

El pontífice jugó un papel fundamental como mediador para restablecer las relaciones entre la Administración Obama y el régimen cubano. El papa escribió a Raúl Castro y al presidente norteamericano con el objetivo de animarles a retomar relaciones y a ocuparse de los problemas humanitarios que padece la isla. El 23 de septiembre de 2015, Obama, en su discurso durante la ceremonia oficial de bienvenida a Francisco en la Casa Blanca, afirmó: «Santo Padre, estamos agradecidos por su inestimable apoyo a nuestro nuevo comienzo con el pueblo cubano, que ofrece la promesa de mejores relaciones entre nuestros países»²⁹.



Figura 5. Francisco durante su encuentro con Fidel Castro en La Habana, en 2015
Fuente: EFE

A lo largo de su pontificado, el papa mostró su cercanía personal con la isla. Así, en julio de 2022, en una entrevista con Univisión y Televisa, al ser preguntado sobre Cuba, Francisco afirmó: «Yo quiero mucho al pueblo cubano, lo quiero mucho. Tuve relaciones

²⁹ REDACCIÓN RELIGIÓN. «El Vaticano, un reconocido mediador en múltiples conflictos internacionales a lo largo de la historia». COPE, 19 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.cope.es/religion/hoy-en-dia/vaticano/noticias/vaticano-reconocido-mediador-multiples-conflictos-internacionales-largo-historia-20210519_1297488

humanas con gente cubana y también lo confieso, con Raúl Castro tengo una relación humana [...]. Cuba es un símbolo, Cuba tiene una historia grande, yo me siento muy cercano»³⁰.

Las críticas a estas palabras del papa desde dentro de la isla no se hicieron esperar. Así, un sacerdote cubano respondía a las declaraciones con una carta pública al papa en la que utiliza duras palabras contra la postura de Francisco respecto al régimen cubano:

«Ese (Raúl) con quien usted mantiene una relación humana, nos ha demostrado a los cubanos que no conoce de humanidad. No le mencionaré las barbaries que ha hecho durante estos más de sesenta años. Mire solamente los cientos de presos encarcelados únicamente por salir a la calle a gritar libertad. Santo Padre, algunos son menores de edad. Mire la crisis que vive el pueblo cubano por falta de alimentos y medicinas, y por la falta de libertades que atentan contra la dignidad humana. Al borde de la desesperanza. ¿Por qué no dijo nada al respecto? [...] ¿Por qué el caso de las injusticias del Gobierno cubano parece quedar siempre relegado en su agenda? Escuche el clamor de su pueblo que muere entre las garras del lobo que es el Partido Comunista de Cuba»³¹.

Ante el debate surgido dentro de la sociedad civil cubana por las palabras del papa, un joven periodista católico cubano, Julio Pernús, salió en defensa de Francisco con un artículo publicado en la web de los jesuitas³², en el que trataba de contextualizar la posición del pontífice y «dar algunas pistas sobre el pensamiento de Jorge Mario Bergoglio que pueden ayudarnos a comprender su forma de interpretar nuestra realidad». Se desconoce si el papa estaba de acuerdo con la interpretación que el periodista cubano realizó sobre sus palabras, pero para el presente análisis los detalles y las claves de interpretación que ofrece Pernús para contextualizar y arrojar luz sobre la postura política de Francisco resultan muy valiosos. Además, el hecho de que el

³⁰ CUBADEBATE. «Papa Francisco: "Cuba es un símbolo, Cuba tiene una historia grande"». Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=sCIKTzu6m5w>

³¹ GÁLVEZ, Fernando. «Carta al Santo Padre Francisco», *Democracia Participativa*. 14 de julio de 2022. Disponible en: <https://democraciaparticipativa.net/economia-society/columnistas-invitados/20402-carta-al-santo-padre-francisco>

³² PERNÚS, Julio. «El papa Francisco y su visión de Cuba». Jesuitas, Conferencia de Provinciales en América Latina y el Caribe, 27 de julio de 2022. Disponible en: <https://jesuitas.lat/redes-sociales/noticias-cpal-social/7647-el-papa-francisco-y-su-vision-de-cuba>

artículo fuera publicado en una web de los jesuitas reviste de autoridad las reflexiones del periodista cubano:

«Francisco es el primer papa latinoamericano, jesuita, por eso lo que plantea siempre es observado con lupa por un pensamiento rigorista —incluso dentro de varios sectores católicos cubanos— que se mueve a partir de lecturas incuestionables de la realidad, devenidas desde el centro occidental, Europa. El papa es parte de una escuela de pensamiento surgida en Argentina en la década del 70 del siglo xx conocida como la teología del pueblo. Según el filósofo italiano Massimo Borghesi: “Este pensamiento no constituía una alternativa conservadora a la teología de la liberación, sino una teología de la liberación sin el marxismo” [...]. Bergoglio no ha sido nunca un cura comunista. Decir eso corta de antemano toda la seriedad de la persona que desee expresar un criterio sobre sus últimas declaraciones con respecto a Cuba. Francisco ha ido más allá de los mitos revolucionarios comunistas o liberales, que se aúpan en la región bajo signos autoritarios, para ponerse a la cabeza de los movimientos populares a los que ofrece una salida diferente a la violencia y así alcanzar sus metas emancipadoras [...]. La referencia a Cuba y su Revolución como símbolo en el pensamiento del obispo de Roma es histórica, marcada por su formación intelectual, y no hay que situarla necesariamente en lo que viene sucediendo en los últimos tiempos en nuestro tejido social [...]. La amistad social entendida como la búsqueda del superar los conflictos mediante el diálogo y la colaboración fraterna entre las partes opuestas se realiza de forma paciente en la paciente trama que no pretende negar los acentos, las diversidades concretas que subsisten al interior de los líderes de estos procesos. Algunos de los que acusan a Francisco de comunista por su relación humana con Raúl se olvidan de que ese gesto es evangélico, pues Jesús, el fundador del cristianismo, tejía relaciones humanas para intentar salvar incluso a sus grandes enemigos».

Venezuela y Nicaragua, Francisco no convence

Francisco ha viajado a Latinoamérica en diversas ocasiones para visitar Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Cuba, México, Colombia, Chile, Perú y Panamá. En la lista, al menos dos ausencias significativas, aunque por distintas razones: Venezuela y Argentina.

A diferencia de lo sucedido con Cuba, el papa nunca mostró sintonía con el régimen venezolano, aunque tampoco manifestó predilección por los grupos de la oposición. Hay que tener en cuenta que tanto Chávez como Maduro han descalificado de manera muy dura a los obispos del país —ambos les han acusado de que debajo de sus sotanas se esconde el diablo— y por regla general los prelados venezolanos han sido muy poco proclives a la *Ostpolitik* vaticana. Aunque desde la Santa Sede siempre han defendido a los obispos venezolanos frente a los ataques del oficialismo, el papa siempre expresó públicamente su deseo de que ninguna fuerza extranjera intervenga en el conflicto para derrocar al régimen y fueran recurrentes sus llamadas a la unidad nacional y al trabajo de todas las partes para alcanzar la reconciliación³³.



Figura 6. Francisco recibe a Maduro en una audiencia privada en el Vaticano el 17 de junio de 2013 Fuente: AFP / Andreas Solaro.

³³ LA SANTA SEDE. «Videomensaje del santo padre Francisco con motivo de la beatificación de José Gregorio Hernández Cisneros». 30 de abril de 2021. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2021/documents/papa-francesco_20210429_videomessaggio-beatificazione-cisneros.html

El impulso negociador vaticano no siempre ha sido bien recibido por el régimen. Así, como respuesta a una carta que Parolin envió al Gobierno de Venezuela en diciembre de 2016, y en la que emplazaba al Ejecutivo al diálogo, el vicepresidente del Partido Socialista venezolano, Diosdado Cabello, declaró que es «una falta de respeto creer que desde el Vaticano van a tutelar a Venezuela. Respete, que nosotros no nos metemos con las cosas internas del Vaticano»³⁴.

La Conferencia Episcopal de Venezuela no reconoce los mandatos presidenciales de Maduro. Así por ejemplo, en un comunicado declaró que «la pretensión de iniciar un nuevo período presidencial el 10 de enero de 2019 es ilegítima por su origen, y abre una puerta al desconocimiento del Gobierno porque carece de sustento democrático en la justicia y en el derecho»³⁵.

El papa ofreció siempre la mediación de la Santa Sede y representantes del Vaticano han participado en diferentes iniciativas de diálogo en las que han tomado parte el régimen y grupos de la oposición. La equidistancia diplomática que tradicionalmente ha mantenido la Santa Sede pareció, sin embargo, saltar por los aires con la carta que el papa envió a Maduro el 7 de febrero de 2019 y cuyo contenido fue desvelado por el diario italiano *Il Corriere della Sera*. En la misiva, en la que el pontífice se dirige a Maduro como «excelentísimo señor» y no como «presidente», Francisco le recuerda al líder bolivariano los intentos de la Santa Sede de mediar en el conflicto, a petición de las partes, y lamenta que el régimen no haya cumplido los acuerdos ni la hoja de ruta comprometida: elecciones, reconocimiento del Parlamento, liberación de los presos políticos y apertura de un canal humanitario³⁶. Francisco se estaba refiriendo al proceso negociador que se inició en la República Dominicana en diciembre de 2017³⁷.

³⁴ VINOGRADOFF, Ludmila. «Severo ataque de la Iglesia venezolana al régimen: no hubo voluntad de dialogar», *Clarín*. 7 de enero de 2021. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/severo-ataque-iglesia-venezolana-regimen-voluntad-dialogar_0_ByRywJy8e.html

³⁵ MUTUAL, Griselda. «Obispos Venezuela: nuevo período presidencial ilegítimo en origen», *Vatican News*. 9 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2019-01/obispos-venezuela-nuevo-periodo-presidencial-ilegitimo-origen.html>

³⁶ LOZANO, Daniel. «La bofetada diplomática del papa Francisco a Nicolás Maduro: excelentísimo señor», *El Mundo*. 14 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/14/5c64688c21efa053238b4607.html>

³⁷ PINEDA, Jorge. «Gobierno y oposición de Venezuela retoman diálogo en República Dominicana». Reuters, 1 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/politica-venezuela-dialogo-idLTAKBN1DV4UA-OU5LD>

Respecto a la situación de crisis política vivida en Venezuela tras elecciones presidenciales de julio de 2024 y el consiguiente nuevo mandato estrenado por Maduro en enero de 2025, a preguntas de los periodistas Francisco valoró que “las dictaduras no sirven y terminan mal, antes o después”³⁸.

En un discurso dirigido a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede en enero de 2025, Francisco se refirió a Venezuela y “a la grave crisis política en la que se debate”: “Ésta podrá ser superada sólo con la adhesión sincera a los valores de la verdad, de la justicia y de la libertad, a través del respeto a la vida, a la dignidad y a los derechos de cada persona, incluidos los de quienes han sido arrestados a causa de los sucesos de los últimos meses”³⁹.

Así las cosas, parece poco probable que el Vaticano vaya a jugar un papel importante en un hipotético acuerdo de reconciliación nacional que pueda suponer una salida a la crisis institucional, política, económica y social que sufre Venezuela. A pesar del equilibrio que ha tratado de mantener Francisco entre Maduro y la fuerzas opositoras, para el actual régimen el papa siempre fue *persona non grata*.

Respecto a Nicaragua, donde el Ejecutivo sandinista de Daniel Ortega ha recrudecido su persecución contra la iglesia católica, Francisco trató de no cerrar en ningún momento la vía del diálogo. Y todo ello a pesar de que en marzo de 2022 el nuncio del Vaticano en el país fue expulsado, de que un obispo fuera condenado y encarcelado y de que varios sacerdotes, religiosos y religiosas también fueran desterrados de Nicaragua.

Así, el 21 de agosto de 2022 en su discurso durante el Ángelus el pontífice expresó que seguía con preocupación y dolor la situación que se ha creado en Nicaragua. «Quisiera expresar mi convicción y mi deseo de que, por medio de un diálogo abierto y sincero, se puedan encontrar aún las bases para una convivencia respetuosa y pacífica»⁴⁰, añadió.

³⁸ LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Singapur». 13 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2024/september/documents/20240913-singapore-voloritomo.html>

³⁹ LA SANTA SEDE. «Discurso del Santo Padre». 9 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2025/january/documents/20250109-corpo-diplomatico.html>

⁴⁰ PAPA FRANCISCO. «Ángelus». La Santa Sede, 21 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/angelus/2022/documents/20220821-angelus.html>

Un mes más tarde, en el vuelo de regreso de su viaje a Kazajistán, al ser preguntado por los periodistas sobre la situación de persecución contra la iglesia en Nicaragua, Francisco insistió en la misma vía: «Jamás detener el diálogo»⁴¹. En el discurso durante el Ángelus del 12 de febrero de 2023, tras la condena a 26 años de cárcel del obispo de Matagalpa, monseñor Rolando Álvarez, el papa manifestó su pesar, su preocupación y su deseo de que los responsables políticos de Nicaragua se abran a la búsqueda de la paz «mediante el ejercicio paciente del diálogo»⁴². A la paciencia y la llamada al diálogo de Francisco, la respuesta de Ortega unos días después fue: «Los obispos, los curas, los papas son una mafia. Miren cuántos crímenes han cometido. Crímenes por tener regulaciones absurdas. Que comenten en el campo financiero, por malversar millones. Cargamos con esos horrores de quienes se presentan como santos».⁴³

Conflicto en Oriente Medio

Dos años después de la llegada a Roma del Papa Francisco, el 26 de junio de 2015, el Vaticano reconocía oficialmente el Estado de Palestina y firmaba un acuerdo bilateral que definía asuntos esenciales de la vida de la Iglesia y de los cristianos en estos territorios⁴⁴. Por su parte, Israel y el Vaticano establecieron relaciones diplomáticas en 1993 pero desde entonces, los sucesivos gobiernos israelíes han ralentizado la negociación de acuerdos bilaterales sobre asuntos económicos y fiscales. Israel no reconoce personalidad jurídica a las instituciones de la Iglesia, que todavía no pueden tener propiedades ni acudir a los tribunales⁴⁵.

⁴¹ LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Kazajistán». 15 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2022/september/documents/20220915-kazakhstan-voloritorno.html>

⁴² PAPA FRANCISCO. «Ángelus». La Santa Sede, 12 de febrero de 2023. Disponible en:

<https://www.vatican.va/content/francesco/es/angelus/2023/documents/20230212-angelus.html>

⁴³ MALDONADO, Carlos, El País, 22 de febrero de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-02-22/ortega-carga-contrala-iglesia-y-el-vaticano-los-curas-los-obispos-y-los-papas-son-una-mafia.html>

⁴⁴ ALETEIA. «Es oficial: El Vaticano reconoce el Estado de Palestina». 26 de junio de 2015. Publicado en: <https://es.aleteia.org/2015/06/26/es-oficial-el-vaticano-reconoce-el-estado-de-palestina>

⁴⁵ LA VANGUARDIA. «25 Años de diplomacia entre Israel y el Vaticano pese a disputas terrenales». 15 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20190615/462873423973/25-anos-de-diplomacia-entre-israel-y-el-vaticano-pese-a-disputas-terrenales.html>

Respecto al conflicto desencadenado el 7 de octubre de 2023 por la matanza de ciudadanos israelíes por parte de los terroristas de Hamas, el Papa Francisco se ha referido al mismo en múltiples ocasiones realizando una llamada al alto el fuego, pidiendo la liberación de los rehenes israelíes en Gaza y denunciando la gravísima situación humanitaria que sufren los palestinos en la franja. En un mensaje a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede del 9 de enero de 2025, Francisco expresó su deseo de que “israelíes y palestinos puedan reconstruir los puentes de diálogo y de confianza recíproca para que las generaciones venideras logren convivir, en paz y seguridad, en ambos Estados y Jerusalén sea la “ciudad del encuentro”, donde convivan en armonía y respeto cristianos, judíos y musulmanes”⁴⁶.

En septiembre de 2024, en la conferencia de prensa durante el vuelo de regreso de su viaje a Luxemburgo y Bélgica, preguntado por una periodista si creía que Israel había ido más allá en Líbano y en Gaza, Francisco afirmó: “La defensa siempre debe ser proporcional al ataque. Cuando hay algo desproporcionado se muestra una tendencia dominante que va más allá de la moralidad. Si un país con fuerzas hace estas cosas — hablo de cualquier país—, hace estas cosas de una manera tan “superlativa”, son acciones inmorales. También en la guerra hay una moralidad que custodiar. La guerra es inmoral, pero las normas de la guerra indican cierta moralidad”⁴⁷.

Ese mismo mes de septiembre de 2024, esta vez en la conferencia de prensa durante el vuelo de regreso de su viaje a Singapur, preguntado por un periodista si existía la posibilidad de una mediación de la Santa Sede para llegar a un alto el fuego, el Papa respondió: “la Santa Sede trabaja por esto” y tuvo además palabras de reconocimiento para la labor del rey de Jordania: Es un hombre de paz y está buscando hacer la paz, el rey Abdallah es un hombre bueno”⁴⁸.

⁴⁶ LA SANTA SEDE. «Discurso del Santo Padre». 9 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2025/january/documents/20250109-corpo-diplomatico.html>

⁴⁷ LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Luxemburgo y Bélgica». 29 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2024/september/documents/20240929-belgio-voloritorno.html>

⁴⁸ LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Singapur». 13 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2024/september/documents/20240913-singapore-voloritorno.html>

A modo de corolario hay que señalar que en muchas ocasiones Francisco manifestó que diariamente llamaba por teléfono a la parroquia y escuela católica de Gaza interesándose por la situación de los más de seiscientos cristianos y musulmanes que viven allí tratando de refugiarse del fuego israelí. También con motivo de la guerra ha recordado en varias ocasiones con orgullo la 'Invocación a la Paz en Tierra Santa' que tuvo lugar en los jardines vaticanos el 8 de junio de 2014 y en la que participaron el entonces presidente del Estado de Israel, Shimon Peres, el presidente palestino Mahmoud Abás, y el Patriarca Bartolomé I⁴⁹.



Figura 7. Mahmoud Abás, Francisco y Shimon Peres en el Vaticano el 8 de junio de 2014

Fuente: Vatican Media.

Encuentro con el islam: Francisco se asegura un lugar en la historia

Respecto a las relaciones con el islam institucional, Francisco es sin duda el pontífice que más lejos ha llegado a la hora de estrechar lazos entre cristianos y musulmanes,

⁴⁹ LA SANTA SEDE. «Discurso del Santo Padre». 7 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2024/june/documents/20240607-commemorazione.html>

tanto con suníes como con chiíes. Invitado por el jeque Mohammed bin Zayed bin Sultan Al Nahyan, emir de Abu Dabi y actual presidente de los Emiratos Árabes Unidos, el papa viajó a Abu Dabi el 4 de febrero de 2019. Francisco fue recibido en el palacio presidencial por Mohammed bin Zayed y fue invitado a un encuentro con el Consejo Musulmán de Ancianos en la Gran Mezquita del jeque Zayed. El acto principal del viaje fue el encuentro interreligioso junto a la máxima autoridad suní, Ahmad Al Tayyib, gran imán de Al Azhar. También participó en el acto el presidente de Egipto, Al Sisi. En la cita, Al Tayyib y Francisco firmaron la declaración conjunta sobre la «Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común», cuyo contenido había sido elaborado y negociado durante los seis meses previos por parte de los equipos del Vaticano y de Al Azhar. «Doy las gracias a mi amigo y querido hermano el gran imán de Al Azhar, el Dr. Ahmed Al Tayyib, y a todos los que han colaborado en la preparación del encuentro, por el valor y la voluntad de afirmar que la fe en Dios une y no divide. Me siento feliz por esta ocasión que me ofrece el Señor para escribir, en vuestra querida tierra, una nueva página de la historia de las relaciones entre las religiones, que confirma que somos hermanos aunque seamos diferentes»⁵⁰, afirmó el pontífice, consciente de que ese día fue probablemente, desde el punto de vista del diálogo interreligioso, el más importante de su pontificado.



Figura 8. Francisco y Al Tayyib en Abu Dabi

Fuente:

<https://www.vatican.va/content/francesco/es/events/event.dir.html/content/vaticanevents/es/2019/2/4/fratellanza-umana.html>

⁵⁰ LA SANTA SEDE. «Videomensaje del santo padre Francisco con ocasión de su inminente viaje apostólico a los Emiratos Árabes Unidos». 31 de enero de 2019. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2019/documents/papa-francesco_20190131_videomessaggio-emirati-arabi-uniti.html

Un año y medio más tarde, en octubre de 2020, Francisco publicaba la encíclica *Fratelli tutti*, en cuyo prefacio reconoce que el texto está inspirado en su encuentro con Al Tayyib. Este documento y *Laudato si*, la encíclica sobre ecología, se han convertido en los textos más destacados de su papado.

En marzo de 2021, el papa quiso ir más allá y emprendió un viaje a Iraq, el primero que realizaba un pontífice. Allí, en la ciudad santa de Nayaf se reunió con Al Sistani, líder chií y gran ayatolá del país. En 1999 Juan Pablo II anunció su intención de visitar Iraq y reunirse con Al Sistani, pero Sadam Husein se opuso al viaje, lo que obligó al papa a cancelar sus planes.

Al Sistani, al igual que Al Tayyib, es una personalidad destacada en términos no solo religiosos, sino también geopolíticos. Nació en Irán, pero marchó a Iraq. No comulga con el islamismo chií de la revolución de Jomeini. Defiende la coexistencia pacífica entre suníes y chiíes. Fue uno de los primeros líderes políticos y religiosos que alzó la voz para denunciar las barbaridades que estaba cometiendo el Estado Islámico en Iraq y Siria y ha pedido que se investiguen los crímenes perpetrados por este grupo terrorista contra los cristianos y los yazidíes en Iraq. Es un referente moral dentro del islam, también para muchos suníes. «He sentido el deber, en esta peregrinación de fe y de penitencia, de ir a encontrar a un grande, un sabio, un hombre de Dios», expresó Francisco a los periodistas en el vuelo de vuelta a Roma⁵¹.

⁵¹ LA SANTA SEDE. «Conferencia de prensa del santo padre durante el vuelo de regreso de Iraq». 8 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2021/march/documents/papa-francesco_20210308_iraq-volo-ritorno.html



Figura 9. Al Sistani recibe a Francisco en Nayaf

Fuente: <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2021-03/papa-francisco-encuentra-ayatollah-al-sistani.html>

Y el tercer hito en el diálogo con el Islam tuvo lugar el 5 de septiembre de 2024 con la visita de Francisco a Indonesia, el país con el mayor número de musulmanes. En Yakarta se reunió con la principal autoridad religiosa del país, el imán Nasaruddin Umarde, en la mezquita Istiqlal, la tercera más grande del mundo tras las de Meca y Medina. Con motivo de la visita, el papa y el imán de Yakarta firmaron la *Declaración Conjunta de Istiqlal*, documento en el que se apuesta por promover la armonía religiosa para el bien de la humanidad y utilizar la fe como una herramienta para resolver conflictos, y en el que se denuncia que la religión nunca debe usarse para justificar ningún tipo de violencia⁵².

⁵² LA SANTA SEDE. «Discurso del santo padre en Yakarta». 5 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2024/september/documents/20240905-indonesia-incontro-interreligioso.html>



Figura 10. Nasaruddin Umarde y Francisco en Yakarta

Fuente: https://imagenes.cope.es/religion/hoy-en-dia/vaticano/noticias/inolvidable-viaje-papa-misionero-confines-mundo-20240913_3010134.html

Cambio climático y Agenda 2030: ¿un papa woke en la silla de Pedro?

Aunque tradicionalmente el mensaje católico ha promocionado el cuidado de la naturaleza y la conciencia ecológica, Francisco sorprendió al mundo, en mayo de 2015, con una encíclica sobre medio ambiente, cambio climático y desarrollo sostenible: *Laudato si*. Aunque se trataba de la segunda encíclica del papa, en realidad era la primera, ya que la anterior, *Lumen fidei* (2013), fue publicada bajo su pontificado pero había sido escrita por Benedicto XVI. Desde entonces, Francisco se ha convertido, junto a la activista sueca Greta Thunberg, en una de las referencias mundiales de la defensa medioambiental y la lucha contra el cambio climático.



Figura 11. Francisco saluda a Greta Thunberg en la Audiencia General del 17 de abril de 2019
Fuente: Vatican Media.

En septiembre de 2015, el mismo año de la publicación del referido documento, el pontífice fue invitado a intervenir en la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York. Era la cumbre donde se debía de aprobar la Agenda 2030. En su discurso, de gran calado social, Francisco exhortó a los líderes mundiales allí congregados a que se comprometieran con la promoción del ser humano, la lucha contra la pobreza y la atención a los inmigrantes y refugiados. Igualmente reservó buena parte de su intervención a defender una acción decidida contra el cambio climático y el cuidado del planeta.

«La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la cumbre mundial que se iniciará hoy mismo, es una importante señal de esperanza. Confío también en que la Conferencia de París sobre el cambio climático logre acuerdos fundamentales y eficaces. No bastan, sin embargo, los compromisos asumidos solemnemente, aunque constituyen ciertamente un paso necesario para las soluciones»⁵³, advertía el Papa, invitando a los responsables de los Estados a que los compromisos sociales recogidos en los documentos no se quedaran solo en el papel. Para los que criticaron el aparente alineamiento de Francisco con la Agenda 2030, a la que se acusa de promover la ideología de género y medidas antinatalistas, sería injusto no subrayar que en esa misma

⁵³ LA SANTA SEDE. «Discurso del santo padre ante la Asamblea de Naciones Unidas». 25 de septiembre de 2015. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html

intervención el pontífice destacó que «la defensa del ambiente y la lucha contra la exclusión exigen el reconocimiento de una ley moral inscrita en la propia naturaleza humana, que comprende la distinción natural entre hombre y mujer y el absoluto respeto de la vida en todas sus etapas y dimensiones». Igualmente defendió «el respeto de la sacralidad de cada vida humana; de los pobres, de los ancianos, de los niños, de los enfermos, de los no nacidos, de los abandonados, de los que se juzgan descartables»⁵⁴.



Figura 12. Francisco se dirige a la Asamblea de Naciones Unidas, septiembre de 2015
Fuente: *L'Osservatore Romano*.

Pero ¿cuál es la postura de Francisco respecto a la Agenda 2030? Lo cuenta el que fuera representante de la Santa Sede ante las Naciones Unidas entre 2014 y 2019 y hoy nuncio en España, el filipino Bernardito Auza. El diplomático asiático encabezó la delegación vaticana que participó en el proceso de negociación del documento. En una conferencia sobre el papel de la Santa Sede en la Agenda 2030 que ofreció en la Universidad Abad Oliba de Barcelona, Auza explicó que hay quienes piensan que el Vaticano está totalmente de acuerdo con la Agenda 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

⁵⁴ *Idem*.

pero que no es así, pues a lo largo del proceso de elaboración este presentó sus reservas, objeciones y dudas⁵⁵.

El nuncio destacó que una de las primeras objeciones es el exceso de ambición y de idealismo, pero la principal advertencia de Auza fue la relativa al riesgo de que la Agenda 2030 se convierta en un instrumento de «colonización ideológica»: en un repertorio de soluciones preconfeccionadas que responde más a las prioridades del país donante que a las necesidades de los países receptores, es decir, que impone modelos de vida ajenos a la cultura local.

El nuncio también se refirió a algunos países desarrollados que destinan entre el 60 por ciento y el 70 por ciento de sus aportaciones a la Agenda 2030 a objetivos relacionados con la salud reproductiva, interpretándola de forma que incluye el aborto. De igual forma, el prelado filipino destacó que cuando en el documento se habla de género, la Santa Sede defiende que este debe de ser entendido según una noción fundamentada en el criterio biológico.

Vemos, pues, que una vez más Francisco decidió tender puentes y no levantar muros a la Agenda 2030, pero siempre desde una postura crítica con algunos de los postulados ideológicos que impregnan el documento. No obstante, sectores de derechas y algunos grupos de católicos que se han quedado en una lectura superficial del discurso ecologista del papa y de su adhesión (con reservas) a la Agenda 2030 consideran a Francisco un activista más de la ideología *woke*.

Conclusiones

Si algo ha quedado claro a lo largo de este análisis es que Francisco ha sido piedra de escándalo en cada una de las decisiones por las que ido conduciendo la acción exterior del Vaticano. Los acuerdos con Pekín han sido criticados por algunos católicos chinos; la buena sintonía con el régimen cubano o los esfuerzos por no romper puentes con

⁵⁵ MARTÍNEZ, María. «Auza: En la Agenda 2030 hay aspiraciones loables y colonización ideológica», *Alfa y Omega*. 27 de enero de 2023, Disponible en: <https://alfayomega.es/auza-en-la-agenda-2030-hay-aspiraciones-loables-y-colonizacion-ideologica/>

Venezuela y Nicaragua han sido contestados por grupos de la oposición; tanto Rusia como Ucrania se han ofendido cuando han interpretado que las palabras del papa favorecían al otro, y el acercamiento al islam, la defensa de la lucha contra el cambio climático o el diálogo con la Agenda 2030 han sido objeto de incomprensión por grupos cerrados al diálogo.

Si bien el acercamiento de Francisco al principal líder suní y a un destacado líder chií puede considerarse en el presente como un hito en la historia de las relaciones entre el cristianismo y el islam, todavía es pronto para saber si el acuerdo provisional con Pekín conseguirá la comunión efectiva entre los católicos chinos y la consolidación de un marco en el que puedan practicar su fe con libertad. Hasta ahora el pacto no tiene derivadas políticas o diplomáticas expresas, pero en el plano simbólico y de los principios se ha producido una novedad: el Estado acepta compartir con el Vaticano parte de su soberanía en cuestiones internas de naturaleza religiosa.

El teórico político alemán Carl Schmitt defendía en 1923 en *Catolicismo romano y forma política* que no existe contraposición política o social que la Iglesia católica no pueda de alguna manera abrazar, mitigar o combinar en un juego constante de acomodación e intransigencia: “Su historia conoce ejemplos de asombrosa adaptación, pero también de rígida intransigencia; de capacidad de resistencia varonil y de flexibilidad femenina; de orgullo y humildad extrañamente mezclados”. Schmitt fue, sin duda, un visionario del pontificado de Francisco.

Óscar Garrido Guijarro*

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

[@oscargarrido](#)



29/2025

23 de abril de 2025

Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios?

Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios?

Resumen:

El orden mundial, y especialmente durante el siglo XX, se ha ido conformando sobre la base de la existencia y participación en el mismo, como piezas claves de ese panorama internacional, de los Estados nación y las organizaciones creadas al efecto. La reconfiguración geopolítica global en curso no solo supone un incremento de las tensiones en todos los ámbitos, sino que también implica el cuestionamiento de ese orden internacional, de sus reglas y de los propios Estados como actores clave, siendo desplazado, en parte, por concepciones neoimperiales ajenas a dicho orden y ordenamiento.

Un somero planteamiento de esta cuestión, y una reflexión final, articulan el presente documento.

Palabras clave:

Imperio, Estado, fronteras, Rusia, China, Estados Unidos, orden mundial.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

21st century: The return of Empires?

Abstract:

The world order, especially during the twentieth century, has been shaped on the basis of the existence and participation of nation states and the organisations created for this purpose as key players in the international panorama.

The global geopolitical reconfiguration underway not only entails an increase in tensions in all spheres, but also implies the questioning of this international order, its rules and the states themselves as key actors, being displaced, in part, by neo-imperial conceptions that are alien to this order and organisation.

A brief approach to this question, and a final reflection, are the basis of this paper.

Keywords:

Empire, State, borders, Russia, China, United States, world order.

Introducción. Imperio: ¿algo del pasado?

El concepto de imperio y el orden mundial derivado de la existencia y acción de los mismos no constituye una novedad en la historia de las relaciones internacionales¹; antes bien, algo aparentemente anacrónico como el propio concepto de imperio, concepto que hace esencialmente referencia a la distribución del poder en el sistema internacional, va ganando popularidad y trufando los debates relativos y a la luz de esa reconfiguración del orden global en curso, debates que han ido surgiendo al compás y relacionados con la relativa o real pérdida de poder de la potencia hegemónica —Estados Unidos— y las ambiciones crecientes de las potencias² —nuevas y viejas— que se postulan para reemplazarla.

Normalmente se señalan una serie de condiciones, de atributos esenciales³ para distinguir e identificar los imperios: una ideología imperial —es preciso tener la cosmovisión de constituir un «algo diferente» al resto de Estados o naciones—, la existencia de concentración de poder desde un centro imperial, y una periferia —de Estados, «satélites», etc.— con la cual existe una especial tipología de relaciones entre ese centro y la periferia que incluye la capacidad de controlarla —empleando para ello todas las herramientas disponibles, tales como las políticas, diplomáticas, informativas, culturales, económicas... y, llegado el caso, militares— así como la asunción de que las fronteras existentes en un determinado momento son temporales, no son permanentes, y que, por tanto, pueden modificarse al compás de las necesidades, capacidades e incluso de la propia cosmovisión del imperio y del lugar que debe ocupar en el mundo.

Por lo tanto, el imperio como organización política implica varias cuestiones⁴: no solo que la organización del espacio imperial asume siempre la ausencia de fronteras

¹ LOPATA, Raimundas y STATKUS, Nortautas. «Empires, the world order and small states», *Institute for International Relations and Political Science of the University of Vilnius*. 2005, pp. 27-52. Disponible en: <https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/229/file/pdf>

Nota: Todos los vínculos de internet del presente documento están activos con fecha de 10 de abril de 2025.

² SÁNCHEZ HERRAÉZ, Pedro. *La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0?*

Documento de Análisis IEEE 28/2023. 19 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la-nueva-pugna-de-las-potencias-querra-mundial-3.0-o-querra-fria-2.0->

³ LOPATA, Raimundas y STATKUS, Nortautas. «Empires, the world order and small states», *Institute for International Relations and Political Science of the University of Vilnius*. 2005, pp. 27-52, p. 36. Disponible en: <https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/229/file/pdf>

⁴ SPALINSKA, Alexandra. «Global empire? the concept of a new world order and the power of liberal system», *European Journal of Social Sciences, Education and Research*, volume 6, n.º 1. Enero-abril 2019, p. 25. Disponible en:

permanentes —a diferencia de lo que ocurre con una organización basada en Estados nación—, sino que el imperio, y más allá de las concepciones puramente territoriales, constituye una forma de poder que lleva aparejada la posibilidad de imponer consecuencias socioeconómicas o políticas, si es preciso por medio del empleo de la fuerza, con el objetivo de controlar el comportamiento de los espacios y territorios subordinados, e incluso la propia toma de decisiones en los mismos.

En un planeta absolutamente globalizado, con un inmenso desarrollo tecnológico y donde, en gran parte de este, se cuestiona el pasado o se considera que, ante las nuevas realidades, pocas conclusiones y conceptos de utilidad pueden extraerse del mismo, la propia palabra «imperio» suena a arcaísmo total... por ello, el imperio ¿realmente es algo totalmente del pasado o... o no tanto?

Imperio: ¿desapareció del todo alguna vez?

Quizás sea necesario considerar que el «orden internacional» nunca ha sido blanco o negro en su totalidad; de hecho, si bien la preponderancia del Estado nación westfaliano ha constituido, en gran medida, la clave de ese orden, es preciso recordar diferentes circunstancias y hechos para aportar luz sobre esta cuestión; así, cuando el fin de la primera guerra mundial (1914-1918) ve desaparecer imperios —ruso, austrohúngaro, otomano...— y el nacimiento de un gran número de nuevos Estados —sobre todo en Europa—, e incluso cuando se crea la Sociedad de Naciones en el año 1919, embrión de ese intento de gobernanza global, basada en los Estados, algunos de sus miembros continúan siendo imperios⁵ —como el británico, sin ir más lejos—.

Por ello, y aunque parecía que se consolidaba el modelo westfaliano como pieza clave del orden internacional, con los Estados con sus tres elementos constitutivos —territorio, población y soberanía— y la no injerencia en los asuntos internos de los mismos como máxima, las matizaciones son grandes; y que entre los diferentes artículos del pacto constitutivo de esa Sociedad de Naciones, se hable sin tapujos —basta leer el artículo

https://www.researchgate.net/publication/339425327_Global_Empire_The_Concept_of_a_New_World_Order_and_the_Power_of_the_Liberal_System

⁵ ROSENBOIM, Or. «State, Power and Global Order», *International Relations*, 33(2). Universidad de Londres, 2019, pp. 229-245, p. 8. Disponible en:

<https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/21112/1/State,%20Power%20and%20Global%20Order.pdf>

22⁶— de tutela, mandatarios, labor sagrada de civilización, etc., resulta, quizás, un tanto sorprendente.

En esa Sociedad de Naciones, adalid del orden internacional en creación, se señalaba, implícitamente, cómo los imperios constituían los referentes del poder político, al poseer una amplia experiencia de gobierno, desafiando en cierta medida, por tanto, la prevalencia pretendida de ese Estado nación; y esa visión tuvo, ciertamente, impacto en ese real o supuesto nuevo orden internacional, pues para alcanzar la independencia y la condición de Estado nación se señalaba como uno de los caminos la vía del protectorado, lo cual, en la práctica, podría pretender mantener el poder de los imperios, la continuidad del pensamiento imperial en el orden global, pensamiento que se materializa, o se puede materializar no solo siendo partes de un mismo espacio, sino que también puede lograrse a través del establecimiento y mantenimiento de una serie de vínculos políticos y culturales que pudieran trascender a todos los ámbitos, incluso a la propia lógica de estatalidad, poniéndose, en ocasiones, como referente de ese planteamiento a la británica Commonwealth⁷.

Tras la segunda guerra mundial (1939-1945) y con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los procesos de descolonización y el intento, de nuevo, de establecer una suerte de gobernanza global, implica, al menos de modo aparente, que el sistema internacional se base⁸, esencialmente, en los Estados nación westfalianos y en las organizaciones internacionales como piezas clave de ese orden internacional y de las cuales los miembros son los Estados. Pero la existencia de dos superpotencias —¿imperios? — como Estados Unidos y la Unión Soviética, con sus aliados y satélites, así como la existencia del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ponían cierta sordina a la desaparición total de los imperios frente al Estado nación.

⁶ DIPUBLICO. *Pacto de la Sociedad de Naciones 1919*, artículo 22. Disponible en:

<https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/>

⁷ Un somero repaso de esta organización puede consultarse en MCKEEVER, Amy. «¿Qué es la Commonwealth?», *National Geographic*. 30 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.es/historia/que-es-la-commonwealth>

⁸ LOPATA, Raimundas y STATKUS, Nortautas. «Empires, the world order and small states», *Institute for International Relations and Political Science of the University of Vilnius*. 2005, pp. 27-52, p. 32. Disponible en: <https://journals.lka.lt/journal/lasr/article/229/file/pdf>

Con el fin de la guerra fría tras la desaparición de la Unión Soviética (1991) y con el proceso acelerado de globalización, se comenzó a plantear⁹ si el Estado nación seguía siendo la pieza clave de las relaciones internacionales, pues para muchos ese proceso llevaba aparejado el intento de presentación del modelo estadounidense, la democracia liberal, como referente para todo el planeta, al quedar Washington como real o supuesto vencedor de esa guerra fría. Y cuando en el año 1999 la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) —liderada por los Estados Unidos— bombardeó Serbia, un Estado soberano, sin autorización del órgano de gobernanza global, las Naciones Unidas, se modificaron las fronteras y se «fabricó» un Estado que antes no existía¹⁰, segregándolo de Serbia, la percepción de imperio ganó enteros frente a un orden internacional de Estados supuestamente iguales. El artículo de Huntington, titulado «La superpotencia solitaria»¹¹, haciendo referencia a los Estados Unidos, se emplea en ocasiones como reflejo de esa situación global.

Añadido a estas —y otras cuestiones—, principiando el siglo XXI, el mazazo de realidad que supuso el atentado del 11-S (2001) —que mostró de manera patente que los Estados nación no eran los únicos actores con capacidad de ejercer violencia, supuestamente un monopolio legítimo de los mismos— comenzó a plantearse¹² que, probablemente, el mundo se encontraba ante el final de la era westfaliana y en el comienzo de una nueva etapa, incluso ante un nuevo imperialismo diferente de los imperios transcontinentales clásicos o de los imperios coloniales europeos de los siglos XVII a XX, pero también distinto del sistema de Estados westfalianos y del periodo de globalización posterior a la Guerra Fría.

Los fracasos en Afganistán e Irak de los Estados Unidos contribuyeron a mostrar al resto del mundo¹³, al resto de potencias, cómo y pese a que Washington continuaba siendo la primera potencia mundial y contaba —cuenta— con la herramienta militar

⁹ ROSENBOIM, Or. «State, Power and Global Order», *International Relations*, 33(2). Universidad de Londres, 2019, pp. 229-245. Disponible en:

<https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/21112/1/State,%20Power%20and%20Global%20Order.pdf>

¹⁰ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Kosovo: ¿Un serio escollo para una Europa más unida?», en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2018*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2018, pp. 17-60. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2018.pdf

¹¹ HUNTINGTON, Samuel P. «The lonely superpower», *Foreign Affairs*, volumen 78, n.º 2. Marzo-abril 1999, pp. 35-49. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20049207>

¹² COWARD, Martin. «The Imperial Character of the Contemporary World Order». *John Hopkins University Press*, volumen 8, n.º 1, 2005. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/180065/pdf>

¹³ HARD, Michel y NEGRI, Antonio. «Imperio, veinte años después», *New Left Review*, 120, segunda época. Enero-febrero 2020, pp. 71-98, p. 78. Disponible en: <https://newleftreview.es/issues/120/articles/empire-twenty-years-on-translation.pdf>

más poderosa del planeta, no era capaz de hacer frente, ni hacerlo con éxito, a todos los desafíos que se le planteaban... con lo cual la posibilidad de ser, o de volver a ser un imperio se abre para otras potencias, que con fuerza van posicionándose en el planeta.

Tanto es así que potencias renacidas hacen valer sus intereses por todo el globo, independientemente de los que permita el orden mundial establecido. Por ello, la anexión de Crimea en el año 2014 y la invasión de Ucrania en el 2022 por parte de Rusia no constituyen un simple conflicto, sino el intento de señalar por parte de Moscú —o la demostración patente— de que el mundo basado en reglas había finalizado¹⁴. El nuevo —o el retorno del— planteamiento de las naciones poderosas de emplear sus ventajas militares, económicas y diplomáticas para asegurar una suerte de esfera de influencia, así como la restauración de un sentimiento de grandeza, puede aplicarse no solo a la citada Rusia, sino también a China o a Estados Unidos, entre otros.

Y esos afanes, esas ampliaciones territoriales y la creación de esferas de influencia, quebrando el orden internacional, son materializados desde diferentes ópticas y empleando diferentes herramientas por cada ¿nuevo imperio?

Rusia: ¡No somos un país más!

Rusia, una gran nación con un largo y complicado recorrido histórico, presenta unas constantes geopolíticas¹⁵ que marcan, que han marcado a lo largo de la mayor parte de su historia su devenir, sus afanes y sus temores, conformando una cosmovisión, si no única, sí muy particular.

Por ello, se reitera¹⁶ que Rusia no es una nación más ni un Estado más; Rusia no puede quedar simplemente reducida a jugar un papel como «simple» potencia regional sin comprometer su propia identidad histórica y cosmovisión, pues Rusia conforma el núcleo de un gran imperio euroasiático —en esa misma línea se expresaba a principios

¹⁴ DUFFY TOFT, Mónica. «The return of spheres of influence», *Foreign Affairs*. 23 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/return-spheres-influence>

¹⁵ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI», en *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda del liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. Cuaderno de Estrategia n.º 178, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, pp. 15-77. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf

¹⁶ KNUDSEN, Berit. «Dugin y la nueva Rusia imperial», *El Montonero*. 13 de febrero de 2025. Disponible en: <https://elmontonero.pe/columnas/dugin-y-la-nueva-rusia-imperial>

del siglo XX Halford Mackinder con su teoría de la «tierra corazón¹⁷»—. Y, por tanto, es preciso la construcción de un nuevo imperio apoyado sobre la identidad tradicional rusa, buscando para ello alianzas con otras potencias que compartan una visión multipolar del orden mundial.

Alexander Dugin, geopolítico ruso muy influyente en el Kremlin —de hecho, una de sus obras, *Fundamentos de geopolítica: El futuro geopolítico de Rusia*, escrita en el año 1997 y que está siendo reeditada en todo el mundo, ha sido empleada como libro de texto en la Academia de Estado Mayor del Ejército ruso, así como en muchos centros educativos del país— incide en la reconstrucción del orden geopolítico global recuperando para ello el papel central de Rusia como imperio, apuntando, por otra parte, que el concepto de Estados nación, creado por Occidente, solo conduce a que las civilizaciones se fragmenten y se debiliten. De hecho, que en ese llamado espacio postsoviético, en la esfera de influencia secular moscovita, Occidente impusiera su modelo constituye, para Dugin, casi un acto de agresión a la esencia de la civilización rusa, razón por la cual resulta necesario volver a incorporar todos esos territorios bajo la égida de Moscú en el marco de una estructura imperial. Y esa es la única manera, según afirma, de evitar la desintegración y desaparición paulatina de Rusia, lo cual acontecería en caso de que Moscú se convirtiera en un satélite de Occidente.

Y Rusia, en lo que en ocasiones se define como la segunda partición de Ucrania —pues, aparentemente, los acuerdos de Minsk del año 2014 constituyen la primera partición de Ucrania—, con la invasión del suelo ucraniano en el año 2022 y la anexión, de momento de facto, de territorios ucranianos, genera unas poderosas consecuencias a escala global, pues todas las potencias, en mayor o menor medida, aparentemente valoran un nuevo orden mundial: un espacio global sin fronteras. Y por ello se apunta¹⁸ cómo la guerra en Ucrania ha implicado que se haya inaugurado una nueva era imperial a escala global, un mundo donde las fronteras no constituyan ese referente westfaliano.

Para abundar en esta cuestión, los recientes acontecimientos parecen que van apuntando en la dirección marcada por esa tesis: Turquía realiza una intervención en

¹⁷ En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿El retorno a la lucha por el Rimland?* Documento de Análisis 12/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de marzo de 2021. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA12_2021_PEDSAN_Rimland.pdf

¹⁸ LANCEREAU, Guillaume. « Retranslatio Imperii » : la tentación imperial tras “el segundo reparto de Ucrania” según Vladislav Surkov », *Le Grand Continent*. 5 de enero de 2025. Disponible en:

<https://legrandcontinent.eu/es/2025/01/05/retranslatio-imperii-la-tentacion-imperial-tras-el-segundo-reparto-de-ucrania-segun-vladislav-surkov/>

Siria a finales de 2024 en la mejor tradición del imperio Otomano, China despliega su poder a través de la ruta de la Seda por todos los continentes mientras que Estados Unidos reclama el canal de Panamá, Groenlandia y Canadá.

Pero los antecedentes de esta etapa neoimperial, del no respeto a las fronteras, de realizar injerencias en los asuntos internos de los Estados van más lejos en el tiempo y en las acciones realizadas, al menos desde la óptica de las diferentes narrativas y percepciones, desde la distinta cosmovisión de cada ¿imperio?, pues, constantemente Putin hace mención al imperialismo de la OTAN, señalando que el ya citado bombardeo que realizó sobre Serbia en el año 1999 para generar un nuevo ente territorial, un nuevo Estado —no reconocido formalmente por cerca de la mitad de las naciones del planeta— llamado Kosovo, bombardeo y acción militar desarrollada sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, constituyó una muestra patente de ese imperialismo¹⁹ estadounidense.

Necesario es señalar la importancia concedida, en esa cosmovisión imperial rusa, a la población, a los antiguos habitantes que quedaron fuera de las fronteras de Rusia al desaparecer la Unión Soviética y que, en algunos casos, han pasado a ser minorías no siempre bien asumidas ni asimiladas en las naciones independientes surgidas de dicha implosión. Y si bien, ciertamente, es factible argumentar, con razón o sin ella, una acción o intervención más allá de las propias fronteras para lograr la protección de los derechos vulnerados frente a Estados que no respetan a dichas minorías, también es perfectamente factible²⁰ la instrumentalización de dichas minorías —en ocasiones, bajo el argumento jurídico de la responsabilidad de proteger— para alcanzar objetivos políticos en el marco de la disputa existente por control de ese espacio postsoviético.

Abundando y ampliando esta cuestión, no solo esas bolsas de población resultan empleadas como argumento legitimador —desde determinada óptica— para integrar territorios, sino que el llamado «mundo ruso», un concepto mucho más amplio que el puramente relacionado con la ciudadanía presente o pasada, también se encuentra

¹⁹ Diversos análisis desde distintas ópticas, pero todas aludiendo al imperialismo, pueden consultarse en RIEFF, David. «A new age of liberal imperialism?», *World Policy Journal*, volumen 16, n.º 2. Verano 1999, pp. 1-10. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40209622>; MEIKSINS WOOD, Ellen. «Kosovo and the new imperialism», *Monthly Review*, volumen 51, n.º 2. Junio de 1999. Disponible en: <https://monthlyreview.org/1999/06/01/kosovo-and-the-new-imperialism/>

²⁰ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «La pugna por el espacio postsoviético. La cuestión de las minorías rusas», en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2015*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, pp. 57-92, p. 57. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolítico_Conflictos_2015.pdf

activo en ese imaginario imperial; de hecho, en una declaración de Vladimir Putin, el 28 de noviembre 2023, se hace mención al mundo ruso: «Es la antigua Rusia, el Principado de Moscú, el Imperio ruso, la Unión Soviética; es la Rusia contemporánea, que recupera, fortalece y aumenta su soberanía como potencia mundial. El mundo ruso une a todos los que sienten una conexión espiritual con nuestra Patria, a quienes se consideran portadores de la lengua, la historia y la cultura rusas, independientemente de su afiliación nacional o religiosa»²¹. Todo un canto a la grandeza de Rusia y a la necesidad de incorporar todo ese «mundo ruso» al imperio.

Parece que Rusia cumple con los atributos necesarios para poder ser, o plantearse ser de nuevo, un imperio, y que lo está realizando activamente... ¿pero hay alguno más?

China: ¡del país del centro al centro del Imperio!

Respecto a China, la argumentación es reiterada y sistemática. Después de dos siglos, tras las guerras del opio en la primera parte del siglo XIX y hasta el nacimiento de la República Popular China de Mao en 1949, Pekín continúa hablando del «siglo de la ignominia» o del «siglo de la vergüenza», y que, como modo de revertir ese sentimiento, el propósito es que China se convierta en la primera potencia mundial en el año 2049 —centenario de la República de Mao—, y que, frente a un siglo XIX considerado «europeo» —de los imperios europeos—, y un siglo XX considerado «norteamericano», que el siglo XXI sea conocido como el siglo asiático... o el siglo de China.

Y para conseguirlo, Pekín ha trabajado activamente para crecer en todos los ámbitos —diplomáticos, económicos, culturales, militares, tecnológicos...— generando un rápido ascenso en la escala de poder global de la nación, materializado en gran medida por la Nueva Ruta de la Seda, además del empleo en gran medida del *softpower*, del «poder blando», que le permite, dado el grado de influencia alcanzado, incluso plantear cuestiones²² sobre la validez de las dimensiones éticas y morales de la actual

²¹ EGGERT, Konstantin. «El “mundo ruso” inventado por Putin», *DW*. 29 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.dw.com/ru/kommentarij-russkij-mir-kotoryj-pridumal-putin/a-67589347> (traducción del ruso empleando opción ofrecida por el propio documento).

²² UL MANSOOR, Sheikh Inam. «China's Geopolitical Strategy: Crafting a New World Order», *China Quarterly of International Strategic Studies*, volumen 9, n.º 1. Septiembre 2024, pp. 1-23, p. 2. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/384023893_China's_Geopolitical_Strategy_Crafting_a_New_World_Order

gobernanza global, y sobre elementos tan sensibles como los derechos humanos y los valores universales en el centro del debate.

El ascenso de China como poderoso actor global, pleno de capacidades —en ocasiones ya señalado como imperio emergente— cuenta con un elemento diferencial²³, basado en las comunicaciones digitales y en las redes globales, centros logísticos y de transporte que permiten no solo interconectar ciudades y territorios, transportar recursos y mercaderías —haber llegado a ser la «fábrica del mundo» le confiere una poderosa capacidad de poder y de control—, sino también difundir una narrativa relacionada con la sabiduría de una nación milenaria y con la pretensión de desarrollo armónico y compartido como elemento de atracción y seducción. Y, si se realiza una mirada retrospectiva, resulta asombroso cómo, en solo unas décadas, un país «encerrado en una muralla» ha devenido en un actor global y presente en un gran número de instituciones multinacionales.

Desde cierta óptica, esa visión —y acción— geopolítica de China representa un sentido de continuidad histórica basado en la creencia milenaria de constituir el Reino Medio, de ser «el país del centro» —que es lo que significa el nombre de China en chino²⁴—, ocupando no solo una posición geográfica, sino también un destino central en el mundo.

El Imperio celestial, como también era antaño conocida China, con la construcción y desarrollo de esa Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda, de esa conocida como Nueva Ruta de la Seda como eje central de la geopolítica de China, desplegando una tupida red de rutas comerciales, infraestructuras y acuerdos económicos, lo que pretende²⁵ es una reconfiguración global estando China en el epicentro de la misma, y que bajo la apariencia de desarrollo armónico y prosperidad compartida, lo que se busca realmente con ese instrumento es, en esencia, construir un mundo en red y posicionar a China como el nodo central de control de la misma.

²³ KEANE, John y HE, Baogang. «China's New Empire Defined», en *China's Galaxy Empire: Wealth, Power, War and Peace in the New Chinese Century*. Mayo 2024, pp. 1-94. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/382353445_China's_New_Empire_Defined

²⁴ PRESSENZA. «China, el país del centro». 9 de marzo de 2024. Disponible en:

<https://www.pressenza.com/es/2024/03/china-el-pais-del-centro/>

²⁵ UL MANSOOR, Sheikh Inam. «China's Geopolitical Strategy: Crafting a New World Order», *China Quarterly of International Strategic Studies*, volumen 9, n.º 1. Septiembre 2024, pp. 1-23, pp. 3-4. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/384023893_China's_Geopolitical_Strategy_Crafting_a_New_World_Order

La Nueva Ruta de la Seda no solo constituye una muestra de la expansión económica de China, sino que se emplea como un enlace, como una suerte de puente para incrementar la influencia sobre las naciones por las cuales discurre. Pues no solo son las mercancías las que son llevadas de un lugar a otro; también lo son las ideas, los hábitos, las personas, la influencia... contribuyendo a convertir a China en ese nodo central de una red global, alimentando, además, un sentido de gran interconexión, de destino compartido²⁶, contribuyendo a la consecución de esa capacidad de ejercer influencia sobre otras naciones, uno de los elementos que caracterizan a los imperios.

Por ello, no solo la actitud geopolítica de China se basa en ese planteamiento histórico, sino que trabaja activamente para retornar a dicha posición en el siglo XXI, siendo los principios fundamentales empleados la armonía y la centralidad; armonía, reflejo del ideal de Confucio de una sociedad armoniosa, basada en la convivencia pacífica y en la cooperación, y en esa percepción de centralidad, desde la que China, como Reino Medio, como país del centro, constituye el eje central alrededor del cual se organiza el mundo. Y esa visión y las acciones que se realizan, superan, lógicamente, los conceptos de fronteras²⁷ para dar cumplimiento a esa ideología imperial y establecer relaciones imperiales entre centro y periferia.

Pero, y pese a ese concepto de armonía, Pekín no ha excluido el fortalecimiento, y de una manera ingente, de su herramienta militar. Y hay cuestiones, como sus reivindicaciones territoriales en el mar de China Meridional²⁸, en el mar de Sur de China, que han generado disputas y enfrentamientos, incluso armados, con las naciones vecinas y, de manera creciente, con los propios Estados Unidos. Y si bien el empleo del *softpower* por parte de China es proverbial, la actividad mucho más asertiva y creciente en las disputas territoriales ha generado serias preocupaciones entre las naciones vecinas, especialmente entre las que quieren mantener su soberanía territorial... y sus fronteras.

²⁶ GROOSE, Robert, GAMSO, Jonas y NELSON, Roy C. «China's Rise, World Order, and the Implications for International Business», *Management International Review*, volumen 61. Marzo 2021, pp. 1–26. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11575-020-00433-8>

²⁷ UL MANSOOR, Sheikh Inam. «China's Geopolitical Strategy: Crafting a New World Order», *China Quarterly of International Strategic Studies*, volumen 9, n.º 1. Septiembre 2024, pp. 1–23, p. 7. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/384023893_China's_Geopolitical_Strategy_Crafting_a_New_World_Order

²⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Los mares de Extremo Oriente: ¿Un nuevo paradigma en la reconfiguración del orden mundial?», en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2017, pp. 369–402. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolítico_Conflictos_2017.pdf

Ya a finales del pasado siglo XX se afirmaba que las aspiraciones de China con relación a Hong Kong y a Taiwán, junto el desarrollo de las políticas chinas en su conjunto, constituían el inicio de la dinámica²⁹ para la configuración de un nuevo Imperio chino, y que el retorno de Hong Kong a la soberanía de China en 1997³⁰ marcó el comienzo de esta hacia el camino imperial, hacia la conversión de Pekín en una nueva superpotencia.

China mantiene diversos diferendos territoriales —en la frontera con India, con Japón, con Vietnam...— y la percepción del nivel de amenaza³¹ que supone Pekín ha subido muchos enteros en los últimos años. Pero, de entre todos los diferendos, la cuestión de Taiwán es la más delicada. Las relaciones China-Taiwán, en este entorno de competición geopolítica —y de manera muy marcada entre EE. UU. y China—, se consideran uno de los temas más complejos, pues para China la reunificación de Taiwán constituye una de las cuestiones de seguridad clave³², por lo que los cambios que pudieran generarse en la relación entre Washington y Taiwán podrían desembocar en un conflicto en la zona.

Además, el poderoso ascenso económico de China incrementa la rivalidad creciente en este campo con Washington —rivalidad que Trump ha puesto de manifiesto³³ con un incremento de los aranceles de un 34 % al país asiático, amenazando con subirlos más aún—; pero otro ámbito, y muy significativo, es el relacionado con el desarrollo tecnológico³⁴, pues los desarrollos chinos en inteligencia artificial, computación cuántica o el 5G, entre otros, constituyen unos elementos claves para dominar determinados ámbitos capitales de este siglo XXI, en los cuales aspira a liderar Estados Unidos y que, por consiguiente, se constata como Pekín amenaza ese dominio

²⁹ KEMENADE, Willen Van. «China, Hong Kong, Taiwan: Dynamics of a New Empire», *The Washington Quarterly*, vol. 21, n.º 2. 2010. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01636609809550315>

³⁰ SWI. «¿Promesa cumplida o traición? Hong Kong tras 25 años de soberanía china». 28 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/promesa-cumplida-o-traici%C3%B3n-hong-kong-tras-25-a%C3%B1os-de-soberan%C3%ADa-china/47709168>

³¹ LIU, Kerry. «China's territory (disputes) and the China threat: an empirical analysis from the perspective of the English-speaking public», *Journal of Territorial and maritime studies*, volumen 2, n.º 1. Invierno/primavera 2024, pp. 87-113. Disponible en:

https://www.journalofterritorialandmaritimestudies.net/files/ugd/36708f_6f18e14ebfd946e3be5371995813a827.pdf

³² STOSIC, Sanja. «The nature of China and Taiwan conflicting relations», *The Policy of National Security*, año XIV, volumen 24, n.º 1. Enero 2023, pp. 107-130, p. 107. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/372043688_The_nature_of_China_and_Taiwan_conflicting_relations

³³ BBC. «Trump threatens new 50% tariffs on China». 8 de abril de 2025. Disponible en:

<https://www.bbc.com/news/articles/c8rgkkl7v8lo>

³⁴ UL MANSOOR, Sheikh Inam. «China's Geopolitical Strategy: Crafting a New World Order», *China Quarterly of International Strategic Studies*, volumen 9, n.º 1. Septiembre 2024, pp. 1-23, p. 15. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/384023893_China's_Geopolitical_Strategy_Crafting_a_New_World_Order

pretendido por Washington, por la hasta hace poco «superpotencia solitaria», por el ¿imperio? del siglo XX.

Por lo tanto, se puede plantear la cuestión... ¿El país del centro, el «nuevo imperio», amenazando «al imperio»?

Estados Unidos: ¡hacer América grande otra vez!

Las llamadas constantes del presidente Trump al excepcionalísimo de los Estados Unidos, sus declaraciones y sus acciones parecen indicar que Washington está adoptando una política más expansionista, un retorno, en gran medida, a la geopolítica clásica, a la visión puramente realista de las relaciones internacionales basada, esencialmente, en el concepto de interés. Como recogió en su propio discurso inaugural como presidente 47.º de los Estados Unidos³⁵, recalcó que Estados Unidos es una nación excepcional, y que la grandeza y el regionalismo de los Estados Unidos beneficiaría a toda la humanidad; también expresó que América sería más grande y más fuerte, y alcanzaría un poder que detendría todas las guerras y daría un nuevo espíritu y unidad al mundo. Incluso señaló que Estados Unidos volverá a considerarse una nación en crecimiento que expande su territorio, y que perseguirá su destino manifiesto hacia las estrellas. Por tanto el discurso pronunciado por Trump encaja perfectamente con los patrones que se señalan para el imperialismo³⁶, pues incluso las menciones a dos presidentes del pasado, como William McKinley y Theodore Roosevelt refuerzan esa aparente nueva cosmovisión imperial.

En este nuevo imperialismo tampoco se busca conquistar y dominar todas las poblaciones y las tierras físicamente, pues basta con controlar determinados activos que constituyen en gran medida parte de las bases del poder y la capacidad de las naciones, como pueden ser determinados espacios estratégicos, así como lograr la supremacía en los denominados bienes globales comunes —alta mar, atmósfera,

³⁵ THE WHITE HOUSE. *The Inaugural Address, President Donald J. Trump*. 20 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/the-inaugural-address/>

³⁶ LUKIN, Artyom. «Will Trump 2.0 usher in a new age of imperialism?», *Think China*. 28 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.thinkchina.sg/politics/will-trump-2-0-usher-new-age-imperialism>

espacio exterior y ciberespacio (en algunos documentos se incluye el Ártico y la Antártida)³⁷— como forma esencial para lograr la supremacía.

Si bien parecía que Trump iba a ser un presidente aislacionista, pues había criticado la implicación de los Estados Unidos en las «guerras sin final», como la de Afganistán y la de Irak, desde el comienzo de su segundo mandato —ya en el propio discurso inaugural— se afirma³⁸ que se adopta una postura imperialista, pues anunció su intención de recuperar el canal de Panamá, de incorporar Groenlandia y Canadá a los Estados Unidos e incluso sugirió que Washington podría tomar el control de la Franja de Gaza —pese a que esta declaración fue rápidamente contestada³⁹—, tras desplazar de ese espacio a los dos millones de palestinos que viven en la misma, o «rebautizar» el golfo de México como «golfo de América» por medio de una orden ejecutiva⁴⁰ cuyo nombre resulta esclarecedor: «Restaurando nombres que honran la grandeza americana».

Además, se señala que Trump, esencialmente, ha recuperado el concepto del siglo XIX de las esferas de influencia⁴¹, por el cual las grandes potencias deberían ser capaces de controlar los espacios gráficos próximos a ellas... lo cual genera poderosas analogías con ciertas reclamaciones, como la de Rusia respecto a Crimea y parte —o toda— Ucrania, o de China respecto a Taiwán —entre otras por todo el planeta—, y que pueden equipararse a la solicitud formulada por los Estados Unidos respecto al canal de Panamá, Groenlandia o Canadá. De hecho, Donald Trump es el primer presidente en cien años que llama a la incorporación, a la anexión de nuevo territorio⁴² a Estados Unidos. Y, por ello, los titulares de documentos y noticias señalando el «nuevo imperialismo norteamericano» pueblan los medios de comunicación.

³⁷ NATO. «The scramble for the global commons in the next security era», *NATO's Strategic Warfare Development Command*. 2 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.act.nato.int/article/the-scramble-for-the-global-commons-in-the-next-security-era/>

³⁸ FUKUYAMA, Francis. «The New American Imperialism», *Persuasion*. 10 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.persuasion.community/p/the-new-american-imperialism>

³⁹ BBC. «El plan de Trump sobre Gaza no sucederá, pero tendrá consecuencias». 8 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c20k32kg67zo>

⁴⁰ THE WHITE HOUSE. *Restoring names that honor american greatness*. Presidential actions, 20 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/restoring-names-that-honor-american-greatness/>

⁴¹ FUKUYAMA, Francis. «The New American Imperialism», *Persuasion*. 10 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.persuasion.community/p/the-new-american-imperialism>

⁴² THE ECONOMIST. «The new american imperialism». 21 de enero de 2025. <https://www.economist.com/united-states/2025/01/21/the-new-american-imperialism>

Y las justificaciones son las clásicas esgrimidas por los imperios: la insistencia del presidente Trump relativa a que Estados Unidos necesita Groenlandia por una cuestión de seguridad nacional⁴³ de que ese espacio resulta fundamental para la seguridad de Washington; igualmente, la toma del control del canal de Panamá —incluyendo el envío de tropas en coordinación con las autoridades panameñas, o, incluso, planteándose algunas opciones más drásticas—, también empleando el mantra de la seguridad nacional: «Para mejorar aún más nuestra seguridad nacional, mi Administración recuperará el canal de Panamá»⁴⁴. Y, respecto a la anexión de Canadá, el presidente Trump ha retirado en diversas ocasiones que la frontera con dicho país constituye simplemente una línea artificial que alguien hizo hace mucho tiempo⁴⁵, y que no tiene ningún sentido... A ese respecto resulta necesario recordar que esa es la misma narrativa que empleaban los propagandistas del Estado Islámico en el intento, parcial y temporalmente logrado, de eliminar la frontera entre Siria e Irak en el año 2014⁴⁶ para crear un califato.

El planteamiento de que hay fronteras que son naturales y otras artificiales, planteamiento que tiene ya un largo recorrido en la geopolítica clásica⁴⁷, constituye una clara fractura del orden mundial estructurado sobre la base de Estados nación. Y en un mundo en plena reconfiguración, un debate sobre la validez o no del propio concepto de «frontera», debate que entra de lleno y de pleno en la concepción imperial, puede abrir una peligrosísima caja de Pandora a escala global.

A modo de reflexión

En esta era de reconfiguración global, todo se cuestiona, todo se replantea y, además, desde ópticas —e intereses— muy diversos y, en muchas ocasiones, muy divergentes.

⁴³ DW. «Trump: EEUU necesita Groenlandia "por seguridad nacional"». 13 de marzo de 2025. Disponible en:

<https://www.dw.com/es/trump-insiste-eeuu-necesita-groenlandia-por-seguridad-nacional/a-71916355>

⁴⁴ NBC News. «Trump White House has asked U.S. military to develop options for the Panama Canal», officials say. 13 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/trump-white-house-asked-us-military-develop-options-panama-canal-offic-rcna195994>

⁴⁵ DANFORTH, Nick. «Canada's border is there for a reason», *Foreign Policy*. 28 de marzo de 2025. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2025/03/28/trump-canada-middle-east-border/>

⁴⁶ THE GUARDIAN. «ISIS announces Islamic caliphate in area straddling Iraq and Syria». 10 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/30/isis-announces-islamic-caliphate-iraq-syria>

⁴⁷ En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI. Fronteras... ¿cicatrices de la historia o heridas del presente?* Documento de Análisis 61/2023, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 6 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/siglo-xxi-fronteras-cicatrices-de-la-historia-o-heridas-del-presente>

Ciertamente, ni en las etapas previas a la actual el mundo era una balsa de aceite, ni el orden internacional era un «orden» pleno y generalizado, ni las relaciones internacionales se basaban, de manera total y absoluta, por todos y para todos, en reglas y leyes. Por muy idealista que se pueda ser, el orden internacional, la mirada de países y actores con capacidad de acción internacional generan un escenario en el que un cierto grado de desorden siempre, o casi siempre, puede estar presente.

Incluso en los momentos más westfalianos de ese orden internacional, donde se planteaba que los Estados, todos, más allá de sus capacidades y poder, eran iguales, se podía decir, sin temor a equivocarse, y parafraseando la conocida frase de George Orwell en *Rebelión en la granja*, que «todos los Estados son iguales, pero unos más iguales que otros».

Quizás, una concepción neoimperial sea un paso más en la escalada del desorden.

Y quizás, por tanto, conviene, convendría, estar preparado para afrontar, con todas las herramientas necesarias —diplomáticas, económicas, informativas... incluso militares—, lo que pudiera acontecer.

De otra manera, es preciso resignarse a «ser periferia» y que otro decida por ti.

¿Queremos eso?

*Pedro Sánchez Herráez**

COL. ET. INF. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

30/2025

29 de abril de 2025

Rocío de los Reyes Ramírez

Esequibo: ¿botín oculto o campo de batalla entre Venezuela y Guyana?

Esequibo: ¿botín oculto o campo de batalla entre Venezuela y Guyana?

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024](#)

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

El conflicto del Esequibo es una histórica disputa territorial entre Venezuela y Guyana, que se originó en el Laudo Arbitral de 1899, el cual otorgó a Guyana la soberanía sobre el territorio, un área rica en recursos naturales como petróleo. Venezuela ha rechazado históricamente este fallo, argumentando que fue fraudulento e impulsado por intereses coloniales británicos. En años recientes, la controversia se ha intensificado con la explotación de esos recursos. Actualmente, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) está evaluando la legalidad del fallo, aunque Venezuela no reconoce su jurisdicción, prefiriendo una resolución bilateral. El desenlace sigue siendo incierto, pero fundamental para la estabilidad regional.

Palabras clave:

Esequibo, Guyana, Venezuela, Conflicto territorial, Recursos naturales, Tribunal Internacional de La Haya.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Essequibo: hidden booty or battlefield between Venezuela and Guyana?

Abstract:

The Essequibo conflict is a historic territorial dispute between Venezuela and Guyana, which originated in the 1899 Arbitral Award, which granted Guyana sovereignty over the territory, an area rich in natural resources such as oil. Venezuela has historically rejected this award, arguing that it was fraudulent and driven by British colonial interests. In recent years, the dispute has intensified with the exploitation of these resources. Currently, the International Court of Justice (ICJ) is evaluating the legality of the ruling, although Venezuela does not recognize its jurisdiction, preferring a bilateral resolution. The outcome remains uncertain, but fundamental for regional stability.

Keywords:

Essequibo, Guyana, Venezuela, Territorial dispute, Natural resources, International tribunal at The Hague.

Introducción

Desde hace casi dos siglos, Venezuela y Guyana están inmersas en una disputa territorial por la región limítrofe del Esequibo, también conocida como Guayana Esequiba, un territorio ubicado en el litoral atlántico al noroeste de Sudamérica entre los ríos Orinoco y Esequibo de aproximadamente 159 000 km² donde residen 128 000 personas, de las 800 000 que conforman la población de la República Cooperativa de Guyana. La disputa se originó cuando el Gobierno venezolano acusó al Imperio británico de una incursión en su territorio, en un momento en que Guyana aún era una colonia británica.

Esta región, que aparece en los mapas venezolanos como zona de reclamación, representa aproximadamente el 60 % del territorio de Guyana, que está cubierto, en gran parte, por selva tropical que ha sido poco explotada y que, además, posee una amplia red de ríos y trescientos kilómetros de costa. Estos recursos forestales, agrícolas y pesqueros son fundamentales para la economía de Guyana, la cual se sustenta principalmente en las industrias extractivas.

De igual forma, el Esequibo alberga valiosas reservas de oro, cobre, hierro y otros minerales como la bauxita, los diamantes y el manganeso, además de contar con depósitos de gas natural, uranio y petróleo.

Más aún, la relevancia geopolítica y geoestratégica del Esequibo toca aspectos clave del derecho internacional del mar, en particular, se enfoca en la delimitación del mar territorial y la zona económica exclusiva, debido a que muchos de esos recursos se encuentran en estos espacios, lo que asegura que tanto Guyana como Venezuela se aferren a sus reclamaciones sobre esta zona.

En los últimos años, la tensión entre ambos países se intensificó, especialmente después de que la multinacional estadounidense ExxonMobil descubriera en 2015 un yacimiento petrolífero en aguas que Venezuela considera en disputa, pero que Guyana ya comenzó a explotar (Romero, 2023). Esta situación provocó que el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, hablara abiertamente de la reconquista de esta región, que, según él, siempre ha pertenecido a Venezuela. Y es que la cuestión del Esequibo sigue siendo un tema central en la República Bolivariana, especialmente en el ámbito interno. Este tema se ha convertido, aunque con matices, en un raro punto de coincidencia entre la

oposición y el Gobierno, ya que normalmente un conflicto externo tiende a generar cohesión y unidad en un país.

En el contexto de la campaña de las elecciones presidenciales del 28 de julio pasado y del referéndum consultivo celebrado el pasado diciembre, se aprobó la Ley en Defensa del Esequibo (CLV, 2024), en respuesta a la subasta de bloques petroleros realizada por el Gobierno de Georgetown y la intervención de la Corte Internacional de Justicia. Esta ley no solo contempla la creación del Estado Esequibo y la incorporación del territorio en los mapas oficiales, sino que también establece sanciones de inhabilitación política para quienes discrepen de la postura gubernamental en esta disputa.

En medio de esta situación, Maduro ha acusado a la compañía estadounidense ExxonMobil de financiar a políticos opositores en Venezuela. Como resultado, el fiscal general venezolano, Tarek William Saab, ordenó la detención de catorce personas, entre ellas varios políticos de la oposición, bajo la acusación de traición a la patria por participar en una supuesta conspiración financiada por ExxonMobil en contra de Venezuela (BBC News, 2023).

Mientras tanto, Guyana sigue colaborando en materia de defensa con Estados Unidos y otros aliados estratégicos, al tiempo que manifiesta una profunda preocupación por los recientes acontecimientos. El presidente de Guyana, Irfaan Ali, afirmó públicamente que sus fuerzas de defensa están en alerta máxima y en constante comunicación con el Mando Sur de Estados Unidos (Infobae, 2023). Paralelamente, continúa avanzando en los esfuerzos diplomáticos con Venezuela, sin perder de vista que los descubrimientos de petróleo han impulsado la transformación de este joven país en una de las economías de más rápido crecimiento a nivel global, lo que le ha valido el nombre de *milagro sudamericano* (Osorio Idárraga, 2023), aunque exponiéndose al riesgo de volverse excesivamente dependiente de los beneficios económicos del Esequibo.

Otro aspecto clave en este conflicto es que Guyana mantiene el control y dominio del territorio en disputa, lo que le otorga una significativa ventaja sobre Venezuela.



Antecedentes

El origen

Para entender esta discusión sobre la soberanía del territorio del Esequibo, es necesario retrotraernos más allá de la existencia de Guyana como país, que se independizó en 1966 de Reino Unido —hace relativamente poco tiempo—, o de la República Bolivariana de Venezuela como nación; solo así podremos entender el origen del conflicto, volviendo nuestra mirada a la época colonial.

Entre 1499 y 1500, Alonso de Ojeda, junto a Juan de la Cosa y Américo Vespucio, exploró las costas del norte de América del Sur, impulsado por el interés de los Reyes Católicos en las riquezas perlíferas y su posible adjudicación a Portugal según el Tratado de Tordesillas¹. Ojeda llegó hasta la desembocadura del río Oyapoco, recorrió la costa hasta el golfo de Paria y avistó el río Esequibo². Durante el siglo XVI, la Corona española otorgó diversas capitulaciones para conquistar y colonizar la costa atlántica de

¹ Firmado en junio de 1494 entre España y Portugal para separar el mundo en dos esferas de influencia con una línea al oeste de las islas Cabo Verde. Su objetivo era claro y ambicioso: dividir las tierras recién descubiertas y por descubrir fuera de Europa entre estas dos coronas, evitando conflictos entre ellas y estableciendo un marco de expansión imperial controlada. Archivo General de Indias, Patronato, 1, N.º 6, R.1

² Probanza del Fiscal, Santo Domingo, 7 de diciembre de 1512. *Colección de Documentos Inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas en América y Oceanía* (CODIN), II.

Sudamérica, destacando la expedición de Gonzalo Jiménez de Quesada en 1568³. La provincia de Guayana fue incorporada a la Audiencia de Santa Fe de Bogotá unos años más tarde, en 1591.

Pero a pesar del Tratado de Tordesillas, otras potencias europeas intentaron establecer colonias en Guayana. Enrique IV de Francia autorizó una colonia en Guayana en 1602. Los ingleses lo intentaron entre 1602 y 1609 y los holandeses tuvieron un éxito mayor. Las áreas de expansión por antonomasia de la República Holandesa fueron, desde finales del siglo XVI, algunas islas antillanas del Caribe y la Guayana. Esta época se caracteriza por la infiltración de las flotas holandesas en el monopolio castellano en América y en el desarrollo parcial de un comercio directo con algunos enclaves dentro del monopolio hispano en el área antillana (Crespo Solana, 2008).

La Compañía Neerlandesa de las Indias Occidentales, empresa comercial creada en 1621, se propuso colonizar la región de Guayana, que incluía el Esequibo, Demerara y Berbice, áreas ubicadas en el litoral atlántico de lo que hoy es Guyana.

Pero las fronteras entre los territorios españoles y holandeses no estaban claramente definidas. Los europeos se concentraban principalmente en la costa, dejando el vasto interior amazónico sin cartografiar y con fronteras ambiguas. La selva densa, los ríos y las montañas de la región hicieron que las demarcaciones formales fueran difíciles de establecer.

Ahora bien, los holandeses no limitaron su presencia a sus colonias y comenzaron a atacar posiciones españolas al oeste del río Esequibo, consiguiendo en varias ocasiones establecer el control efectivo sobre el territorio y explotarlo económicamente.

Estas tensiones entre la República Holandesa y el Imperio español se subsanaron con la firma de un tratado de paz, el Tratado de Münster (1648), como parte de los acuerdos que pusieron fin a la guerra de los Treinta Años. A través de este pacto, España reconoció legalmente las colonias holandesas situadas en la costa de Guyana al este del río Esequibo, renunciando así al derecho territorial que le había sido otorgado por el Tratado de Tordesillas. Además, España abandonó la Isla de San Martín, que sería repartida entre Francia y los Países Bajos.

³ Jiménez de Quesada presentó esta Real Cédula ante la Audiencia del Nuevo Reino de Granada al año siguiente. *Real Cédula de 18 de noviembre de 1568*. Archivo General de Indias, Escribanía de Cámara 1011 A, f. 34-34v.

Con todo, las relaciones entre España y la República Holandesa cambiaron significativamente después de la guerra de Sucesión Española (1702-1714). Este conflicto terminó con el Tratado de Utrecht (1713-1714), que reconoció a Felipe V como el legítimo rey de España. Como parte de los acuerdos, España y la República Holandesa confirmaron la legitimidad de las colonias holandesas en las Guayanas. Además, ambas naciones acordaron, a través de un tratado suscrito en 1714, garantizar el derecho de sus ciudadanos a comerciar libremente (Hulsman, 2015).

Con posterioridad, la creación de la Capitanía General de Venezuela, en 1777, desempeña un papel crucial en este conflicto ya que Venezuela utiliza este hecho como un argumento central para reivindicar su soberanía sobre el Esequibo. Se funda como una entidad administrativa con el objetivo de unificar, bajo un único mando militar y gubernativo, un conjunto de provincias que anteriormente estaban bajo la jurisdicción de dos virreynatos y dos audiencias diferentes y así fortalecer el control sobre sus territorios en la región —incluyendo aquellos al oeste del río Esequibo—. Con la creación de la Capitanía, las provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Islas de Margarita y Trinidad quedaron bajo una sola autoridad militar, liderada por un Capitán General en Caracas.

Venezuela obtuvo su independencia de España en 1811, pero no fue hasta la disolución de la Gran Colombia en 1830, cuando se constituyó como un Estado independiente con sus propias fronteras, tomando el río Esequibo como su delimitación oriental, aunque su control efectivo sobre esta región fue breve y más nominal que real. Los desafíos de consolidar la independencia, junto con las guerras internas y externas, significaron que las nuevas autoridades venezolanas no pudieron extender su administración hasta áreas tan remotas como el Esequibo.

Sin embargo, en 1814 (Tratado de Londres) los neerlandeses cedieron a Gran Bretaña los derechos sobre los territorios de Demerara, Berbice y Esequibo. Este pacto con los holandeses tuvo una peculiaridad clave en esta historia y es que no definía dónde estaba la frontera occidental del territorio. El cambio en el control colonial fue fundamental para el desarrollo de la disputa. Gran Bretaña comenzó a expandir su influencia en el territorio más allá del río Esequibo, hacia el oeste, hacia áreas que Venezuela consideraba suyas. Interesados en explotar los recursos naturales y asegurar

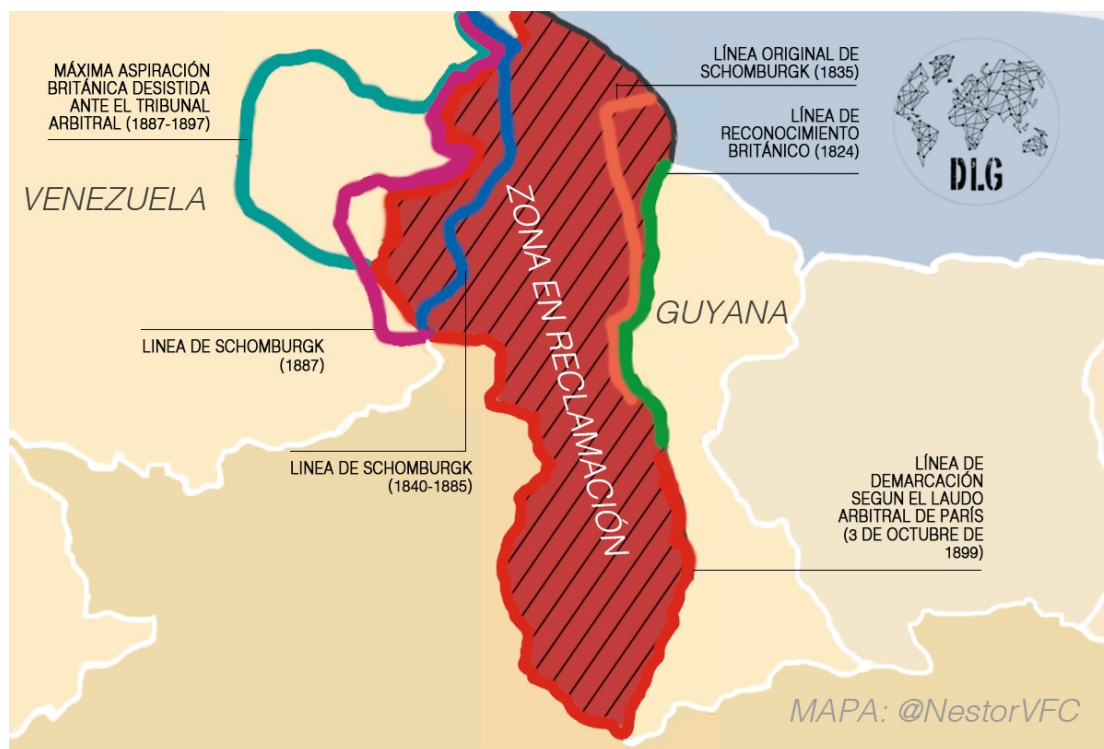
rutas comerciales, incentivaron la exploración y el asentamiento en las áreas occidentales de la Guayana, lo que llevó a una mayor tensión con el país vecino.

A pesar de todo, tanto para la Gran Colombia, fundada en 1819, como posteriormente para la República de Venezuela, esa frontera con la Guayana británica sí estaba clara y la delimitaba naturalmente el curso del río Esequibo y durante un tiempo pareció que el Reino Unido así lo aceptó.

Rafael Badell, miembro de la ACPSC, sitúa el origen de la controversia en 1822, cuando se detectó por primera vez la presencia de colonos ingleses al oeste del río Esequibo, más allá de lo permitido por el Tratado de Londres de 1814 (Badell Madrid, s. f.).

Adicionalmente, el descubrimiento de oro en la Guayana venezolana despertó la ambición de los británicos y en 1840, el explorador y cartógrafo alemán Robert Schomburgk, al servicio de los británicos, delineó de manera arbitraria la frontera entre Venezuela y la Guayana Británica, extendiendo el territorio británico en unos 30 000 km² lo que Venezuela no estaba dispuesta a aceptar. En total se confeccionaron cuatro mapas con distintas versiones con la firma de Schomburgk, curiosamente aún después de muerto el explorador (Soto Cardozo, 2023), Gran Bretaña utilizó la llamada *Línea Schomburgk* como base para su expansión imperialista y con el tiempo aún hubo otras líneas más al oeste. Alejo Fortique, ministro venezolano en Londres, encabezó las negociaciones en defensa de los derechos venezolanos en la Guayana Esequiba con el ministro de Relaciones Exteriores, Aberdeen, que desde el *Foreign Office*, propuso fijar el río Moroco como frontera, a condición de que Venezuela no cediera ese territorio a otra potencia (Consalvi, 1992). Con el tiempo se trazarán nuevas líneas hacia el oeste.

Ahora bien, en 1841 Venezuela denunció formalmente una incursión territorial por parte de sus vecinos y buscó el respaldo de Estados Unidos que comenzaba a perfilarse como una potencia emergente.



El Laudo Arbitral de París de 1899: Decisión y Controversia

En la década de 1890, la disputa territorial alcanzó un punto crítico. Frente a la amenaza británica de avanzar hacia el delta del Orinoco y la rica zona aurífera del Yuruari, Venezuela, debilitada por la pobreza, la despoblación y los conflictos internos, buscó apoyo en Estados Unidos, viendo en la Doctrina Monroe, *América para los americanos*, su única esperanza para mantener su integridad territorial.

En 1895 los norteamericanos terminaron implicándose en la disputa al recomendar que lo resolvieran con un arbitraje internacional. Londres no quiso enfrentarse a Estados Unidos y aceptó la propuesta sellada en el Tratado de Arbitraje de Washington de 1897, en el que los dos países se comprometían a aceptar como definitivo el fallo que emitiría un tribunal supuestamente imparcial de París.

Por consiguiente, Venezuela permitió que Estados Unidos representara sus intereses internacionales, con la US Navy como su principal fuerza disuasoria. Este cambio en la

diplomacia venezolana, durante el Gobierno de Antonio Guzmán Blanco⁴, incluyó la concesión de derechos de explotación a compañías norteamericanas en zonas estratégicas.

Sin embargo, a largo plazo, esta estrategia tuvo resultados mixtos. Aunque Venezuela logró cierto respaldo estadounidense, evitando una pérdida territorial mayor, la disputa por el Esequibo culminó en uno de los mayores desastres en la historia venezolana (Straka y Mobilia, 2019), que realizó concesiones significativas a Gran Bretaña. A pesar de la intervención estadounidense, el desenlace fue desfavorable para Venezuela, aunque en un principio la política de concesiones ayudó a captar la atención y el apoyo del Gobierno y los empresarios norteamericanos, especialmente durante la presidencia de Cleveland⁵.

Venezuela pretendía reivindicar el territorio como propio, amparándose en el principio del *uti possidetis iuris*, una norma del derecho internacional que otorga a los Estados el derecho a administrar territorios que históricamente les han pertenecido. Este argumento se fundamentaba en la inclusión de dicho territorio bajo la soberanía de la Capitanía General de Venezuela en 1777. Sin embargo, la disputa se resolvió a favor de Gran Bretaña y se estableció la línea Schomburgk como la frontera entre ambos territorios, otorgándole la mayoría del territorio en disputa, incluyendo casi todo el Esequibo excepto un área cerca de la desembocadura del río Orinoco que se adjudicó a Venezuela y, aunque esta protestó, no tuvo más remedio que asumir el resultado.

Ahora bien, en 1949, el presunto descubrimiento de unos documentos que ponían en duda la imparcialidad e integridad del jurista ruso Friedrich Martens en el juicio, cuyo voto fue decisivo para la decisión final, llevó a Caracas a impugnar el fallo ante la ONU. Severo Mallet-Prevost⁶ daría a conocer estas irregularidades en un *Memorando Póstumo*, el cual fue redactado por su colega Otto Shoenrich y publicado en la revista jurídica *American Journal of International Law*, conforme a la voluntad de Mallet-Prevost de que se hiciera tras su fallecimiento.

⁴ Político y militar venezolano, fue presidente de la República en el último tercio del siglo XIX y es considerado por algunos historiadores como uno de los gobernantes más polémicos del país, pues a pesar de haber sido un dictador, logró la extraordinaria empresa de reformar política y culturalmente la nación y posicionar a una Venezuela rural en el escenario internacional de su tiempo.

⁵ Stephen Grover Cleveland, vigésimo segundo y vigésimo cuarto presidente de Estados Unidos (1885-1889, 1893-1897).

⁶ Mallet-Prevost, socio de un renombrado bufete neoyorkino, ejerció como abogado de la parte venezolana durante el Laudo Arbitral. Fue designado por el Gobierno de Estados Unidos.

En 1962 Venezuela comenzó a cuestionarse formalmente el laudo de 1899 y alegó que era nulo debido al supuesto pacto secreto entre Gran Bretaña y Rusia, que habría favorecido los intereses británicos.

Tres años más tarde, el Gobierno venezolano presentó un nuevo mapa geográfico oficial del país, en el cual se destacaba un área sombreada en la frontera este correspondiente al territorio de la Guayana Esequiba, identificada bajo la denominación de Zona en Reclamación, lo que provocó la consiguiente protesta británica.



El Acuerdo de Ginebra de 1966: Negociación y Mecanismos

En principio, El Reino Unido se negó a revisar la sentencia del Laudo, pero las circunstancias históricas lo llevaron a negociar. En 1966, Venezuela, en pleno auge de desarrollo y disfrutando de sus primeros años de democracia y el Reino Unido firmaron el Acuerdo de Ginebra que sigue vigente hoy. Este acuerdo estableció un marco para resolver la disputa territorial a través de mecanismos bilaterales y multilaterales. Aunque el acuerdo no logró una solución definitiva, permitió la formación de una comisión mixta

encargada de buscar una solución práctica y mutuamente aceptable. Este acuerdo surgió justo cuando la independencia de Guyana estaba por llegar, lo que intensificó la urgencia del conflicto, ya que Venezuela buscaba reabrir la discusión sobre la soberanía del territorio antes de que Guyana se consolidara plenamente como Estado.

Incluso entre los mayores detractores del Convenio de Ginebra, se reconoce el mérito de Venezuela al quebrantar la invulnerabilidad jurídica del fallo arbitral de 1899 permitiendo la reapertura del caso (Orellana Yépez, 2001). Lo más significativo es que este acuerdo reflejaba el reconocimiento de que la decisión arbitral de París no había resuelto de forma definitiva la disputa territorial. Además, al ser firmado por Venezuela, el Reino Unido y Guyana, todos los firmantes, en teoría, aceptaban la invalidez del fallo anterior.

Sin embargo, cuando tres meses después Guyana se convirtió en una nación independiente, heredó las fronteras establecidas por Gran Bretaña, incluyendo la región del Esequibo, dejando el acuerdo en una situación incierta.

Venezuela rechaza el fallo de 1899 y reconoce como parte del nuevo Estado el territorio ubicado al este del río Esequibo, pero deja claro expresamente que se reserva sus derechos de soberanía sobre toda la zona situada al oeste de dicho río (Orellana Yépez, 2001), mientras que Guyana insiste en que el Laudo debe ser respetado. Desde la perspectiva del derecho internacional, esta situación resulta problemática, ya que implicaba reconocer la soberanía de un Estado que ejercía un control *de facto* sobre un territorio en disputa reclamado por otra nación.

El Acuerdo de Ginebra establece que, si no se llega a una solución negociada entre los dos países, habría que recurrir a uno de los medios de solución pacífica de controversias que recoge el Cap. VI de la Carta de Naciones Unidas⁷.

De igual modo, este Acuerdo introdujo la figura del «Buen Oficiante», un mediador designado por el Secretario General de la ONU para facilitar la resolución pacífica del conflicto. Aunque el acuerdo mantuvo la paz relativamente, no resolvió el conflicto en su totalidad. De hecho, en estos años Guyana concedió por primera vez derechos

⁷ La Carta se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>

económicos sobre el Esequibo, lo que provocó el primer conflicto en torno a la soberanía del mar territorial de la zona en disputa (Brizeño Monzón, 2016).

Debido a estas circunstancias, en 1970 se firmó el Protocolo de Puerto España, entre Venezuela, Guyana y el Reino Unido en un contexto donde se quería evitar que la situación se convirtiera en un conflicto abierto y, conscientes de la presión internacional en plena Guerra Fría, decidieron optar por un enfoque que permitiera congelar temporalmente la disputa de los últimos doce años. Después de la expiración del Protocolo en 1982, la disputa territorial volvió a la agenda diplomática sin haber sido resuelta y en 1983, ambas partes consensuaron designar al Secretario General de la ONU como mediador en la búsqueda de una solución al conflicto. Algunos analistas, consideran que los Gobiernos de Chávez y después el de Maduro, llevaron a la República Bolivariana a uno de los peores escenarios posibles en cuanto a la disputa territorial (Garavini di Turno, 2023).

El mandato de Chávez podría interpretarse como un verdadero punto de inflexión ya que baja el tono del litigio. Con Maduro ocupando el cargo de canciller, la influencia de Fidel Castro —quien siempre apoyó a Guyana— y el deseo de asegurar los votos de los países caribeños en la OEA⁸ y la ONU llevaron a que la reclamación venezolana quedara prácticamente abandonada.

En 2004, la posición oficial del Estado venezolano experimentó un giro significativo tras la visita del presidente Hugo Chávez a Georgetown, capital de Guyana. Este encuentro inauguró una nueva etapa en las relaciones entre ambos estados, ya que, a partir de entonces, el Gobierno venezolano adoptó una postura más permisiva y tolerante respecto a las concesiones en el Territorio Esequibo. Chávez sorprendió al declarar que Venezuela no se oponía a que Guyana otorgara concesiones y contratos a compañías transnacionales en el Esequibo, siempre que favorecieran el desarrollo de la región (Gómez Herrera, 2004).

Esta decisión deterioró el trabajo que la diplomacia venezolana había venido desarrollando desde hacía casi 40 años, al entregar, sin obtener nada a cambio, una de sus pocas cartas de negociación (Garavini di Turno, 2023). Para agravar la situación, en 2007, el presidente venezolano afirmó que la reactivación de la reclamación venezolana

⁸ La Organización de los Estados Americanos.

sobre el Esequibo en 1962 había sido impulsada por la presión de Estados Unidos, que supuestamente buscaba desestabilizar el Gobierno de izquierda, autónomo, pero aún dependiente de Gran Bretaña, liderado por el Primer Ministro de la entonces Guayana Británica, Cheddi Jagan (Gariviani di Turno, 2015).

Situación actual

Guyana mueve ficha: el conflicto territorial llega a la Corte Internacional de Justicia

En las últimas décadas, el interés en la Guyana Esequiba ha aumentado debido al hallazgo de importantes yacimientos de petróleo y otros recursos naturales.

En realidad, no se habían generado tensiones significativas entre ambos Estados antes de 2015, cuando la empresa estadounidense ExxonMobil anunció el descubrimiento de importantes yacimientos de hidrocarburos en el bloque «Stabroek» frente a las costas de Guyana. La compañía encontró un equivalente a 11 000 millones de barriles de petróleo y gas en alta mar, a menos de 190 kilómetros de la costa (Osorio Idárraga, 2023b).

Este descubrimiento llevó a Venezuela a endurecer su postura, con el consiguiente aumento de las tensiones, ya que denunció las actividades de ExxonMobil como una violación de su soberanía.

Después de décadas de negociaciones fallidas, Guyana decidió presentar el caso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ), solicitando una resolución sobre la validez del laudo arbitral de 1899 y ExxonMobil anunció que cubriría los costos de defensa, estimados en unos quince millones de dólares (Oil News, 2018). Esta podría ser la primera vez en la historia que un Estado reconoce oficialmente en La Haya recibir fondos de una empresa privada para financiar este tipo de gastos.

De las cuestiones a resolver, la única conclusión adoptada por unanimidad tanto por los quince jueces titulares, como por la jueza *ad hoc* designada por Guyana, Hilary Charlesworth (Australia), fue que la CIJ solo tiene competencia para examinar hechos ocurridos antes de 1966 y no los posteriores, como argumentaba de manera especulativa

Guyana. La CIJ ha continuado con la causa y en diciembre de 2020 se declaró competente para juzgar la validez del laudo arbitral de 1899⁹.

Por su parte, Venezuela decidió desde el principio no participar en el procedimiento, oponiéndose de manera firme a la acción unilateral de Guyana y cuestionando la competencia de la CIJ para tratar esta demanda —petición que fue declinada—, argumentando que el caso debe resolverse mediante negociaciones bilaterales, como lo estipulaba el Acuerdo de Ginebra de 1966, rechazando de inmediato la sentencia.

En relación con este avance en el conflicto, se ha sostenido que ese era el momento oportuno para presentarse ante la CIJ y defender los derechos reclamados (Romero, 2021). Una vez que la Corte se declarara competente para examinar los fundamentos de la demanda, Venezuela tendría que estar preparada para enfrentar y responder a los movimientos que se derivarían de dicho proceso.

Aunque también debemos señalar que al designar un juez *ad hoc* y presentar un recurso de inadmisibilidad contra la demanda interpuesta por Guyana, Venezuela efectivamente aceptó participar en el proceso judicial. No obstante, tras el rechazo de dicho recurso por parte de la CIJ, ha cobrado fuerza un sector del Gobierno venezolano que aboga por adoptar una narrativa ideológica de corte antiimperialista, acusando tanto al Gobierno de Guyana como a la CIJ de ser meros instrumentos de la Compañía Exxon. Curiosamente, esta postura ignora que entre los socios de Exxon en Guyana se encuentran la petrolera estatal china (CNOOC) y CHEVRON, que también opera en Venezuela.

En diciembre de 2020, el ministro de Exteriores venezolano, Jorge Arreaza, declaró que el tratado de 1966 excluye la vía judicial que la CIJ intenta aplicar, argumentando que este enfoque no garantizaría el arreglo práctico y satisfactorio que el acuerdo exige para ambas partes. A pesar de ello, la posición de Guyana sigue firme en respetar la resolución del laudo arbitral de 1899.

Cabe recordar que la Corte, con o sin la participación de Venezuela, continúa con el proceso y, en unos años, emitirá una sentencia de cumplimiento obligatorio e inapelable,

⁹ Véase: International Court of Justice. Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela). Judgment of 18 December 2020. Disponible en: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/171/171_20201218_JUD_01-00-EN.pdf

estableciendo marzo de 2022 como la fecha límite para que las partes presentasen sus memorias.

Caracas y Georgetown nunca han llegado a ponerse de acuerdo sobre el trazado de la frontera. En enero de 2021, Nicolás Maduro lanzó una serie de medidas entre las que destaca la emisión del Decreto N.º 4.415, para proteger la región del Esequibo mediante la creación del territorio para el desarrollo de la Fachada Atlántica, que reclamaba derechos exclusivos sobre las aguas y el lecho marino que se extienden doscientas millas náuticas frente al delta del Orinoco (Venezuela, 2021). Esta medida fue calificada por Guyana como sumamente preocupante y el país denunció un incremento en la presencia militar venezolana en la zona.

Se podría considerar este decreto como uno de los más provocadores de las medidas venezolanas, dada la gran cantidad de aguas guyanesas que reclama y las reservas de petróleo que ya se sabía que existen allí, por lo que el Gobierno de Maduro intensifica su intimidación en este espacio marítimo potencialmente lucrativo.

En el marco de esta defensa impulsada por el Gobierno bolivariano, ese mismo mes, la Armada de Venezuela detuvo dos barcos pesqueros guyaneses que, según Caracas, se encontraban en aguas bajo su plena soberanía. Guyana, por su parte, sostenía que ambas embarcaciones operaban dentro de su jurisdicción, mientras que el buque venezolano realizó maniobras ilegales en su Zona Económica Exclusiva (Díaz, 2021). En respuesta a la condena de Guyana y otras entidades, incluidos Estados Unidos, la Unión Europea, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Organización de Estados Americanos (OEA), los pescadores y las embarcaciones fueron liberados posteriormente, el 3 de febrero (Lloyd Griffith, 2021).

Un mes después, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) de Venezuela acusó a Estados Unidos de intentar desintegrar el territorio venezolano mediante sus empresas transnacionales, a las cuales, según afirman, se les encomienda la tarea de llevar a cabo acciones de neocolonialismo, infiltración y penetración en el país (Sedano, 2021).

A pesar de todo, el 7 de junio de 2022, Venezuela opuso excepciones preliminares sobre la admisibilidad de la solicitud de Guyana ante la Corte de La Haya, siendo el argumento central que el Reino Unido e Irlanda del Norte es un tercero indispensable que debe estar

involucrado en el proceso ya que forma parte del Acuerdo de Ginebra del 17 de febrero de 1966.

La Corte fijó como fecha límite el 7 de octubre de ese mismo año 2022 para que Guyana presentara sus observaciones y argumentos sobre dichas excepciones preliminares por escrito. Posteriormente, del 17 al 22 de noviembre se celebraron audiencias públicas sobre las excepciones planteadas por Venezuela. Finalmente, el 6 de abril de 2023, la CIJ rechazó de forma casi unánime la solicitud de Venezuela de excluir al Reino Unido e Irlanda como tercera parte en el litigio. El fallo fue desfavorable para Venezuela con catorce votos en contra y solo uno a favor. La excepción preliminar de Maduro fue vista como una maniobra legal destinada a responder de manera tardía para retrasar o entorpecer el proceso ante la Corte.

Colisión inevitable: la lucha por los recursos

En la actualidad lo que reaviva esta situación tan peligrosa en la región es que Guyana ha otorgado permisos para que ExxonMobile y otras petroleras internacionales, puedan obtener recursos energéticos, petróleo y otros minerales en esta zona del Esequibo. Esto ha generado la reacción inmediata de Venezuela debido a que todavía no existe una conclusión de la CIJ sobre este territorio.

Sin tener en cuenta estas circunstancias, Maduro ya modificó el mapa de Venezuela incluyendo la zona del Esequibo, aunque la cuestión cartográfica y geográfica desde que empezó este litigio la ha marcado como una zona de reclamación, con unas franjas, lo cual reconoce que ha peleado históricamente por esta zona.

También está la otra parte, Guyana. A pesar del crecimiento macroeconómico significativo —un 62 % en 2022 y un 37 % proyectado para 2023 según el FMI—, las infraestructuras siguen en etapas iniciales, con algunos avances en viviendas y puentes. Sin embargo, gran parte de la población continúa en la pobreza (48 %) y queda por ver si los ingresos derivados del petróleo mejorarán su calidad de vida, como asegura el Gobierno, que afirma estar ahorrando para el futuro (Prazeres, 2024).

El conflicto experimentó un cambio significativo el 3 de diciembre de 2023, cuando Venezuela decidió convocar un referéndum no vinculante sobre la controversia del Esequibo que fue aprobado por más del 95 % de los votantes. La consulta había sido

autorizada el mes anterior por el Consejo Nacional Electoral (CNE), lo que fue rechazado de inmediato por la vecina Guyana.

De las cinco preguntas que se presentaron al electorado, la primera, si rechazan el Laudo Arbitral de París de 1899, obviando el proceso de la CIJ, con una clara intención de utilizar la probable respuesta afirmativa como excusa para abandonar el proceso iniciado en la Corte, que Venezuela ya ha aceptado.

La segunda mide el apoyo al Acuerdo de Ginebra de 1966, considerado «el único instrumento jurídico válido» para alcanzar «una solución práctica y satisfactoria» al conflicto.

Pero es la última pregunta, sin duda, la más controvertida por abordar abiertamente la idea de una anexión, se plantea la creación de una nueva región venezolana en el territorio en disputa, integrándolo al mapa de Venezuela. Además, se sugiere la implementación de un plan acelerado para otorgar la ciudadanía y la cédula de identidad venezolana a los habitantes del Esequibo.

Esta pregunta es completamente irreal y ha servido de base para que Guyana y los países de la CARICOM¹⁰ acusen a Venezuela ante la comunidad internacional de tener intenciones de ocupar militarmente la región. Al igual que la OEA, que denunció las tácticas intimidatorias del presidente venezolano. Su irrealidad radica, entre otras razones, en que resulta disparatado suponer que los habitantes del Esequibo estarían interesados en adquirir la ciudadanía de un país sumido en una profunda crisis socioeconómica, del cual han emigrado en los últimos años más de ocho millones de personas, incluidas 35 000 hacia la propia Guyana (Garavini di Turno, 2023).

El sí ganó de una manera aplastante a las cinco preguntas, lo que implica que los venezolanos rechazaron la jurisdicción de la Corte Internacional. Cabe decir que el Esequibo une realmente a la población venezolana como ningún otro tema.

El referéndum pareció, más que una consulta, una maniobra de distracción ante la opinión pública frente a los continuos fracasos socioeconómicos del Gobierno, especialmente de cara las elecciones del pasado mes de julio 2024, utilizando el nacionalismo como bandera. Y aunque se haya especulado que las cifras de

¹⁰ Comunidad del Caribe (CARICOM) es una organización internacional para el fortalecimiento de las relaciones en la región del Caribe; su sede se encuentra en Georgetown, Guyana.

participación en el referéndum podrían haber sido infladas, son pocos los que cuestionan que una abrumadora mayoría de venezolanos apoya firmemente la recuperación del Esequibo. Aunque del mismo modo, en Guyana, la disputa también es una cuestión de orgullo nacional y de gran relevancia debido a las expectativas generadas por la explotación de los recursos naturales en la región.

Nicolás Maduro, anunció dos días después del referéndum la promulgación de una ley orgánica para la creación del estado de Guayana Esequiba, junto con la formación de una división militar específica para gestionar el territorio en disputa (France 24, 2023). A medida que han aumentado los desafíos internos a su régimen, ha reforzado y ampliado su capacidad militar en la frontera con el Esequibo

Aunque no mencionó la realización de incursiones, detalló la creación de la Zona de Defensa Integral (ZODI) Guayana Esequiba, la cual estará compuesta por tres áreas de desarrollo y será dependiente tanto militar como administrativamente de la Región de Defensa Integral (REDI) Guayana. La nueva ZODI, una especie de división militar territorial, tendrá su sede provisional en Tumeremo, una localidad minera ubicada en el estado Bolívar, cerca de la frontera con Brasil y del área en disputa (Bravo, 2023).

Igualmente, el presidente venezolano aprobó la creación de filiales de la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) y de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) para operar en el Esequibo, a las cuales ha instruido otorgar licencias para la exploración y explotación de petróleo, gas y minerales, según un comunicado oficial del Gobierno (BBC News Mundo, 2023).

Por su parte Guyana reforzó la seguridad de sus fronteras y afirmó que los planes de Venezuela son una amenaza para su territorio y para la paz mundial y advirtió que sus fuerzas militares estaban en alerta máxima. En este mismo sentido, Estados Unidos dio a conocer sus planes de realizar operaciones de vuelo, por parte del Comando Sur (SOUTHCOM), en territorio guyanés en colaboración con las Fuerzas de Defensa de Guyana. Justo antes del referéndum, altos mandos de la 1.ª Brigada de Asistencia a las Fuerzas de Seguridad del ejército estadounidense ya visitaron Guyana para realizar sesiones de planificación estratégica. El objetivo fue fortalecer las capacidades y la preparación militar de ambos países frente a posibles amenazas a la seguridad (Berg y Hernandez-Roy, 2023).

Al mismo tiempo, el ejército de Brasil confirmó que iba a enviar tropas y vehículos blindados al norte del país, es decir, a la zona fronteriza con Venezuela y Guyana (EFE, 2023).

Esta coyuntura nos lleva a plantearnos cuáles son las posibilidades reales de un conflicto armado entre Venezuela y Guyana. Sería difícil ya que las fuerzas armadas venezolanas están muy debilitadas; la anexión que pretende Venezuela implicaría una acción militar, aunque sí se podría producir alguna actuación en la frontera. Pero es cierto que, en cuanto al equilibrio militar, Venezuela mantiene una visible superioridad sobre Guyana. Según datos del Banco Mundial, Caracas aumentó en 2022 su gasto militar a un 0,65 % del PIB cuando este índice en 2021 fue del 0,31 %¹¹. Este crecimiento podría reflejar las prioridades del Gobierno venezolano en fortalecer su capacidad defensiva en este contexto de tensión regional, aunque siga siendo relativamente bajo en comparación con otros países.

Es importante recordar que Guyana es miembro de la Commonwealth, lo que le podría asegurar el respaldo tanto del Reino Unido como de otras naciones anglófonas del Caribe, desempeñando un papel clave en la defensa de sus intereses.

Bajo estas circunstancias, los líderes de Guyana y Venezuela prometieron en una tensa reunión celebrada el 14 de diciembre en San Vicente y las Granadinas —Acuerdo de Argyle—, que ninguna de las partes usaría amenazas o fuerza contra la otra, pero no lograron llegar a un acuerdo sobre cómo abordar la disputa.

La estrategia del Gobierno venezolano combina el diálogo diplomático, simbolizado por el Acuerdo de Argyle, con la presión militar latente, una táctica que el académico Thomas Schelling denominó *compellence*, en su aplicación de la teoría de juegos a los conflictos internacionales. El objetivo es forzar a Guyana a reabrir las negociaciones bilaterales sobre el Esequibo, además de desviar la atención del éxito de la campaña de María Corina Machado en ese momento y el fracaso socioeconómico del régimen, en vista de las elecciones de 2024 (Berg *et al.*, 2024). No obstante, Guyana sostiene que la controversia será resuelta exclusivamente por la Corte Internacional de Justicia, rechazando cualquier otro mecanismo hasta la decisión final del tribunal.

¹¹ Véase: World Bank Open Data.

<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=MS.MIL.XPND.GD.ZS&country=VEN>

En cualquier caso, la Ley Orgánica para la Defensa de la Guayana Esequiba fue aprobada en marzo de este año por el Parlamento venezolano y promulgada con el propósito de proporcionar un respaldo legal a los planes de Caracas de reclamar la zona en disputa. La ley establece que «mientras se resuelve la situación interna de la entidad», el jefe de Estado de Venezuela elegirá al gobernador y la Asamblea Nacional asumirá las funciones legislativas del territorio. Evidentemente, para Guyana la normativa contradice la letra y el espíritu de la Declaración Conjunta de Argyle para el Diálogo y la Paz entre Guyana y Venezuela.

El artículo 25 de la ley establece que cualquier candidato a cargos de elección popular que haya respaldado la posición de Guyana podrá ser descalificado para postularse de cara a las elecciones que se celebraron en julio. Esto introduce un nuevo mecanismo que permite a Maduro y al chavismo en el poder eliminar a potenciales adversarios, también, de cara a los próximos procesos electorales de 2025 y 2026, donde se renovarán diputados, gobernadores y alcaldes (Singer, 2024).

El 8 de abril, la vicepresidenta venezolana, Delcy Rodríguez, encabezó una delegación para presentar la llamada *contra-memoria* del país ante la CIJ, al tiempo que Caracas sigue sin reconocer a esta instancia, ni ningún fallo futuro sobre la controversia fronteriza con Guyana. Aun así, se han asegurado seguir participando en el proceso y no perder el juicio por haber renunciado a ello.

Por último, las dos naciones en disputa participaron en una reunión virtual convocada por el presidente de la CIJ, Nawaf Salam, con el objetivo de discutir los próximos pasos del proceso judicial que examina la soberanía del territorio en litigio.

A pesar de asistir al encuentro, el Gobierno venezolano dejó claro que su presencia no implica un reconocimiento de la jurisdicción de la CIJ y sigue con sus mismos argumentos (Infobae, 2024) y, por su parte, Guyana confía en que la CIJ confirmará su soberanía sobre el Esequibo. Este diálogo marca un paso clave en el proceso, aunque la resolución definitiva sigue siendo incierta, dado las divergentes posturas de ambas partes.



Es importante recordar que, tras la decisión sobre el Laudo Arbitral de 1899 y la definición de la frontera terrestre, es muy probable que la CIJ también deba intervenir en la delimitación de las áreas marinas y submarinas (Treves, 2020), cientos de miles de kilómetros cuadrados correspondientes a la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental proyectada desde el territorio venezolano del Delta del Orinoco, ya que Guyana ha otorgado de manera arbitraria concesiones a multinacionales en áreas marinas y submarinas que no solo abarcan el territorio en disputa del Esequibo, sino también parte del estado venezolano de Delta Amacuro, lo que agrava aún más las tensiones en torno a este conflicto.

Papel de los actores externos

La disputa del Esequibo no solo afecta a Venezuela y Guyana, tiene implicaciones significativas para la estabilidad y las relaciones en todo el continente americano y la comunidad internacional, especialmente en lo que respecta a la exploración y explotación de recursos energéticos en la zona.

Organizaciones como la Comunidad del Caribe (CARICOM), o países como Estados Unidos han expresado su apoyo a Guyana, mientras que Venezuela ha buscado apoyo en otros foros internacionales, pero no sería incierto afirmar que Guyana se ha

fortalecido con estos respaldos mientras que la República Bolivariana ha quedado más aislada.

Washington, a pesar de cierto distanciamiento inicial sobre el problema, pero sin perder de vista una resolución a través de la CIJ, adoptó una posición más favorable a los intereses guyaneses cuando Maduro celebró el referéndum y dada la notable intervención de multinacionales estadounidenses, entre ellas ExxonMobil, en las licitaciones petroleras de Guyana.

Más de dos décadas de *chavismo* en el poder en Venezuela han provocado una alteración de los ajustes geopolíticos de Estados Unidos en el hemisferio. Al distanciarse del *gigante del norte*, tanto Chávez como Maduro han optado por enfocar sus esfuerzos en fortalecer relaciones con rivales estratégicos de Washington, como Cuba, Rusia, China e Irán, entre otros, en los ámbitos militar, político y energético.

En esta coyuntura, *a priori*, se entendería que exista una mayor predisposición por parte de Washington a la hora de responder a los intereses guyaneses. Pero, a su vez, Estados Unidos también tiene intereses en Venezuela, especialmente en el sector energético, sobre todo desde la guerra en Ucrania, que fue aprovechada por Maduro para implementar la apertura del mercado petrolero, permitiendo que multinacionales estadounidenses como ExxonMobil y Chevron Texaco se beneficien de las licitaciones.

En caso de Cuba, ha sido un aliado estratégico de Venezuela desde la llegada de Hugo Chávez al poder, pero ha mantenido también estrechas relaciones con Guyana desde que ambos países establecieron vínculos diplomáticos en 1972. Estas relaciones alcanzaron una notable intensidad, en gran parte debido al modelo de socialismo cooperativo que Guyana implementó entre 1964 y 1992. En el ámbito internacional, Guyana ha respaldado a Cuba en su condena al embargo estadounidense y ambas naciones han compartido posturas en foros como el Movimiento de los No Alineados (Voz América, 2024).

Aunque Cuba ha reconocido las históricas reivindicaciones venezolanas sobre el Esequibo, La Habana ha intentado mantener un delicado equilibrio en el marco de organizaciones como CARICOM y la OEA. Sin embargo, varios factores actuales podrían forzar a Cuba a revisar su posición respecto a este tema.

La escasez energética que enfrenta la isla, sumada a las dificultades en el suministro de petróleo venezolano, coloca a Cuba en una situación vulnerable. Este escenario se ve exacerbado por la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela. Además, los yacimientos en Guyana a través de licitaciones internacionales pueden modificar los equilibrios regionales y obligar a Cuba a adoptar una postura más cercana a los intereses guyaneses en este conflicto.

En el actual contexto de incremento del precio del crudo, debido a las guerras en Ucrania y Gaza, pudiera ser que tanto Cuba como otros países dependientes del petróleo venezolano comiencen a prestar mayor atención a las oportunidades energéticas que ofrece el esquema de licitaciones de Guyana.

Brasil, de hecho, reforzó su frontera norte debido a las tensiones entre ambos países, una escalada regional ante una eventual anexión tendría un efecto importante en el país carioca, ya que comparte frontera tanto con Venezuela como con Guyana. La actuación de Brasil podríamos calificarla de bastante inteligente ya que el presidente Lula Da Silva tiene un buen acercamiento tanto con el presidente de Guyana como con el de Venezuela y ha ofrecido su país como anfitrión para crear diálogo entre ambas partes.

Y es que los intereses del mandatario brasileño se ven claramente afectados en esta controversia, ya que su esfuerzo por reactivar los mecanismos de integración regional, que dependen en gran medida de la percepción de la región como una zona de paz, se debilita. Además, esto complica su proyección internacional, ya que su liderazgo global ha estado vinculado en buena parte a su imagen como un líder capaz de mantener la estabilidad en su entorno regional, en un momento en el que Brasil tiene un ambicioso proyecto como miembro de los BRICS¹² y portavoz del sur global, donde preferiría no verse tan involucrado en conflictos regionales.

Rusia, aunque con un rol menos visible en la disputa del Esequibo, mantiene una estrecha relación con Venezuela en los ámbitos diplomático, geopolítico y energético. Aunque Moscú ha adoptado una postura oficial que promueve la resolución del conflicto a través de instancias internacionales, ha evitado involucrarse en una escalada militar. El referéndum impulsado por Maduro recuerda los precedentes rusos en Crimea y

¹² Grupo de países emergentes que incluye a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Esta agrupación fue creada con el objetivo de promover la cooperación económica, política y social entre sus miembros y para representar los intereses de los países en desarrollo en el escenario global.

Donbás, con métodos similares, pero sin intervención militar directa. Además, Rusia podría tener intereses estratégicos en Guyana, presionando para que sus empresas energéticas como Gazprom o Rosneft accedan a los ricos recursos del Esequibo.

El Kremlin podría, a su vez, estar evaluando sus propios intereses estratégicos en relación con Guyana, buscando influir en Georgetown para facilitar la entrada de sus corporaciones energéticas (Gazprom, LUKoil, Rosneft) en el prometedor mercado que emerge en la plataforma marina y submarina del Esequibo (Mansilla Blanco, 2024).

En cuanto a China, se perfila como un actor fundamental, cuya postura ambigua genera dudas sobre el verdadero rol que desempeña en el panorama geopolítico de la región.

Por un lado, se ha consolidado como el principal respaldo económico y militar del régimen de Maduro en Venezuela. La venta de armamento avanzado y la asistencia en tecnología de vigilancia digital han sido cruciales para la permanencia del chavismo en el poder. Asimismo, Pekín ha servido de salvavidas financiero para Caracas, adquiriendo millones de barriles de petróleo venezolano pese a las sanciones internacionales. No obstante, por otro lado, China también invierte significativamente en Guyana, participando en proyectos clave de infraestructura, turismo y, de manera decisiva, en la explotación petrolera *offshore*. Esta dualidad en las acciones chinas refleja una estrategia de ambigüedad deliberada (Escenario Mundial, 2024).

Conclusiones y prospectiva

La disputa territorial entre Venezuela y Guyana sobre el Esequibo sigue sin vislumbrar una solución cercana debido a las posturas rígidas que ambas naciones mantienen. Venezuela, profundamente arraigada en su reclamo histórico, ha señalado continuamente en sus mapas el Esequibo como parte de su territorio, mientras que Guyana se mantiene firme en su defensa, respaldada por el Laudo Arbitral de 1899 y la intervención de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Este conflicto, que se remonta a la era colonial, se ha intensificado en las últimas décadas debido al descubrimiento de importantes recursos naturales en la región, como el petróleo, lo que ha añadido una capa de complejidad geopolítica y económica.

La intervención de la CIJ representa un paso hacia la resolución legal del conflicto, pero la situación es sumamente incierta. Venezuela, debilitada por su crisis política y

económica interna, ha sostenido su rechazo a la jurisdicción de la corte, insistiendo en que la controversia se debe resolver mediante negociaciones bilaterales, como lo estipula el Acuerdo de Ginebra de 1966. Sin embargo, Guyana se ha apoyado en la CIJ para validar su soberanía sobre el Esequibo, generando tensiones diplomáticas que complican cualquier posibilidad de un acuerdo directo.

El papel de la comunidad internacional también será crucial en este proceso, ya que la disputa involucra no solo cuestiones de soberanía, sino también el control y explotación de recursos naturales que son clave para ambas economías. La explotación de petróleo en áreas marinas y submarinas, concesionadas por Guyana a compañías extranjeras, añade presión a las ya tensas relaciones entre los dos países.

Tras las elecciones presidenciales de julio de 2024 en Venezuela, donde el Gobierno de Maduro buscó consolidar su poder a toda costa, la situación política interna sigue siendo precaria, lo que podría influir en la manera en que Caracas maneje la disputa en el futuro. Con un país sumido en una crisis económica y social, este conflicto se convierte en un tema delicado para el Gobierno, que busca mantener un discurso de soberanía territorial frente a la comunidad internacional, pero con limitaciones claras para enfrentar el caso de manera efectiva.

En definitiva, la resolución de la disputa por el Esequibo requerirá un enfoque diplomático y legal delicado, que respete el derecho internacional y las posiciones de ambas partes. A pesar de la intervención de la CIJ, el proceso será prolongado y complejo y la estabilidad en la región dependerá tanto de la voluntad política de Venezuela y Guyana como de la capacidad de ambos países para encontrar una solución pacífica y duradera que respete los derechos y aspiraciones de sus ciudadanos. Mientras tanto, los pobladores de la región siguen viviendo en medio de un limbo geopolítico, enfrentando las dificultades propias de un territorio en disputa y aguardando una solución pacífica que les brinde estabilidad y protección.

Solo a través de un diálogo sincero, basado en el respeto mutuo y la justicia, se puede trascender el conflicto y transformar la disputa en una oportunidad para el entendimiento y la cooperación.

Bibliografía

- Badell Madrid, R. (2023) *La reclamación de Venezuela sobre el Territorio Esequibo*. Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- BBC News. (2023). Por qué el Gobierno de Venezuela acusó de traición a varios políticos opositores en medio de la tensión con Guyana por el Esequibo [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.bbc.com/mundo/articles/cn0pw0pz8xno>
- BBC News Mundo. (2023). Maduro ordena crear un estado venezolano y otorgar licencias petroleras en la región del Esequibo controlada por Guyana [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.bbc.com/mundo/articles/c99e4jq8258o>
- Berg, R. C. *et al.* (2024). The Essequibo Pressure Cooker: Runaway Nationalism and Maduro's Compellence Strategy [en línea]. *Center for Strategic and International Studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.csis.org/analysis/essequibo-pressure-cooker-runaway-nationalism-and-maduros-compellence-strategy>
- Berg, R. C. y Hernandez-Roy, C. H. (2023). The Entirely Manufactured and Dangerous Crisis over the Essequibo [en línea]. *Center for Strategic and International Studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.csis.org/analysis/entirely-manufactured-and-dangerous-crisis-over-essequibo>
- Bravo, D. (2023). Venezuela crea la Zona Operativa de Defensa Integral de la Guayana Esequiba [en línea]. *Defensa.com*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.defensa.com/america-latina/venezuela-crea-zona-operativa-defensa-integral-quayana-essequiba#:~:text=>
- Brizeño Monzón, C. A. (2016). Geohistoria de la usurpación de la Guayana Esequiba: Del Acuerdo de Ginebra a la inercial posición del Gobierno chavista [en línea]. En: Brizeño Monzón, C. A., Olivar, J.A. y Buttó, J. A. (Coord.). *La Cuestión ESEQUIBO. Memoria y soberanía*. Caracas, Venezuela, Universidad Metropolitana.

- CLV. (2024). Promulgan Ley Orgánica en defensa del estado de la Guayana Esequiba [en línea]. *Mipp Comercio Nacional*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://mincomercionacional.gob.ve/?p=16833>
- Consalvi, S. A. (1992). *Grover Cleveland y la controversia Venezuela-Gran Bretaña*. Caracas.
- Crespo Solana, A. (2008). Holanda en el Caribe desde la perspectiva comparada. Aportación al debate sobre los modelos De expansión en los siglos XVII y XVIII [en línea]. *CATHARUM Revista de Ciencias y Humanidades del Instituto de Estudios Hispánicos de Canarias*. N.º 9, 2008, pp. 39-48. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2947295>
- Díaz, A. (2021). Guyana denuncia que Venezuela detuvo a dos de sus barcos pesqueros [en línea]. *France 24*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210124-guyana-venezuela-disputa-maritima-detencion-barcos-pesqueros>
- EFE. (2023). Brasil refuerza presencia militar en frontera con Guyana y Venezuela debido a tensión por el Esequibo [en línea]. *El Comercio*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/esequibo-brasil-refuerza-presencia-militar-en-frontera-con-guyana-y-venezuela-debido-a-tensiones-nicolas-maduro-irfaan-ali-lula-da-silva-roraima-corte-internacional-de-justicia-ultimas-noticia/>
- Escenario Mundial. (2024). La ambigüedad estratégica de China en el conflicto entre Venezuela y Guyana por el Esequibo pone a prueba la diplomacia regional [en línea]. *Escenario Mundial*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.escenariomundial.com/2024/06/17/la-ambigüedad-estrategica-de-china-en-el-conflicto-entre-venezuela-y-guyana-por-el-esequibo-pone-a-prueba-la-diplomacia-regional/>
- France 24. (2023). Venezuela vs. Guyana: Maduro anuncia un plan de despliegue militar cerca al Esequibo [en línea]. *France 24*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20231206-venezuela-vs-guyana-maduro-anuncia-un-plan-de-despliegue-militar-cerca-al-esequibo>

- Garavini di Turno, S. (2015). Chávez, Maduro y el Esequibo [en línea]. *Analítica*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.analitica.com/opinion/chavez-maduro-y-el-essequibo/>
- Garavini di Turno, S. (2023). La controversia Venezuela-Guyana sobre el Esequibo [en línea]. *América Nuestra*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://americanuestra.com/sadio-garavini-di-turno-la-controversia-venezuela-guyana-sobre-el-essequibo/>
- Gómez Herrera, N. (2004). 19 de febrero de 2004: El día que Hugo Chávez entregó el Esequibo a Guyana [en línea]. *La Razón*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://larazon.net/2023/09/19-de-febrero-de-2004-el-dia-que-hugo-chavez-entrego-el-essequibo-a-guyana/>
- González Oropeza, H. S. J. (2014). *Una historia de nuestra frontera oriental: Las colonias holandesas en Guayana «cambian de dueño» (1795-1814)*. Caracas, Academia Nacional de Historia, Banco Central de Venezuela. 2014.
- Hulsman, L. A. H. C. (2015). Las Guayanas holandesas en América Latina (1600-1814) [en línea]. *Procesos: revista ecuatoriana de historia*. N.º 41, pp. 13-34. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5764613>
- Infobae. (2023). El presidente de Guyana afirma que no cederá ni una "pulgada" de la Esequiba a Venezuela [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/10/28/el-presidente-de-guyana-afirma-que-no-cedera-ni-una-pulgada-de-la-essequiba-a-venezuela/#:~:text=El%20presidente%20de%20Guyana,%20Irfaan%20Ali>
- . (2024). Venezuela y Guyana abordaron la disputa territorial por el Esequibo a instancias de la Corte Internacional de Justicia [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.infobae.com/venezuela/2024/06/11/venezuela-y-guyana-abordaron-la-disputa-territorial-por-el-essequibo-a-instancias-de-la-corte-internacional-de-justicia/>
- Lloyd Griffith, I. (2021). New Dynamics in Northern South America's Geopolitical Neighborhood [en línea]. *Center for strategic international studies*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.csis.org/analysis/new-dynamics-northern-south-americas-geopolitical-neighborhood>

Mansilla Blanco, R. (2024). El Esequibo: la geopolítica detrás de la disputa territorial entre Venezuela y Guyana [en línea]. *Lisa news*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lisanews.org/especial_elecciones_venezuela/el-esequibo-la-geopolitica-detras-de-la-disputa-territorial-entre-venezuela-y-guyana/

Oil News. (2018). Guyana begins to cash in ExxonMobil signing bonus to cover legal fees at ICJ [en línea]. *Oil News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://oilnow.gy/featured/guyana-begins-cash-exxonmobil-signing-bonus-cover-legal-fees-icj>

Orellana Yépez, R. (2001). La reclamación venezolana sobre la Guayana Esequiba. Seguimiento cronológico. *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, 84, n.º 3 33. Caracas, Academia Nacional de la Historia.

Osorio Idárraga, S. (2023). ¿Puede Guyana, el milagro sudamericano, evitar la 'enfermedad holandesa'? [en línea]. *Bloomberg Línea*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2023/08/29/puede-guyana-el-milagro-sudamericano-evitar-la-enfermedad-holandesa/>

—. (2023b). Dispute Between Guyana and Venezuela Over Resource-Rich Esequiba Enters New Phase [en línea]. *Bloomberg Línea*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/english/dispute-between-guayana-and-venezuela-over-resource-rich-essequiba-enters-new-phase/#:~:text=>

Prazeres, L. (2024). Los efectos indeseados que provoca el boom petrolero en Guyana, el "pequeño Dubái" de Sudamérica [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cz7z383np8po#:~:text=>

Prieto, N. (2020). Disputa por el Esequibo (I): Raíces históricas del reclamo entre Venezuela y Guyana [en línea]. *Descifrando la Guerra*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.descifrandolaquerra.es/disputa-por-el-essequibo-i-raices-historicas-del-reclamo-entre-venezuela-y-guyana/>

- Romero, C. A. (2021). Venezuela-Guyana: razones de un conflicto [en línea]. *Nueva Sociedad*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://nuso.org/articulo/venezuela-guayana-razones-de-un-conflicto/>
- Romero, S. (2023). La disputa por el Esequibo, una maniobra de la Guerra Fría, regresa [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.nytimes.com/es/2023/12/21/espanol/esequibo-venezuela-guyana-que-paso.html#:~:text=Los%20enormes%20recursos%20naturales%20del>
- Rubilar Luengo, M y Sánchez Andrés A. (Coord). (2019). *Relaciones Internacionales y Construcción Nacional: AMÉRICA LATINA, 1810-1910*. Chile, Universidad Católica de la Santísima Concepción. México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Sedano, R. (2021). Las claves de la disputa entre Venezuela y Guyana por el territorio fronterizo de Esequibo [en línea]. *France 24*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210225-venezuela-guyana-explicacion-essequibo-corte-internacional-justicia>
- Singer, F. (2024). Venezuela aprueba una ley para anexionar el Esequibo que Guyana considera una grave amenaza [en línea]. *El País*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
https://elpais.com/america/2024-03-23/venezuela-aprueba-una-ley-para-anexionar-el-essequibo-que-guyana-considera-una-grave-amenaza.html?event_log=go
- Soto Cardozo, I. (2023). Breve reseña histórica del conflicto territorial por la Guyana Esequiba, haciendo énfasis en el papel desempeñado por la Gran Bretaña y los EE. UU [en línea]. *Perspectivas: Revista de Historia, Geografía, Arte y Cultura*. Año 11, n.º 21. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8999240>
- Straka, M. y Mobilia, E. (2019). El amanecer del imperio: Venezuela y el nacimiento del imperialismo estadounidense (1870-1908) [en línea]. En: Rubilar Luengo, M y Sánchez Andrés A. (Coord.). *Relaciones Internacionales y Construcción Nacional: América Latina, 1810-1910*. Chile, Universidad Católica de la Santísima Concepción. México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.researchgate.net/profile/Agustin-Sanchez-Andres/publication/335854183_Relaciones_Internacionales_y_Construccion_Nacional_America_Latina_1810-1910/links/5da918a8299bf111d4be2a49/Relaciones-Internacionales-y-Construccion-Nacional-America-Latina-1810-1910.pdf

Treves, T. (2020). The International Tribunal for the Law of the Sea and other law of the sea jurisdictions [en línea]. En: Pavoni, R. (ed.). *The Italian Yearbook of International Law*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://brill.com/view/journals/iyio/iyio-overview.xml>

Venezuela. (2021). Decreto n.º 4415, mediante el cual se crea una Zona Estratégica de Desarrollo Nacional denominada “Territorio para el Desarrollo de la Fachada Atlántica”, con el fin de brindar protección adecuada y salvaguardar los derechos de la República Bolivariana de Venezuela en los espacios bajo su soberanía y jurisdicción en dicha Zona Estratégica [en línea]. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 13 enero. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://vlexvenezuela.com/vid/decreto-n-4-415-861363400>

Voz América. (2024). ¿Por qué Cuba, aliado clave de Venezuela, se alinea con Guyana en disputa por Esequibo? [en línea]. *La Patilla*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.lapatilla.com/2024/01/18/por-que-cuba-aliado-clave-de-venezuela-se-alinea-con-quayana-en-disputa-por-esequibo/>

ANEXO

Tabla de Cronología del conflicto

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1825	Gran Bretaña reconoce que el río Esequibo delimita frontera entre la República de Colombia (La Gran Colombia) y la Guyana Británica.
1835	El naturalista prusiano Robert H. Schomburgk hace su primera expedición a la Guayana Británica y marca su primera línea fronteriza con la joven República de Venezuela, ocupando 4920 km ² .
1839	Segunda línea Schomburgk: ocupación británica sobre territorio venezolano extendida por 142 000 km ² .
1850	Venezuela y Gran Bretaña llegan a un acuerdo para que ninguna ocupe el territorio en disputa.
1887	Gran Bretaña publica el mapa de Hebert (1842) donde se plasman la tercera y cuarta líneas Schomburgk, (pretensión británica de ocupar entre 167 830 y 203 830 km ² al occidente del río Esequibo). Venezuela rompe relaciones con Gran Bretaña.
1897	Se firma el Tratado de Arbitraje entre Venezuela y Gran Bretaña para definir su línea fronteriza. Estados Unidos interviene como mediador en representación de Venezuela.

1899	El 3 de octubre se firma el Laudo Arbitral de París, en el que se determina una línea fronteriza que otorga a Gran Bretaña 159 500 km ² del territorio que pertenecía a la antigua Capitanía General de Venezuela.
1903	Venezuela denuncia ante la Corte Internacional de La Haya el Laudo de París como injusto.
1949	Publicación del Memorándum de Severo Mallet-Prevost, uno de los abogados que participó en el arbitraje que sentenció el Laudo de París.
1966	El 17 de febrero se firma el Acuerdo de Ginebra.
1970	El 18 de junio representantes de Venezuela y de la ahora independiente República de Guyana firman el Protocolo de Puerto España, que no fue reconocido legislativamente por el Congreso de Venezuela.
1986	Venezuela y Guyana aceptan la figura del Buen Oficiante como mecanismo de mediación para hallar una solución pacífica a la disputa sobre el Esequibo.
2018	El 29 de marzo Guyana introdujo una demanda ante la CIJ contra Venezuela, exigiendo que se reconozca la delimitación de fronteras establecida en el Laudo de París.
2020	El 18 de diciembre la CIJ emitió un fallo en el que declara que tiene competencia sobre la demanda introducida por Guyana contra Venezuela.

2021	El 26 de febrero se realiza la primera audiencia en la CIJ sobre la demanda de Guyana contra Venezuela.
2022	El 17 de noviembre Venezuela presentó ante la CIJ en La Haya sus objeciones preliminares por la demanda de Guyana.
2023	El Gobierno de Maduro convoca un referéndum no vinculante sobre la controversia del Esequibo
2024	La Ley Orgánica para la Defensa de la Guayana Esequiba fue aprobada por la Asamblea Nacional de Venezuela el 21 de marzo. El 8 de abril, la vicepresidenta venezolana, Delcy Rodríguez, encabezó una delegación para presentar la llamada <i>contra-memoria</i> del país ante la CIJ.

En las tablas adjuntas a continuación, datos de 3 de julio 2024 salvo expresión contraria.
Fuente CIA, The World factbook.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS VENEZUELA	
Extensión 912 050 kilómetros cuadrados	
PIB en miles de millones de dólares 269,68 mil millones (2018 es.)	
Estructura PIB	Agricultura 4,7 % (2017 est.)
	Industria 40,4 % (2017 est.)
	Servicios 54,9 % (2017 est.)
PIB per cápita 7704 (2018 est.)	

Tasa de crecimiento PIB 19,67 % (2018 est.)	
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (Exportaciones):83 401 millones (2018 est.)	
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (Importaciones): 18 432 millones (2018 est.)	
Población 31 250 306	
Estructura de edad	0-14 25 %
	15-64 65,9 %
	Más de 65 9,1 % (2024 est.)
Tasa de crecimiento de la población 2,34 % (2024 est.)	
Grupos étnicos no especificado Español, Italiano, Portugués, Árabe, Alemán, Africano, Indígena	
Religiones Católico romano 48,1 %, protestante 31,6 % (evangélico 31,4 %, adventista 0,2 %), testigo de Jehová 1,4 %, afroamericano/umbanda 0,7 %, otros 0,1 %, creyentes 3,5 %, agnósticos 0,1 %, ateos, 0,4 %, ninguno 13,6 %, no especificado 0,6 % (2023 est.)	
Tasa de alfabetización de la población (Mayores de quince años saben leer y escribir) 97,5 %	
Población bajo el umbral de la pobreza 33,1 % (2015 est.)	
Índice GINI 39 (2011 est.)	
Gasto militar. % del PIB. 5,2 % del PIB (2019 est.)	

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS GUYANA	
Extensión 214 969 kilómetros cuadrados	
PIB en miles de millones de dólares 40 539 millones (2023 est.)	
Estructura PIB	Agricultura 15,4 % (2017 est.)
	Industria 15,3 % (2017 est.)
	Servicios 69,3 % (2017 est.)
PIB per cápita 49 800 (2023 est.)	
Tasa de crecimiento PIB 33,02 % (2023 est.)	
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (Exportaciones): 11 536 millones (2022 est.)	
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (Importaciones): 7067 millones (2022 est.)	
Población 794 099	
Estructura de edad	0-14 23,5 %
	15-64 68,4 %
	Más de 65 8,1 % (2024 est.)
Tasa de crecimiento de la población: 0,32 % (2024 est.)	
Grupos étnicos: Indios Orientales 39,8 %, Afrodescendientes 29,3 %, Mestizos 19,9 %, Indígenas 10,5 %, Otros 0,5 % (incluye portugueses, chinos, blancos) (2012 est.)	

Religiones: Protestantes 34,8 % (pentecostales 22,8 %, Adventistas del Séptimo Día 5,4 %, anglicanos 5,2 %, metodistas 1,4 %), hindúes 24,8 %, otros cristianos 20,8 %, católicos romanos 7,1 %, musulmanes 6,8 %, testigos de Jehová 1,3 %, rastafaris 0,5 %, otros 0,9 %, ninguno 3,1 % (2012 est.)

Tasa de alfabetización de la población (Mayores de 15 años saben leer y escribir): 88,8 %

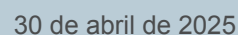
Población bajo el umbral de la pobreza: 35 % (2006 est.)

Índice GINI: 44,6 (2007 est.)

Gasto militar. % del PIB: 0,6 % del PIB (2023 est.)

*Rocío de los Reyes Ramírez**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos



Iberoamérica. Gobernanza y crimen organizado

Instituto Español de Estudios Estratégicos

Ibero-America: Governance and Organised Crime

Abstract:

The second Trump administration has placed great emphasis on Ibero-America and the fight against drug trafficking, even speculating about the possibility of intervention and motivating the imposition of tariffs.

The United States has positioned the problem beyond its borders, as a security and supply issue. The so-called "war on drugs" launched in the countries of the region attempts to respond to a problem of public safety and health that has reached pandemic proportions, linked to the institutional fragility of the states in the region. However, the word «war» is not an adequate term, since it implicates the most vulnerable sector of society as part of a civil conflict. On the other hand, the decisiveness of the states' approach to this issue is a sign of their growing strength.

Keywords:

Ibero-America, drug trafficking, Mexico, Brazil, Colombia, Peru, Chile, "war on drugs", Security, Public health.

Se preguntaba Chomsky si el huracán Mitch, que asoló Nicaragua en 1998, tenía sesgo de clase por sus consecuencias entre los más pobres. Su conclusión fue que no hubo ni sesgo ni maldición divina, sino que lo sucedido era resultado de la confluencia de factores sociales, económicos y medioambientales muy concretos e interrelacionados, tanto como lo están seguridad y desarrollo, factores que no pueden existir autónomamente.

La misma explicación cabe hacerse para una delincuencia que, por superar un cierto umbral, también se transforma en un riesgo para la seguridad nacional, como cualquier otro problema de salud pública. Esta doble naturaleza sirve para subrayar los diferentes enfoques con que debe abordarse un problema político y, por ende, poliédrico. El simplismo dicotómico y plástico que diferencia entre buenos y malos, justo e injusto o atiende a una sola de sus dimensiones no es operativo. No hablamos de derecho, criminalidad o ética; hablamos de política, pero también de un concreto grupo social.

De hecho, la definición weberiana de Estado incluye como su principal e indubitable atributo el monopolio de la violencia legítima. La tolerancia banaliza el delito y cuestiona el poder del Estado dañando su credibilidad. Al decir de Carl Schmitt «el *protego ergo oblige* es el *cogito ergo sum* de los Estados». Pero, por otro lado, luchar contra ella sin éxito se plantea como una opción peor que no hacerlo.

La delincuencia a gran escala es un factor polemológico. Organizaciones como los «Tigres de Arkan» o las «Águilas blancas de Selsej» que actuaron en las guerras de la antigua Yugoslavia se encontraban dirigidas por excriminales y miembros de grupos urbanos violentos. En la guerra de la independencia de Argelia, el líder Yacef Saadi había enrolado según sus propias palabras al hampa de la ciudad¹. Y no pocos terroristas islamistas han pasado antes por la cárcel por delitos comunes, de hecho, se han desarrollado talleres en las cárceles, estudios de desradicalización... adoptándose medidas de prevención como parte, entre otras, de la política antiterrorista española y europea.

A la contra, implicar al Ejército en la lucha contra el crimen organizado en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia al coste, por un lado, de redefinir su función y, por otro, de primar la visión securitaria —y no la de salud pública— del problema. Es

¹ PIZARRO PIZARRO, José A. *La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea*. Tesis Doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia, 2007, p. 430.

más, la idea de guerra predominante en el discurso público es consustancial a las Fuerzas Armadas y plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libres de frenos, cuando la razón de ser de los ejércitos es proteger a toda la población. Esto explica las espirales de violencia vividas en México y Colombia.

En cualquier caso, los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta incorpora un peaje en términos de legitimidad y atenta contra sus esencias. Por eso a la debilidad del Estado se añade la fractura del pacto entre Estado y sociedad cuando se obra de tal manera. La apuesta por la paz total que hace Petro es radicalmente opuesta al modelo que se intentó con anterioridad en México y se alinea con el de López Obrador y Sheinbaum.

Estado, sociedad y delincuencia organizada

Iberoamérica es la región con mayor índice de desigualdad del mundo, y en Centroamérica esta realidad se encuentra particularmente acentuada, dado que la disminución de la pobreza y la desigualdad ha sido más lenta que en el resto del continente.

Conviene referir que, durante la pandemia del COVID, las organizaciones criminales desarrollaron relevantes labores asistenciales y de apoyo a la población, sustituyendo al Estado. Las maras en El Salvador ayudaron al cumplimiento de las medidas nacionales de cuarentena y distanciamiento social². Y todo de modo concurrente con el negocio: el narco mexicano incrementó su tráfico de drogas superando los cierres de fronteras y restricciones de viajes. Como resultado, a finales de 2020, la disponibilidad de drogas, en muchas regiones, alcanzó máximos históricos³.

En fin, la relación entre fortaleza institucional y crimen organizado es ambivalente. La fragilidad de los Estados es clave en la expansión de fenómenos tan dinámicos como el crimen organizado. Así, las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles son ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento. El crimen organizado cuenta con capacidad para parasitar sus estructuras minando su legitimidad y

² HERNÁNDEZ, Anabel. *Informe de EE. UU.: crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha 21 de abril de 2025.

³ Ibídem.

perpetuando la situación. De este modo se establece una relación simbiótica entre pobreza, economías ilegales y la debilidad de un Estado erosionado. Adicionalmente, la violencia se normaliza convirtiéndose en un recurso ordinario.

La dimensión social de la cuestión es innegable, ya sea porque permea el cuerpo social como porque este sirve de base estructural a las operaciones delictivas de alcance. Así las maras o pandillas se encuentran ligadas con el crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico⁴. Los pequeños tráficos e infracciones que practican estos grupos marginales ayudan a la banalización del delito, al menosprecio de las leyes. Esto acaba afectando la legitimidad del Estado y su credibilidad.

El Estado es reflejo de la fragilidad de la sociedad que lo acoge. Por ello, se debe fortalecer al Estado para fortalecer a la sociedad. El crimen organizado, además, actúa como los parásitos anidando al apoyarse en las estructuras del Estado. Delincuencia organizada y debilidad institucional son la cara y la cruz de la misma moneda. Empresas, instituciones financieras nacionales e internacionales y funcionarios públicos inevitablemente se relacionan con estas organizaciones ilícitas. Sin embargo y aunque la corrupción⁵ funcione con los mismos mecanismos del narcotráfico, no es presentada como parte del crimen organizado.

Crimen organizado, violencia y corrupción generan un círculo vicioso, son sus componentes naturales. La corrupción es el nexo entre política y organizaciones delictivas. El crimen organizado solo subsiste si es capaz de colgarse de las estructuras del Estado al que debilita y deslegitima. La corrupción, como el óxido, ahueca el Estado y lo hace inconsistente. Además, crea desequilibrios que permiten que sus partes mejor organizadas —como los ejércitos— asuman un rol sobreponderado pudiendo provocar hasta la militarización de la vida pública. La sistematización de la corrupción crea un círculo vicioso que mantiene al Estado en una situación de debilidad estructural haciéndolo vulnerable.

⁴ MEJÍA MEDINA, Hernando. «Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las amenazas del siglo XXI». Monografía del X Curso de Estado Mayor de las FAS. *Documento de trabajo del Departamento de Estrategia de la ESFAS*. 2009.

⁵ Esta parte y todo lo que se refiere a corrupción en este trabajo está completamente desarrollada y tiene su basamento en el artículo, AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico y PUIG SOLER, Sebastián. *La corrupción como factor geopolítico*. Documento de Análisis IEEE 07/2023. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.ieeee.es/Galerías/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA07_2023_FEDAZN_Corrupcion.pdf](https://www.ieeee.es/Galerías/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA07_2023_FEDAZN_Corrupcion.pdf)

El crimen organizado, además, se presenta de un modo diferenciado y ajeno al Estado por más que esté ligado a este a través de la corrupción. Pero esta hace que, desde las estructuras del Estado, también se apoye al crimen organizado. De esta forma, desde el Estado se ataca y se apoya simultáneamente al crimen organizado.

El resultado de tal arabesco es que la persecución de las actividades corruptas es ineficaz si no se reforman los cimientos institucionales. En el caso de Iberoamérica, el índice de percepción de la corrupción en las instituciones del Estado es significativamente elevado. Y las Fuerzas Armadas cuentan con una mejor valoración que la policía, siendo la única institución con presencia territorial y, no pocas veces, la piedra angular del sistema político.

Implicarse en esta lucha en tiempo de paz contribuye a legitimar su existencia al coste de redefinir su función; y prima la visión securitaria y no de salud pública. Así, centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa —y no en la demanda interna— es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a salud pública; y supone trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano. Es más, tanto el fenómeno como la lucha contra él, merman la independencia política y económica de estos países⁶. Por tanto, se debe abordar simultáneamente la indudable vertiente social y de desarrollo.

Además, el creer que la demanda se puede eliminar a partir de la prohibición y represión de la oferta desconoce criterios económicos básicos, y además, tiene relevantes peajes políticos, pues atenta contra los derechos fundamentales de la población en origen sin ofrecer nada a cambio. Y la lógica de la guerra, dicho sea de paso, favorece el control social al establecer mecanismos para ello⁷.

El Estado no hace, ni puede hacer la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la «guerra contra el narcotráfico» puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables que son los que, en la práctica, materializan el delito. Por eso, su sobre utilización en Estados ya de por sí débiles los debilita aún más y añade a la ecuación la eventual fractura del pacto entre Estado y

⁶ CORTÉS, Ernesto. «Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas» en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, octubre de 2020.

⁷ Ibídem.

sociedad. Esto ya dio lugar, durante la Guerra Fría, a grupos armados no estatales cuya financiación se hacía a cuenta del narcotráfico. Son las narcoguerrillas, organizaciones que instrumentan una clase campesina que no encuentra cultivos sustitutorios.

A esta lógica de guerra también pertenece las afirmaciones del presidente Trump de realizar operaciones militares en México contra los narcos. Se trataría de llevar a cabo bombardeos o una invasión «suave» y selectiva para acabar con los cabecillas narcos en territorio mexicano al considerarlos una organización terrorista internacional.

Y es que el problema de la droga es de particular relevancia para Estados Unidos. En 2022 murieron por sobredosis nada menos que 109.680 personas en este país y unas 107.500 en 2023; se estima que alrededor de 1 millón desde el 2000. No obstante, se está produciendo una mejora significativa, en septiembre de 2024 se produjeron unas 87.000 muertes anuales, una reducción del 24 %.

Según un informe del *Centro Nacional de Estadísticas sobre el Abuso de Drogas* en 2020, 138.543 millones de norteamericanos, o lo que es lo mismo el 50 % de la población, ha probado alguna vez las drogas; 59.277 millones, el 21,4 %, habían probado drogas ilegales o hecho uso impropio de recetas el último año; el 11,7 % (32 millones) las habían probado el último mes. 2,9 millones de marihuana, 2,9 millones de analgésicos recetados, 2,2 de anfetaminas, 2,1 de estimulantes recetados, 957.000 de heroína, 638.000 de cocaína y 319.000 de sedantes recetados, no siendo infrecuente que se pase de la medicación prescrita a mantenerla con suministros del mercado negro.

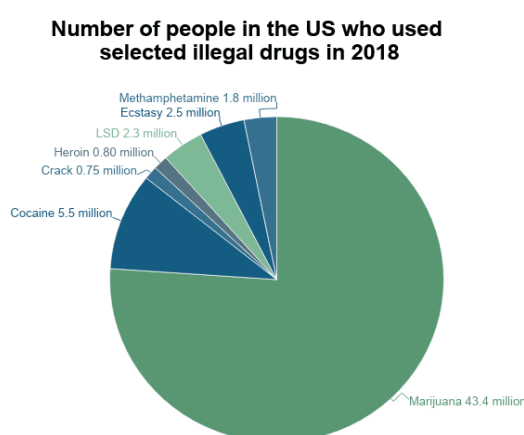


Imagen. Número de personas que probaron alguna droga concreta en 2018.
Fuente. National Center for drug Abuse Statistic. <https://drugabusestatistics.org>

Por eso, para entender la evolución del narcotráfico hay un dato de la mayor relevancia: la actitud norteamericana que es su mercado principal. Su viraje hacia el prohibicionismo tanto en los opiáceos como en la marihuana durante las primeras décadas del siglo XX es de la mayor trascendencia: al centrar el problema en la oferta, antes que en el consumo y en las políticas preventivas, lo trasladó a los países productores, lo que subyace en la aparición de organizaciones criminales y hasta ha acabado generando un mercado autóctono que antes no existía.

Crimen organizado y globalización

El concepto de delincuencia transnacional quedó definido en el artículo segundo de la Convención de Palermo como «un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material». Merece destacarse el haber alcanzado una definición, cosa que no ha podido hacerse con el término terrorismo por su carga política.

Esta Convención de la ONU es una novedosa herramienta que supone reconocer la importancia del problema y la necesidad de cooperación. Con ella se respondía a la parcelación interesada del espacio que hacen las organizaciones criminales y a la naturaleza regional de los problemas. Pretende establecer una base común en el tratamiento de ciertos delitos para combatirlos eficazmente y fijar mecanismos y procedimientos estandarizados que mejoren la colaboración y asistencia mutua, así como de las capacidades técnicas y estructurales de cooperación policial y judicial.

El crimen organizado no es un problema exclusivo de los Estados débiles que lo padecen, estos son «Estados cautivos» que sirven de base de operaciones, al amparo de la legalidad internacional, de unos mercados que están en el mundo desarrollado⁸. Para empezar, perjudica a los países vecinos al expandir la inestabilidad allende sus fronteras, constituyéndose en un santuario para dichas organizaciones y hace que el problema tenga claves regionales o globales y se entremezcle con otros conflictos.

⁸ VV. AA. *La era de la globalización: Estados bajo presión*. Fundación FRIDE, 2008, p. 12.

Este ha llegado incluso a provocar la «narcotización»⁹ de las relaciones con Occidente al introducirse el problema en las agendas de seguridad y afectar o condicionar tales relaciones, por ejemplo, y significativamente, la política de concesión de ayudas al desarrollo. Y ha servido hasta como razón para argüir una subida de los aranceles norteamericanos a países como México, China o Canadá. El resultado es una suerte de «geopolítica del narcotráfico» con la clasificación de los países según su actitud frente a este proceso. Es más, en la práctica se está modulando o condicionando su independencia al supeditar la concesión de ayudas u otras políticas a su actitud y sensibilidad.

En fin, con la globalización, los nuevos espacios y unas relaciones cuasi simbióticas con actores regionales más pequeños dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas o absorbieron a sus miembros, ampliando el rango de sus operaciones. Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que estaban instalados, pero también de la fragmentación territorial y material de su actividad.

Así, por ejemplo, las maras con un mayor número de adeptos en Honduras son la mara 18 (MS18) y la mara 13 (MS13 o Mara Salvatrucha); entre ambas agrupaban, en 2011, del orden de 36.000 miembros¹⁰. Estas se diseminaron por Estados Unidos de América, El Salvador y Guatemala. Algunos cárteles mexicanos, por su parte, han ampliado el marco de su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia. Y los cárteles colombianos hicieron lo mismo subiendo hacia el norte o desplazándose a su entorno.

En Brasil a grupos como el *Primeiro Comando da Capital* se le atribuían 30.000 miembros en 2012. Tiene gran poder en Paraguay y Bolivia, está presente en Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela e incluso parece haber desplazado su actividad a Europa¹¹. En Venezuela está el Tren de Aragua, una banda convertida en organización criminal

⁹ RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. «Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la posguerra Fría: su impacto en la actuación de los actores locales», en CAIRO CAROU, Heriberto y PASTOR VERDÚ, Jaime (comp.) *Geopolíticas, guerras y resistencias*. Trama Editorial, Madrid, 2006, p. 72.

¹⁰ ONU. *Informe de 2007 de la Oficina Contra la Droga y el Delito, Crimen y Desarrollo en Centroamérica «Atrapados en una Encrucijada»*.

¹¹ SHULMEISTER, Gastón H. «La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminalidad Organizada en el Hemisferio Occidental» en BARTOLOMÉ, Mariano. *Transnational organized crime workshop. La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental*. Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

probablemente con más de 4.000 miembros en 2024 y que se extiende por Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y EE. UU.

A escala global existen otros grupos como los Latin Kings, los Ñetas o los *Dominican don't play* que, sin resultar tan peligrosos, sin embargo y como apuntábamos antes, banalizan el delito —desde el poder de grupo llegan a legitimarlo—, lo insertan en la cultura organizativa y dificultan la integración social de sus miembros.

De hecho, la globalización ha incorporado al crimen organizado de índole local a su lógica proyectándolo según claves globales y haciendo que los grupos delictivos locales amplíen simultáneamente el espectro de sus actividades, interactúen con los mercados negros de Occidente e incrementen con ello su entidad.

Estamos ante un fenómeno dinámico articulado en forma de tráfico (droga, prostitución, falsificaciones, armas, recursos, personas...) que no pocas veces concurren al mismo tiempo y afectan a numerosas regiones del mundo. En México, han ampliado sus actividades hasta implicarse en la pesca ilegal en la frontera marítima, lo que ha causado graves daños al ecosistema y a especies protegidas. En Colombia alcanzan la minería del oro o las maderas nobles.

El lavado de dinero, junto con la corrupción, la evasión y el fraude fiscal forman parte de una economía sumergida difícil de cuantificar. Esta ha alcanzado dimensiones globales; ya, en 2012, se situaba entre las 20 primeras economías del mundo con un volumen al año de 870.000 millones de dólares al año, equivalentes al 1,5 % del PIB mundial. Mientras y, según datos de la ONU de 2020, se calcula que el 10 % del PIB mundial son activos financieros transfronterizos, de ellos el blanqueo de dinero ilícito asciende a 1.370.000 millones de euros —equivalente al PIB de España— y el 2,7 % de la riqueza mundial; estimándose en 35.000 millones de euros al año el volumen de sobornos.

Seguir el dinero ilícito inexorablemente conduce al poder, a los centros financieros y a la política. Y todo ello en un entorno globalizado con flujos en todos los sentidos. Por ejemplo, buena parte de los precursores químicos usados para la fabricación de drogas en México eran enviados por algunas empresas desde China; con el fentanilo sucede algo parecido. Para evadir el control en este país, se han transferido algunos laboratorios a India; desde allí, los mandaban a México vía África sin que la COVID-19 haya alterado

tales flujos¹². Y los países de la región, por su parte, se quejan reiteradamente de que los narcos obtienen las armas en Estados Unidos.

En fin, estamos ante un negocio y quienes se dedican al mismo son empresas, empresas ilegales, pero empresas con una cultura empresarial propia, violenta, pero cultura. Son productos que se venden en un mercado, ilegal, pero mercado. Y ese mercado se ubica en Occidente, cuya política frente a este fenómeno marca, en buena medida, la estrategia empresarial. De hecho, las economías ilegales han estado implicadas en buena parte de los conflictos internos tras la Guerra Fría.

Así, por ejemplo, el modelo de negocio del narcotráfico es el mismo desde sus orígenes. Sus claves son: una alta rentabilidad que justifica los riesgos; una estructura criminal basada en redes familiares —la familia es fuente de confianza, lo que resulta especialmente trascendente en tales negocios— y comunitarias; y, por tanto, y por su carácter telúrico, con un importante arraigo en la sociedad de la cual surgía y que acabarían por convertirse en la base económica de algunas regiones del país; la violencia como instrumento de control de las empresas, de resolución de los problemas internos y de disciplina, así como para la dialéctica con las otras organizaciones¹³.

Se dio el nombre de *cártel* al esquema de trabajo en el que los empresarios compartían recursos —como rutas—, pero manejaban separadamente sus negocios. Colombia ha tenido cuatro de los cárteles más poderosos del mundo: Medellín, Norte del Valle, de la Costa y Cali. Los principales, Medellín y Cali, establecieron modelos diferenciados de alianzas. Mientras el cártel de Medellín mantenía contactos con el Ejército y creaba poderosos grupos paramilitares, el cártel de Cali, más sofisticado, lo hacía con la Policía.

Existen actores criminales que operan a modo de consultores o contratistas independientes brindando servicios especializados y no interconectados como el lavado de dinero, las herramientas para el ciberdelito, la seguridad personal, los precursores químicos, el tráfico de armas, el transporte de drogas, el secuestro e incluso las relaciones públicas y la propaganda¹⁴.

¹² HERNÁNDEZ, Anabel. "Informe de EE. UU.: crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO". Disponible en: <https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>.

¹³ VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Editorial Aguilar.

¹⁴ SCHULMEISTER, Gastón H. "La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminalidad Organizada en el hemisferio occidental" en BARTOLOME, Mariano

El resultado ha dado distintos movimientos culturales —las bandas también lo son— entre los que destaca singularmente la «narcocultura». Estos también se encuentran dotados de sus propios códigos de conducta: vestimenta, apariencia, comportamiento y hasta de un sentimiento religioso de características propias. Todo ello recogido —con un punto de glorificación— en series denominadas «narconovelas» o en la «narcoliteratura»; y con su propia música: los «narcocorridos». Lo referido no es una cuestión menor pues dota a su proceder de un romanticismo legitimador y reafirma la cultura de la violencia. Esta queda convertida en un digno *modus vivendi* y una legítima y democrática vía de ascenso social que no requiere ni preparación, ni estudios, ni capacitación. De hecho, los enfrentamientos entre organizaciones se parecen más a los de los señores de la guerra del Alto Medioevo que a las de los grupos criminales.

Estos grupos operan con la oposición del Estado en un complejo ecosistema criminal donde existen rivalidades, alianzas (temporales) con grupos delictivos extrarregionales como, en su momento, ETA, la *Ndrangheta* o las Tríadas chinas¹⁵. Estamos ante organizaciones muy resilientes e implantadas territorialmente, que han superado con éxito el estrés de la captura de sus líderes y que utilizan sus importantes capacidades operativas para actividades muy diferentes en todo el mundo, desde sus cuasi santuarios regionales, y que, además, se relacionan con otros grupos criminales y terroristas.

Centroamérica y la criminalidad organizada

La publicación de los llamados *Papeles de Panamá* puso de manifiesto la relevancia del narcotráfico en Centroamérica. Esta es la principal economía criminal y el motor financiero de la criminalidad organizada a escala regional. La criminalidad afecta sobremedida a un continente que suele ser calificado como «zona de paz», donde las disputas interestatales se canalizan a través de la diplomacia, no se registran carreras armamentistas y los gastos militares son inferiores a otras partes del planeta¹⁶.

Esto es particularmente cierto para Centroamérica, una zona de paso y almacenamiento de drogas, ya que los indicadores de consumo son relativamente bajos en comparación

¹⁵ HERNÁNDEZ, Anabel. *Op. cit.*

¹⁶ BARTOLOMÉ, Mariano. *Op. cit.*

con el resto del continente. Merece destacarse la trayectoria entrecruzada del narcotráfico y la historia política de la región, para la que este supone una oportunidad¹⁷.

Ya hemos visto que la guerra trae consigo un incremento de la criminalidad. No obstante, para el crimen organizado la violencia es el último recurso, toda vez que su dimensión pública es contraria a la discreción que pretende. Un conflicto armado —y más si es interno— ofrece un escenario ideal: una violencia que no está asociada a sus actividades y que servía a su encubrimiento, así como Estados muy debilitados. El resultado es que la delincuencia en Centroamérica tiene hoy los rasgos de una pandemia. La vulnerabilidad de las fronteras, la debilidad en las instituciones del Estado y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado en la región. En esta se da un cóctel entre narcotráfico, armas (en 2007, se calcula había 4,5 millones de armas cortas) y maras.

Para ello se sirven del medio social. Las maras actúan como elemento cohesionador de sus miembros, aunque tengan un efecto desintegrador sobre la comunidad. Su dominio territorial choca frontalmente con la normalización. El crimen organizado, por su parte, actúa de forma opuesta a las pandillas callejeras pues quiere evitar la notoriedad. Pero ambos se retroalimentan y debilitan el binomio Estado-sociedad¹⁸.

De hecho, en 2011, existían en la región más de 900 maras con alrededor de 70.000 miembros. No obstante, hay indicios de que en realidad, eran responsables solamente de una parte mínima de la violencia: en torno al 15 % de los homicidios se relacionaban con las maras, el resto correspondía mayoritariamente a la criminalidad organizada y, singularmente, al narcotráfico.

Las tasas de homicidios en algunos países de la región se encuentran próximas a las propias de una guerra. En el denominado Triángulo Norte —El Salvador, Guatemala y Honduras— en 2017 se registraron alrededor del 4,5 % de los homicidios en todo el mundo, y eso a pesar de tener solamente alrededor del 0,4 % de la población mundial. En esta subregión, y con una población equivalente a la de España —que tenía 0,61 en 2022— la tasa de homicidios es de 24 por 100.000 habitantes¹⁹. Aun así, el índice de

¹⁷ CORTÉS, Ernesto. «Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas», en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. Op. cit.

¹⁸ MAYDEU-OLIVARES, Sergio. «La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica», *CIDOB* 02/2016.

¹⁹ *Ibidem*.

Estados fallidos de 2024 situaba a Guatemala en el puesto número 65, Honduras el 56, México el 83 y El Salvador el 85.

Los costos de esta violencia se sitúan según un informe del FMI de 2020 en un 16 % del PIB. Además, en un informe del Banco Mundial de 2012, se estima que una reducción de la tasa de asesinatos del 5 % tendría como resultado una mejora en el PIB regional del 1 %. Y tiene consecuencias de todo tipo: el narcotráfico es responsable del 30 % de la deforestación derivada de la conversión de ricas selvas en territorio agrícola.

Pero si la violencia es lo que caracteriza a los Estados del Triángulo Norte, son los países del Triángulo Sur —Nicaragua, Costa Rica y Panamá— los que parecen más vinculados con la actividad que hace realmente rentable ese fenómeno, es decir, la legalización de capitales a través del «lavado de dinero»²⁰. Y es que el narcotráfico no se reduce a las organizaciones criminales; conviene también para la adecuada ponderación del fenómeno poner esas organizaciones en su relación con otras lícitas y aún con el aparato del Estado. Mediante este proceso no solo se consigue la reproducción económica de los beneficios —aumentando la estela social y económica de poder dentro de la más pura lógica financiera—, sino también ocultar sus finanzas en la economía lícita de la que, además, se convierte en motor²¹. «Vicios privados, virtudes públicas».

Pero no solo hay aspectos económicos, los hay también culturales. La lucha contra la drogadicción ha supuesto generar una acentuada tendencia hacia la securitización e incluso hacia la militarización de la región. De hecho, la llamada «guerra contra las drogas» puede haber permitido o legitimado, en nombre de la seguridad y como se ha dicho, la implementación de medidas excepcionales contrarias a los derechos humanos. En Guatemala, El Salvador y Honduras, ha significado *de facto* la militarización de la seguridad pública; las políticas del presidente Bukele han tenido resonancia mundial. Y, Costa Rica, país conocido por no tener ejércitos, ha desarrollado una importante fuerza de seguridad militarizada. Todo esto fortalece un discurso simplificador de «buenos y malos» obviando la gran y compleja realidad que resulta de este fenómeno y soslayando de paso el hablar de sus causas y razones estructurales, además de criminalizar a los sectores más desfavorecidos.

²⁰ SCHULMEISTER, Gastón H. *Op. cit.*

²¹ *Ibidem.*

El ejemplo de México²²

México, país de contradicciones, es un Estado de 1.972.550 km² y 126.014.024 de habitantes en 2020. Es una población joven con una edad media de 29 años (el 25,3 % tiene menos de 15 años) de la que un 43,9 % (55,7 millones de personas) vive en situación de pobreza y un 8,5 % (10,8 millones) de pobreza extrema. De hecho, un 22,5 % (28,6 millones de personas) tiene carencias en el acceso a la alimentación. Es la decimosexta economía del mundo y la segunda de Iberoamérica con un PIB en 2021 de 1.322.740 millones de dólares.

Un 85 % del país (excepto la península de Yucatán y las llanuras costeras del este y noroeste) son cadenas montañosas, mesetas y valles. La sierra Madre Occidental y la sierra Madre Oriental corren paralelas a sus dos costas oceánicas. Entre ellas se ubica una vasta región de valles, altiplanicies y mesetas de 2.000 metros de altitud media.

El pujante mercado de las drogas norteamericano y su demanda encontrarían la oferta precisa en Centroamérica y a través de este subcontinente. México, como parte de Centroamérica, ha actuado simultáneamente como zona de tránsito y de producción, dado el cúmulo de circunstancias que concurren en el país: las dificultades de su geografía y sus constantes, un Estado y una sociedad débiles y que se han acostumbrado a la violencia, la relativa aceptación de la práctica delictiva, la inequidad y la falta de justicia social, estructura y cultura política...

Su caso sirve para la reflexión. Estamos ante un negocio lucrativo que, solo del lado de la oferta, implica directamente a finales de 2022, según un estudio de la DEA, a unas 175.000 personas solo en México, lo que le hace el quinto empleador del país; las estimaciones mínimas de beneficios de dichos cárteles se sitúan en 6.000 millones de dólares anuales²³. De hecho, el propio presidente Manuel López Obrador, que consideraba la corrupción como causa del problema, llegó a calificar a su país como un narcoestado al referirse a sucesos del calado de la detención de quien fuera secretario de Seguridad hasta 2012. Y hasta él mismo y su entorno han sido acusados por la prensa

²² Esta parte está muy influida por VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Editorial Aguilar.

²³ MACDONNELL, Patrick J. «¿Cuántas personas trabajan para los cárteles mejicanos?», *Los Angeles Times*. 23/9/2023. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2023-09-23/cuantas-personas-trabajan-para-los-carteles-de-la-droga-mexicanos>

norteamericana de haberse relacionado con el cártel de Sinaloa, tal vez por no dar al narcotráfico la prioridad, que aquellos estiman debida, en su agenda política.

En fin, la historia es larga y ha estado ligada a la actitud de Estados Unidos como mercado, pero también por las políticas dirigidas a combatir el fenómeno, a veces de signo unilateral. Así se hace responsable a México de la lucha y represión del narcotráfico, aun en la situación de debilidad institucional de la que el país emergía a comienzos de los años veinte, después de la Revolución, lo que forzó la adopción de una actitud prohibicionista en este sentido.

La Segunda Guerra Mundial supuso un incremento de su producción de opiáceos mexicanos para satisfacer la demanda de morfina de Estados Unidos. Su fin derivó el exceso hacia el mercado negro, a los que se sumaría después de los años cincuenta, la marihuana, que incrementaría crecidamente su demanda a partir de 1967. En 1969, el presidente Nixon iniciaría la guerra contra las drogas mientras las sucesivas Administraciones norteamericanas aumentaban su intolerancia frente a este tráfico. Esto trasladaría el peso de la lucha a México, al igual que sucede frente a la inmigración ilegal.

El resultado fue la penetración del narcotráfico en las estructuras del Estado, su progresiva parasitización, desde sus mismos orígenes y comenzando por sus estructuras locales primero y federales después, para hacer luego su entrada en la política, generándose con ello pactos de alcance global que permitieron que la sociedad quedara al margen, al precio, eso sí, de la legitimidad del conjunto del sistema. De este modo, los narcos hicieron un recorrido que va del ámbito local al estatal, y también el de vuelta, de modo paralelo al desarrollo institucional del país.

La falta de una política integral a nivel global combinada con el cierre de mercados de oferta como el turco o la desarticulación de los laboratorios en Francia en los que se elaboraba la heroína —lo que sirve de argumento a la célebre película *French connection*— catapultaron el mercado mexicano de opiáceos, al que se sumaba la marihuana, un producto entonces de demanda creciente. Y de la marihuana se evolucionó a la cocaína que se añadió a los canales de distribución existentes cuando desde Estados Unidos se comenzó a hacer presión sobre Colombia. Los narcos entonces desviaron las rutas caribeñas directas hacia otras que pasaban por México.

La penetración de las instituciones se hizo muy superior cuando los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos para oponerse. El «plata o plomo», un proceder que por inductivo excede la mera corrupción, provocó, como detalla Valdés Castellanos, una captura parcial del Estado cuyos agentes se inhibieron cuando no lideraron grupos o bandas. De hecho, eso explica que los «cárteles» mexicanos, a diferencia de las organizaciones mafiosas norteamericanas, no sean grupos pequeños sino grandes y poderosos. Por eso ejercían las funciones del Estado en los espacios en que estaban implantados y que este no podía controlar.

En esta lucha, que condujo a la consolidación definitiva de los grandes cárteles de la droga, estos convirtieron sus intereses particulares en los de las sociedades en que anidaban. Por eso suplantaron el papel del Estado incluso supliendo a la policía en la persecución de otros delitos en áreas que escapaban a su control. De esta manera el narcotráfico se convirtió simultáneamente en un desafío y en un problema de gobernabilidad y seguridad nacional.

A partir de los años ochenta, como refiere Valdés Castellanos, el fortalecimiento institucional del Estado mexicano convirtió esta situación *de facto* en inasumible. Esto trajo consigo que las siete organizaciones más poderosas —los cárteles del Golfo, Sinaloa, Tijuana, Pacífico, los Zeta, Juárez, la Familia, y los grupos de Arellano Félix y Joaquín Guzmán— confrontasen directamente con el poder. Y, no pudiendo sostenerse a nivel central, se desplazasen de nuevo a la periferia para captar a los poderes locales, en regiones en las que tenían superioridad relativa sobre el Estado.

A partir de 2006, se produce un declive en el consumo de drogas en el mercado norteamericano, paralelo al avance del desarrollo institucional de México, un país que recuperaba su periferia. Ello también alteraba el *statu quo* a nivel local y eso cuando las organizaciones criminales chocaban entre sí al haberse reducido el mercado disponible. En este contexto es en el que el presidente Peña Nieto inició la «guerra al narcotráfico» la cual hizo necesaria la concurrencia de las Fuerzas Armadas tanto por razones operativas como por encontrarse menos infiltradas por el narcotráfico que las policías federal y local.

Y además, y como no podía ser de otra manera, por la dimensión regional de la problemática, esto se trasladó al conjunto de Centroamérica a través de la Iniciativa

Mérida suscrita en 2008. Este es un tratado internacional para combatir el narcotráfico y el crimen organizado suscrito por los Estados Unidos con México y los países de Centroamérica. Como resultado la idea de «guerra» se hizo dominante en el discurso público. Y el siguiente presidente, Felipe Calderón, estuvo durante su sexenio de mandato prisionero de esta lógica.

Siguiendo la dialéctica de confrontación, los cárteles reaccionaron extendiendo y diversificando sus negocios incorporando a ellos la extorsión, el secuestro, el robo de combustible o el tráfico de inmigrantes. Y, dotados hasta de armamento militar, socializaron la violencia, esto es, implicaron en su lucha al conjunto de la sociedad que hasta entonces estaba al margen. Además, trasladaron sus operaciones a otros países como Colombia, entrando en competencia con las organizaciones allí establecidas que, simétricamente, también habían desplazado sus actividades a Centroamérica.

Como resultado, los homicidios pasaron de 2.819 en 2008 a 17.000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debía al enfrentamiento entre los propios cárteles. 2019, el primer año de la Presidencia de López Obrador, que quería acabar con la política de «guerra al narcotráfico» y sustituirla por otras vías que atendieran a sus razones sociales, se saldó con 34.608 homicidios y 1.012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban ya en 2019 y desde 2006 en más de 275.000 los homicidios, cifrando además en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes.

El problema eran unos cárteles de la droga muy crecidos y que desafiaban a un Estado que no disponía de unas instituciones efectivas, especialmente en seguridad y justicia, para enfrentar un reto que, por otra parte, era inaplazable. La sociedad mexicana no podía esperar 20 años más para alcanzar un desarrollo institucional adecuado.

La presidencia de López Obrador intentó romper con esta lógica de confrontación mediante un cambio de actitud política que se sintetizaba en la expresión «abrazos, no balazos». A esta se sumaba la idea de «México primero», que subrayaba el interés norteamericano y no tanto el mexicano en el problema del narcotráfico. Con todo, apostaba por una reorganización institucional y la creación de una guardia nacional. Sin embargo, ambas han experimentado importantes dificultades y vaivenes.

Esto ha provocado que, desde medios norteamericanos, se haya acusado al gobierno de AMLO de una pasividad que ha permitido la expansión de los cárteles. Los niveles de

violencia se mantuvieron aunque confirmando un cambio de tendencia. En 2021, los homicidios se redujeron a 33.308, solo un 3,6 % menos que el año anterior. La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes bajó de 28 en 2021 a 25 en 2022. El cambio de signo se confirmó cuando se convirtieron en 30.968 en 2022 y 30.523 en 2023; y en los 6 primeros meses del gobierno Sheinbaum se redujeron un 14 %. En comparación, la tasa en Estados Unidos fue de 7,8 por cada 100.000 habitantes en 2021.

Al mismo tiempo, e independientemente, las preferencias del mercado norteamericano evolucionaron. A la marihuana y opiáceos se sumaría, a partir de los 90, la cocaína. Pero la irrupción del fentanilo —una droga que cuenta con derivados cincuenta veces más potentes que la heroína— y otras metanfetaminas —un estimulante sintético— han cambiado la oferta, el mercado y su lógica. Ya no son campos que se deben proteger y guardar, sino fábricas con precursores que se traen de China y también de la India. Son drogas sintéticas cuyo costo de producción es muy inferior a las drogas vegetales. No se cultivan, se fabrican.

Hoy el panorama del narcotráfico, según la DEA, lo forman unos 150 cárteles. Los dos más importantes son el cártel de Sinaloa y el cártel Jalisco Nueva Generación. Ambos suman casi 45.000 miembros distribuidos en más de 100 países.

Estados Unidos acusa a México de producir el fentanilo y este lo niega. Y eso cuando las incautaciones de fentanilo, tanto en polvo como en pastillas, están en niveles récord. En los últimos dos años, las incautaciones de polvo de fentanilo casi se duplicaron y las de pastillas se triplicaron.

El plan de la presidenta Claudia Sheinbaum, que es continuista con el de López Obrador, se articula en cuatro ejes: atención a las causas; consolidación de la Guardia Nacional, dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena); fortalecimiento de la estrategia e investigación; coordinación entre el Gabinete de Seguridad con los estados. El plan incluye la reforma judicial que pretende democratizar la elección de autoridades judiciales. Esto si bien permite una mayor fiscalización del poder judicial por parte de la población también incrementa el riesgo de nombrar personas sin la preparación y una mayor permeabilidad del crimen organizado en esos nombramientos.

El caso de Colombia

El conflicto que nos ocupa ha ido mutando sucesivamente y alterando las agendas de los contendientes y, con ello, los equilibrios. De hecho, cuando se suscribieron los Acuerdos de Paz de 2016 ya no existía relación entre sus causas y las razones de su perpetuación, solamente la dinámica: la violencia²⁴. Estamos ante una cultura que la utiliza de modo casi ordinario. Así, mientras en la última década del siglo XX se firmaron acuerdos con las guerrillas, se desarrolló una suerte de paramilitarismo. Y tras los Acuerdos con las FARC-EP, se ha producido un rebrote de las bandas criminales convertidas en actores bélicos; y ello junto a un incremento en la producción de cocaína.

Su prolongación solo se explica por la estructura política, social y económica colombiana: la debilidad del Estado que no puede controlar su territorio; una parte de la población que vive en la marginalidad, y la falta de élites preparadas²⁵. Para entender su magnitud, referir que, entre 1985 y 2018, se habían producido 450.000 víctimas mortales, 7,5 millones de desplazados y 121.000 desaparecidos²⁶.

El conflicto colombiano tiene razones estructurales. El país tiene el triple de territorio que Centroamérica y dispone de un Estado fuerte en las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali) pero este se diluye al alejarse de los centros urbanos desarrollados, lo que explica la prolongación de los procesos guerrilleros en su territorio. Incluso dentro de esas mismas ciudades, la presencia y calidad del servicio que presta el Estado responde implícitamente a un sistema social estratificado²⁷.

La lógica política que subyace en la guerra lleva a que la solución, paradójicamente, incorpore un mayor desarrollo de una de las partes: el Estado. Este desarrollo, además, es reclamado por el adversario, aunque pretenda transformarlo. Y es que la ausencia del Estado, en importantes partes de Colombia, facilita su suplantación, y explica la guerrilla

²⁴ BEN AMI, Shlomo. «Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz», en VV. AA., *Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal)*, n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

²⁵ RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. *Op. cit.*

²⁶ GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. «La paz en Colombia es solo aparente», en VV. AA., *Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal)*, n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

²⁷ ARGUETA, Otto. «El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica» en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales. Op. Cit.*

y el crimen organizado²⁸. Volteando el problema tenemos la solución: infraestructuras, pedagogía e integración territorial. Paz y desarrollo se refuerzan mutuamente.

No obstante, las guerras civiles duran normalmente diez veces más que las convencionales²⁹. Además, ninguna guerra —y menos las civiles— termina solo porque se haya suscrito un acuerdo. Y con la desmovilización de las FARC desapareció todo orden en algunas regiones de un país que produce el 70 % de la cocaína mundial³⁰.

Los fundamentos estructurales del problema colombiano

Geografía, inequidad y justicia social

Colombia, una democracia de 51,52 millones de habitantes en 2021, el 87 % blancos y mestizos, 9 % afrocolombianos, 4 % indígenas. Estos grupos humanos no se encuentran homogéneamente distribuidos. Así, en dos departamentos de la costa pacífica se concentran un 30 % de los afrocolombianos y el 18 % del total de los indígenas, y son estos colectivos, tradicionalmente, los afectados por la pobreza y la inequidad. Con todo, estamos ante un país rico y con abundantes recursos. Pero esto, paradójicamente, no es pacífico.

Según el informe de 2022 del Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de Iberoamérica; el 50 % más pobre se lleva el 10 % de los ingresos, de modo que un 27 % de la población vive por debajo del límite de pobreza, mientras que el 10 % más rico recibe el 55 % de las ganancias. Además, el 10 % de la población más rica percibe 11 veces más que el 10 % de la más pobre. Esto es, una familia tardaría once generaciones en dejar la pobreza.

Una colombiana tiene 1,7 veces más posibilidades de estar desempleada que un hombre, un indio recibe dos años menos de escolaridad que cualquier otro colombiano; y un afrocolombiano tiene dos veces más posibilidades de residir en un barrio pobre³¹. Y esto, además, va por departamentos: los de la costa del Pacífico son los de peores

²⁸ BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

²⁹ GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

³⁰ PHELAN, Alexandra. «Engaging Insurgency: The Impact of the 2016 Colombian Peace Agreement on FARC's Political Participation», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 42, n.º 9. 2019, pp. 836-852. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1432027>

³¹ GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

indicadores sociales y también los más violentos. Hay una coevolución de ambos parámetros. La clave de la paz es dar una salida a los guerrilleros, a personas acostumbradas a la violencia y a basar su economía en el desarrollo de actividades delictivas y que, además, viven en el medio rural.

Y la cuestión rural en Colombia no es menor. Más de 15 millones de personas viven en el campo. Y Colombia es también considerada el país más desigual de América en el acceso a la tierra, y el segundo a nivel mundial. Problemáticas como la reforma agraria —que puede afectar a un 30 % de la población del país— subyacen así en el conflicto.

El país está ocupado por la selva amazónica y atravesado por los Andes, lo que dificulta las comunicaciones. Y estas condiciones se prolongan a los países vecinos. Ello hace a las fronteras no solo artificiales sino también inestables; así, los ríos alteran su curso con relativa frecuencia. Las infraestructuras de transporte (ferroviario, carreteras, fluvial, marítimo...), pese a su mejora, no son acordes a su geografía. De hecho, Colombia es el 104 de 141 países en la calidad de la infraestructura de transporte terrestre. El resultado final es que regiones al oeste y suroeste de Colombia han estado bajo control de las FARC, que se sirvieron para ello de la selva, la humedad y la orografía³².

Como consecuencia, el país presenta grandes desequilibrios regionales. La falta de inversión en la periferia no solo hace que estas regiones estén desconectadas y reduzcan sus niveles de desarrollo, sino que además provoca que un área de débil presencia estatal conecte con la violencia guerrillera y criminal. Es un proceso de centrifugación de la violencia, de periferalización, esto es, del alejamiento de unos grupos armados que no solo abandonan la ciudad para dirigirse al campo, sino que también se instalan en enclaves semiaislados y desconectados³³.

La violencia

En el caso de Colombia la tasa no ha bajado de los 24 casos por cada 100.000 habitantes de 2014, situándose en 2022 en 27,2, la segunda más alta de América y la más alta desde 2014. No obstante, esta fue de 77 en 2002, lo que supone, con todo, la

³² LA REPÚBLICA-COLPRENSA. «Infraestructura de transporte terrestre en Colombia sigue presentando retrasos», *El País*. 8 de septiembre de 2022. <https://www.elpais.com.co/colombia/infraestructura-de-transporte-terrestre-en-sigue-presentando-retrasos.html>

³³ *Ibidem*.

consolidación de un relevante avance. Pero la violencia es muy desigual por regiones. La historia de Colombia es una historia señalada por una violencia que se ha normalizado convirtiéndose en un recurso para todo.

Así, en la segunda mitad del siglo XX se produjo el surgimiento de las guerrillas bajo el liderazgo del Partido Comunista y con la ayuda exterior de la URSS, que contribuyó a tales movimientos reforzando su operatividad. Aparecerán más de veinticinco grupos que empleaban la violencia para defender sus propuestas políticas. La mayoría de ellos desaparecieron como consecuencia de conflictos internos y entre sí. Y la amenaza de una guerrilla comunista en lo que Estados Unidos consideraba su entorno estratégico forzaría primero la instauración de la una dictadura militar y después un pacto entre liberales y conservadores.

En 1964 se consolidan las FARC (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), organizadas por el Partido Comunista. Se trataba de un movimiento perteneciente a la primera ola de la insurgencia en Iberoamérica. Por otra parte, Fidel Castro, tras afirmar su poder en Cuba, intentó exportar su revolución al resto del continente. Así, en Colombia, estudiantes de izquierda organizaron el ELN (Ejército de Liberación Nacional), con apoyo castrista y como alternativa al Partido Comunista. En 1970, a modo de segunda ola guerrillera, nació el Movimiento 19 de abril o M-19, por el fraudulento proceso electoral de aquel año; este evolucionó desde el populismo hacia posiciones más a la izquierda.

En 1984, ante las dudas sobre el éxito del plan de paz que el presidente Betancur había puesto en marcha y las dificultades del Estado para mantener el esfuerzo militar contra la guerrilla, se crearon las cooperativas de vigilancia y seguridad privada (Convivir), conocidas como «grupos de autodefensa», amparadas en una figura legal.

Estos grupos armados, originariamente vinculados con el Estado y sus agentes locales de manera directa o indirecta, estaban conformados o tolerados por este, pero fuera de su estructura formal. Estamos ante auténticos ejércitos, y, como tales, dotados *de facto* de una estructura parecida a la de las fuerzas regulares. Pretendían responder a las necesidades de las operaciones contrainsurgencia, pero también al apoyo a la fuerza

pública en dichas operaciones y al desarrollo de una suerte de proceso de «limpieza social»³⁴.

En 1997, nueve agrupaciones de autodefensa se unieron y fundaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Ya para 1999, estas se habían convertido en un ejército que hacía un uso lato de la violencia para imponerse, al tiempo que reciclaba antiguos barones de los cárteles, con los que incrementaba su conexión. Tras la desmovilización de 2006, fueron conocidas como Clan del Golfo o también como Autodefensas Gaitanistas de Colombia³⁵, nombre con el que intentan ganar legitimidad política. Así, mientras los paramilitares dominaban el norte del país, la guerrilla lo hacía en el sur³⁶.

En 2006, como resultado del proceso de paz del presidente Uribe, se desmovilizaron 36 estructuras de las AUC que incluían 31.671 miembros y 18.051 armas. Se estima que en 2019 el Clan del Golfo estaba integrado por 2.500 miembros en 276 municipios. Los vacíos de gobernanza generados tras los Acuerdos de Paz de 2016 le permitieron expandirse a 26 municipios más³⁷.

Es imprescindible, para completar el escenario de violencia, aludir a las bandas o grupos criminales, que se estimaban en 2018 en más de 3.500. Estas se encuentran formadas por delincuentes comunes o antiguos combatientes que no se acogieron a las desmovilizaciones o que volvieron a las armas tras abandonar el proceso de paz. Estamos ante estructuras organizadas y armadas, con un mando responsable, que actúan sostenidamente sobre una parte o la totalidad del territorio, pero sin una ideología política. Por esto último quedaron al margen de los procesos de paz para ser combatidas por las fuerzas y cuerpos de seguridad³⁸. Como puede verse, la guerra trajo al país un incremento de la criminalidad ordinaria pues esta ofrece un escenario ideal: una violencia no asociada a sus actividades que servía a su encubrimiento y un Estado debilitado.

³⁴ MÍNGUEZ CARRALERO, David. «Colombia tras el acuerdo de paz: el colapso de la seguridad. El Cauca y el valle del Cauca», *Escuela Superior de las Fuerzas Armadas*, 2021. Este trabajo fue tutorizado por Jerónimo Ríos, autor imprescindible para conocer el problema colombiano.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ GATICA BÓRQUEZ, Jorge. «Paz para Colombia... ¿paz para Sudamérica?» *Panorama de Seguridad&Defensa Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos – ANEPE*, agosto 2018.

³⁷ MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

³⁸ *Ibidem*.

Violencia y narcotráfico

A partir de los años sesenta, el pujante mercado de las drogas norteamericano y su demanda encontrarían la oferta precisa en Colombia, dado el cúmulo de circunstancias que concurren en el país: las dificultades de su geografía, un Estado y una sociedad débiles y acostumbrados al uso lato de la violencia, la relativa aceptación de la práctica delictiva, la inequidad y la falta de justicia social, la estructura y cultura política...

Estamos ante un negocio lucrativo que, solo del lado de la oferta, implica directamente a 74.000 familias, más de 300.000 personas, y es que una cierta superficie plantada de café o cacao produce más que si es de arroz, pero mucho menos que si se dedica a la hoja de coca. Un kilo de coca genera, al menos, 6.667 veces más ingresos que uno de maíz. Esto ha provocado la sustitución de cultivos y el abandono de la agricultura tradicional.

A mitad de los setenta aparecería Pablo Escobar (es muy interesante la serie sobre su vida de 78 episodios de Caracol Televisión), quien revolucionaría el negocio como líder del cártel de Medellín, llegando a suministrar el 80 % de la cocaína consumida en EE. UU. La visión empresarial de Escobar le llevaría a suplantarse al Estado lo que le otorgó un gran respaldo social. Y hasta le declaró personalmente la guerra ejecutando acciones terroristas y grandes atentados, tras rechazar este que el narco pagase su deuda exterior a cambio del perdón.

En el otro lado estaba el cártel de Cali, que, si bien también hacía un lato uso de la violencia, adoptó un enfoque primordialmente empresarial, desarrollando paralelamente negocios legítimos. La muerte de Pablo Escobar en 1993 y las acusaciones contra los líderes del cártel de Cali provocaron que ambas organizaciones se disolvieran en grupos más pequeños, flexibles y especializados, que actuaban autónomamente (producción, transporte, distribución...), con lo que minimizaba los riesgos.

Las FARC ya se habían acercado al narco poco después de su creación, proporcionando seguridad a los campos. No obstante, con la caída del cártel de Medellín en los años noventa comenzaron a controlar la producción de cocaína como fuente de financiación, usando fórmulas como el «impuesto sobre el gramaje». Y es que, tras la Guerra Fría, en Colombia, las FARC entraron en el ámbito de las drogas, sirviéndose de sus capacidades militares para la protección de las pistas de aterrizaje. Pero al poco, se dieron cuenta de

que podían integrar sus esfuerzos de manera vertical, esto es, en otras áreas logísticas y productivas hasta llegar a la cadena completa³⁹. Así, se constituyeron en un nuevo cártel responsable del envío de hasta el 60 % de la cocaína consumida en Estados Unidos. Además, incrementaron su poder militar con los beneficios obtenidos intensificándose el binomio coca-guerrilla. Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) son consideradas descendientes del cártel de Medellín⁴⁰.

El ELN, por su parte, hasta la década de los noventa pudo mantenerse al margen del tráfico de estupefacientes, aunque con el nuevo siglo no pudo superar esta lógica: el narcotráfico impactó tan decisivamente en la estructura paramilitar que en distintas regiones estos grupos iniciaron una nueva deriva y, aprovechando sus estructuras militares, se convirtieron en el brazo armado de los narcos a los que llegaron a sustituir. El auge de las plantaciones de coca llevó a una reconfiguración de uno de los problemas que originaron el conflicto colombiano: la propiedad de la tierra. Algunos estudios indican que hasta la primera mitad de los noventa la mitad del territorio colombiano era propiedad de los cocalleros⁴¹.

Esta deslegitimación de la causa de las organizaciones guerrilleras por razones operativas (financiación) provocó, además, la desatención de sus objetivos político-ideológicos —ya tocados con la implosión de la URSS—, y la consiguiente deriva militar. Y al negocio de la coca debe añadirse el de la minería ilegal, particularmente la del oro, ya sea por explotación directa o a través de empresas controladas. A ella se dedican organizaciones como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (o Clan del Golfo), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el ELN y las disidencias de las FARC⁴².

El continuo aumento de los precios del oro dificulta la erradicación de esta extracción ilegal. En 2016, Colombia produjo 1,99 millones de onzas troy, de las que solo el 13 % provenía de explotaciones formales. Existen zonas donde coexisten el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de maderas, que dan empleo directo o indirecto a buena parte de la población rural. Estas actividades están tan arraigadas culturalmente que los

³⁹ CROWTHER, Alex. «Crimen organizado transnacional y el cibercrimen», en BARTOLOMÉ, Mariano. *Transnational organized crime workshop. La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental*. Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

⁴⁰ ARMENTEROS DIÉGUEZ, Juan Carlos. «El narcotráfico en Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela y su impacto para Europa». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2021.

⁴¹ GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*

⁴² MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

habitantes de los territorios implicados impiden su represión. Así, si se incrementa la persecución de uno de estos delitos, se producen trasvases de trabajadores hacia los otros a la espera de que disminuya la presión policial⁴³.

Ello expresa también la dependencia de los protagonistas de la violencia de la «red económica de la economía clandestina global»⁴⁴. De hecho, Münckler designa a los protagonistas de esta nueva forma de violencia como «empresarios de la guerra»⁴⁵, puesto que la consideran un medio para generar ingresos y asegurar su supervivencia, otra faceta de la «comercialización de la violencia»⁴⁶. El resultado, en el caso de las FARC, fue la deriva militar de una guerra en la que se habían perdido los objetivos políticos paralelamente a la criminalización de las guerrillas.

El escenario de violencia no podía ser más desnortado. Debilitados ideológicamente los grupos por el fin del comunismo, pero rearmados militarmente a través del narcotráfico, en el periodo entre 1996 y 2005 se produciría una mezcla de combates entre las fuerzas del Estado, las guerrillas de izquierda, los paramilitares de derecha y el crimen organizado, convergiendo así el tráfico de drogas y armas, la extorsión y el secuestro⁴⁷.

Tras los Acuerdos de 2016 y la desmovilización de las FARC, la demanda volvió a recuperar su pujanza y, ante la incapacidad del Gobierno se incrementaron los cultivos. Y es que otros grupos criminales más pequeños y difíciles de combatir, llenaron el vacío de las FARC, haciendo que el cultivo de coca creciera hasta alcanzar en 2022 las 204.000 hectáreas, según la ONUDC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito), cifra que algunos elevan hasta 234.000⁴⁸. Es más, desde el inicio de las conversaciones en 2012, el incremento en hectáreas ha sido sostenido: 48.189 en el 2013, 69.320 en 2014, 96.084 en 2015 y 146.140 en 2016⁴⁹.

Y es que el proceso de paz tuvo un efecto disgregador sobre las FARC, pues, aunque fracturó el liderazgo de la organización, los problemas de diseño del proceso de desmovilización provocaron una pérdida de control sobre los antiguos combatientes y permitieron que una parte de ellos —las conocidas como disidencias— no se

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ MAIR, Stefan. *Die Globalisierung privater Gewalt*. SWP-Studie, Berlín, 2002, p. 24.

⁴⁵ MÜNCKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras*. Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 1.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 22.

⁴⁷ GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

desmovilizasen, continuasen desarrollando directamente prácticas ilícitas o retornasen a ellas tras el fracaso de su reinserción, lo que otorgó de paso una oportunidad a otros grupos ya instituidos, como el ELN o los grupos paramilitares. Esto se ha traducido en un moderado incremento de la criminalidad medida por la tasa de homicidios⁵⁰.

En paralelo, durante la segunda década del milenio, se produjeron cambios organizativos en el narcotráfico como resultado de la reconfiguración habida tras la alteración del *statu quo* en los conflictos colombiano y mexicano. Los nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas, ampliándose su rango de actividades.

Estamos ante organizaciones globalmente conectadas, adaptables y atomizadas, que ejercen su dominio sin aspiraciones de tipo territorial o estatal, sino siguiendo esquemas empresariales. Además, cuentan con grandes estructuras para el lavado de dinero y evitan llamar la atención con la violencia. Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que se instalan, pero también de la fragmentación territorial y material de su actividad. Dichas estructuras corruptas son «implantadas por una legión de abogados, contables, banqueros, intermediarios, administradores y otros»⁵¹. Son los conocidos como «invisibles» o «narcofantasmas», que solo controlan las rutas y la relación con el cliente. Buscan su estricto anonimato, confundirse con hombres de negocios —se han identificado disidentes de las FARC—, disponer de estructuras muy reducidas y apoyarse en intermediarios que subcontratan servicios⁵².

Colombia ha experimentado un proceso de mexicanización de la violencia que no conlleva un riesgo directo para la supervivencia del Estado, pero que lo debilita y permite que se establezcan las condiciones objetivas para que la situación se repita. Los grupos criminales ni quieren el poder ni destruir el Estado. De hecho, precisan que este funcione, pues requieren de un cierto orden político y jurídico para poder hacer negocios. Banalizar por ello la mexicanización de la violencia es también equivocado y peligroso, porque sus

⁵⁰ ORTIZ MARINA, Román. *Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal?* Documento de Investigación 01/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

⁵¹ RICKARDS, James. «Economics and Financial Attacks», *Unrestricted Warfare Symposium Proceedings 2009*. 24 de marzo de 2009.

⁵² ARMENTEROS DIÉGUEZ, Juan Carlos. *Op. cit.*

efectos pueden desbordar los cauces institucionales y provocar el colapso del sistema político, por más que este no sea el objetivo ni el deseo del narcotráfico⁵³.

Y es que los protagonistas de la violencia necesitan asociados en las estructuras legales para insertarse en la economía mundial y lícita. La criminalidad aprovecha la corrupción para inyectar las corrientes financieras ilegales al mercado de capitales, para cometer y encubrir delitos e influir a nivel político y judicial, con lo que se infiltra en estructuras legales para establecer y consolidar su poder. Así, la corrupción se convierte en la parte de la criminalidad que garantiza la interconexión entre lo ilegal y lo legal⁵⁴.

Posconflicto y paz

El camino hacia los Acuerdos de 2016

En Colombia se han llevado a cabo unos doce intentos de paz, pero, unas veces por la falta de cohesión de las guerrillas y otras por una victoria militar que parecía cercana, no terminaban de cerrarse. No fue hasta los noventa cuando se desmovilizaron los grupos guerrilleros M-19, una facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Manuel Quintín Lame y una facción del Ejército Popular de Liberación⁵⁵.

Bajo la Administración Uribe, en 2005, comenzó la desmovilización de los grupos paramilitares colombianos, el principal de los cuales eran las Autodefensas Unidas de Colombia. Esto supuso la desmovilización de miles de combatientes, el juicio y condena de varios de sus líderes y la extradición de algunos a los EE. UU. por narcotráfico⁵⁶.

Sin embargo, la presencia paramilitar no disminuyó en muchas zonas. De hecho, surgieron nuevos grupos armados, las víctimas no fueron totalmente reparadas y los derechos a la verdad y la garantía de no repetición no se hicieron efectivos. Así, el 15 % de los detenidos entre 2006 y 2009 en operaciones contra el crimen organizado habían participado en este proceso de desmovilización, por lo que no hubo una mejora

⁵³ GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

⁵⁴ GAYRAUD, Jean-François. *El G 9 de las Mafias en el Mundo*. Urano, Barcelona, 2007, pp. 257 y ss.

⁵⁵ BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir y BORDA GUZMÁN, Sandra. «Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP», *Revista CIDOB de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional)*, n.º 121. Julio de 2019.

⁵⁶ FERNÁNDEZ-MATOS, Carolina Dhayana y GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, Nohemí, "La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género" *Revista Cidob de Afers internacionals* n° 121 "La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional", Julio 2019.

significativa en la seguridad del país⁵⁷. En el periodo 2009-2012 se desplazaron 772.000 personas y en 2012-2015, 775.000.

Los Acuerdos de Paz de 2016

Los Acuerdos de 2016 pusieron fin a un doble estancamiento: por un lado, el producido por la incapacidad del Gobierno central para obtener una victoria completa, por más que hubiera debilitado militarmente a las FARC; y por otro lado, el estancamiento resultado de la capacidad de las FARC para prolongar o perpetuar un conflicto convertido en una guerra de desgaste y carente del menor sentido político. Cuando se firmaron, las FARC aún disponían de 7.000 integrantes y contaban con presencia en 242 municipios⁵⁸.

En dichos Acuerdos se afrontan abiertamente los agravios socioeconómicos y estructurales subyacentes. Y es que el acuerdo afecta en particular a la población rural, que es el 30 % de la total. Dentro de este colectivo afecta aún más a los grupos más marginales de la sociedad colombiana, esto es, a los afrodescendientes y los pueblos indígenas, tradicionalmente carentes de la debida representación. Tales colectivos han sido un segmento significativo de las bases de las FARC o viven en áreas que, por su carácter remoto, han estado controladas por el grupo⁵⁹.

No obstante, una parte de las FARC no se sumó al proceso de paz y permaneció activa; estos grupos se denominan «disidencias» y existen unos veinte. En las disidencias se integran también nuevos combatientes. Por tanto, no son simplemente herederas de las FARC, y además no son infrecuentes las mutaciones políticas, criminales u operativas de sus estructuras⁶⁰. Los Acuerdos supusieron así la fractura de las FARC.

Recapitulando la situación global, hasta 2019 las disidencias de las FARC, agrupadas en 23 estructuras, se expandieron de 58 a 85 municipios y contaban con cerca de 1.800 exguerrilleros y alrededor de 300 nuevos reclutas. El Clan del Golfo disponía de 2.500 efectivos, se encontraba presente en 276 municipios y se expandió a 26 más tras los Acuerdos. El ELN, por su parte, se expandió a unos 35 municipios más, hasta hacerse

⁵⁷ GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

⁵⁸ MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

⁵⁹ PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*

⁶⁰ MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

con un total de 136, para cuyo control disponía de unos 3.000 combatientes⁶¹. Es más, este grupo ha continuado ampliando sus capacidades hasta el extremo de que en 2022 disponía de una significativa capacidad operativa y de alrededor de 5.800 combatientes.

Las áreas afectadas son las más relacionadas con el narcotráfico: la costa pacífica donde hay una guerra civil entre grupos armados, disidencias, guerrillas, bandas criminales y el Ejército y la Policía (supone el 45 % de la cocaína del país); el Bajo Cauca antioqueño y el nordeste de Antioquia y el centro-sur de Colombia, donde se han consolidado las disidencias de las FARC al permitir controlar los corredores de los tráficos ilícitos⁶².

La desmovilización de las FARC generó un vacío de poder en algunas áreas al no cubrirse este espacio por el Estado según lo previsto. Esto ha permitido que otros grupos armados organizados —incluyendo a los cárteles mexicanos de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación— lo ocupen. La combinación de actores armados y ausencia de la fuerza pública también se produjo durante la desmovilización paramilitar.

La razón se sitúa en las oportunidades de negocio a que dio pie el vacío de poder y que provocó que agrupaciones criminales suplieran a la guerrilla en la prosecución de negocios ilícitos ya en marcha, lo que además se vio facilitado por el apoyo de algunos de los exguerrilleros, reconvertidos ahora en criminales ordinarios. Es más, miembros de cárteles mexicanos se instalaron en la región para asegurar el suministro y los tiempos logísticos. Así, el Acuerdo se está tambaleando en las periferias del país, lo que puede hasta justificar una ralentización de su implantación. De hecho, el Gobierno de Duque volvió en estas áreas a las estrategias del modelo «despejar-mantener-construir»⁶³.

La paz total

La llegada de Gustavo Petro a la presidencia en 2022 supuso que se retomase la agenda política del presidente Santos y que se atiende a la resolución de los factores estructurales del conflicto lo mismo que a su manifestación, la violencia, con independencia de los fines de quienes la practican. Estamos ante la apuesta por un

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

⁶³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

concepto ONU: la cultura de la paz⁶⁴. Para esta, la guerra y la violencia son una actividad cultural, una actitud y, por tanto, pueden reconducirse a través de la educación, una educación para la paz, como ya apuntaba Rousseau.

En fin, Gustavo Petro llegó al poder en el contexto de un significativo aumento de la violencia y, atendiendo a esto, desarrolló un plan que también abordaba los problemas subyacentes. Sus propuestas están en línea con los Acuerdos de 2016 y orientadas a fomentar la participación ciudadana en la construcción de la paz, para su legitimación. Petro apuesta por un desarrollo rural integral —pues es donde se ubican físicamente los conflictos— mientras se atienden cuestiones como la desigualdad en el acceso a la tierra y los recursos naturales o la ejecución de políticas sostenibles e inclusivas.

No obstante, no es un proceso sencillo. Cerca de 26 grupos de diversa capacidad han manifestado su intención de acogerse a la iniciativa. El Gobierno anunció un cese multilateral del fuego con diez de ellos, entre los que están el Estado Mayor Central, la Segunda Marquetalia y el Clan del Golfo⁶⁵, si bien la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz con los grupos criminales es aún objeto de un intenso debate.

Además, con el Clan del Golfo sucede lo mismo que con el ELN. Estamos ante jefes militares regionales, con medios armados propios y asentados en territorios definidos, que disponen de autonomía y pueden seguir, o no, lo que decida su dirección central. A esto se suma la dificultad que entraña la presencia de grupos mexicanos del narcotráfico. Así, en 2005, las Autodefensas realizaron su propia depuración interna para poder negociar. Ya había habido asesinatos entre los líderes gaitanistas con vistas al posicionamiento del grupo para la negociación.

Las dificultades de la paz total

Llegados a este punto, referir que, en 2023, la revista *The Economist* ya calificaba la paz total de «caos total» y la consideraba «inalcanzable». Y la verdad es que los resultados

⁶⁴ Para una mayor información sobre este concepto, se recomienda el libro de ADAMS, David. *Cultura de paz. Una utopía posible*. Herder, 2015.

⁶⁵ CAJIAO V., Andrés. «Petro y la estrategia de paz y seguridad: efectos y alertas», *Fundación Ideas para la Paz*. 22 de agosto de 2022. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-11/petro-y-el-cambio-en-la-estrategia-de-paz-y-seguridad-efectos-y-alertas>

han sido magros. A resultas, recientemente se han vuelto a retomar grandes operaciones terrestres contra bandas criminales que han implicado hasta el uso de artillería.

Y es que abordar problemas como un proceso de transición política, la justicia transaccional o rediseñar instituciones no admite imprecisiones. Por ejemplo, el 31 de diciembre de 2022 el presidente anunció un alto el fuego con el ELN, el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC y los Pachencas. Pero el 3 de enero, el Comando Central del ELN lo desmintió. Además, el Clan del Golfo continuó con sus actividades criminales, por lo que, el 19 de marzo, Petro suspendió el alto el fuego con este grupo. Y eso cuando no se había firmado protocolo alguno ni se habían establecido mecanismos de verificación⁶⁶.

Si los enfrentamientos con la policía se redujeron un 79 %, los enfrentamientos entre grupos se incrementaron un 70 % —buscaban fortalecer territorialmente su posición negociadora— en los tres primeros meses de «alto el fuego». Por eso se acusa a estos grupos de haberse beneficiado —para sus operaciones y aun para fortalecerse— del cese unilateral de las hostilidades y de la reducción de la presión policial⁶⁷. También genera preocupación el enfoque de la seguridad y la justicia, particularmente en lo que respecta a la rendición de cuentas y la protección de las víctimas⁶⁸. Y es que se demanda la cooperación —y hasta la lealtad— de actores que no son fiables por dedicarse al crimen. Los implicados son grupos con intereses diversos y hasta enfrentados.

A ello se suma la necesidad de diferenciar y desagregar de forma nítida los procesos de transición política hacia la paz —esto es, los propios de actores con ideología política, que tampoco han ido bien— de aquellos otros que se refieren al sometimiento a la justicia de actores armados que buscan su lucro ilícito. Pero tal desagregación no es nítida. Grupos como el Clan del Golfo se denominan a sí mismos Autodefensas Gaitanistas de Colombia con el fin de reclamar una naturaleza política para su proceder delictivo.

Referir que la problemática planteada en Colombia interesa a escala global. Así, el orden jurídico de un país se sustancia, en primer término, en el cumplimiento de su Constitución y de los tratados internacionales. Un perdón excepcional para criminales ordinarios graves podría considerarse que atenta contra estos. No cabe que los Estados puedan

⁶⁶ NIÑO, Catalina. *Op. cit.*

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ TENA CORTÉS, Hernán Augusto. *Op. cit.*

hacer caso omiso de los compromisos adquiridos a nivel internacional en la lucha contra el crimen organizado —ya sea al nivel ONU (como la Convención de Palermo), al latinoamericano, bilateral o multilateral— favoreciendo una indebida impunidad y omitiendo la justicia y reparación de las víctimas. El precedente es muy relevante.

Regionalización y globalización del crimen organizado

Si un símil nos da idea del fenómeno de la delincuencia organizada en todas sus formas es el de un gran globo relleno de agua al que, cuando se le aprieta un extremo, se le genera una protuberancia en el contrario. Cualquier solución implica, por tanto, un diagnóstico y un tratamiento, como mínimo, a escala regional. Y dado que, en la gran mayoría de los supuestos, la delincuencia afecta a una pluralidad de planos, la lógica obliga a adoptar soluciones integrales, casi siempre muy complejas.

De hecho, el resultado ha sido la difusión del tráfico de drogas a los países colindantes. Por ejemplo, la destrucción de plantaciones en Colombia hizo proliferar el cultivo en Bolivia y Perú. Pero también la violencia generada desde 2006 por la «guerra contra las drogas» llevó a su aumento en América Central, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador. Este fenómeno, conocido como «efecto cucaracha»⁶⁹, se reprodujo en el entorno colombiano. Igualmente, algunos cárteles mexicanos han ampliado el marco de su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia. Hay autores que apuntan a que los colombianos han cedido a los mexicanos el liderazgo empresarial del negocio de las drogas. Pero los cárteles colombianos hicieron lo mismo y subieron hacia el norte.

El crecimiento de la producción de cocaína, unido a la atomización de los cárteles colombianos, ha provocado una pérdida de poder de estos, ya sea frente a los mexicanos, que se han asentado en la costa colombiana del Pacífico, o a los venezolanos. Ciertamente, la presencia del crimen organizado azteca no es nueva. Esta no solo se ha traducido en la compra de cocaína, campos de cultivo y laboratorios, sino en la financiación de grupos armados. Su penetración trajo el caos en el mercado colombiano, que hacía imposible a los mexicanos garantizar envíos en la cantidad, calidad y tiempo requeridos por la demanda, con lo que se generaban ineficiencias. En

⁶⁹ RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. *Op. cit.*, p. 72.

cualquier caso, las estructuras criminales mexicanas han perdido su confianza en la capacidad de transporte de sus socios locales y han preferido organizar su propia infraestructura para garantizar un suministro fiable a Estados Unidos⁷⁰.

De forma parecida, los grupos colombianos que controlan la producción de cocaína en regiones próximas a Venezuela operan solamente como proveedores de redes ya asentadas en aquel país, que son las que se ocupan del mercado. De este modo, el narco colombiano ha visto cómo sus actividades se reducían a las fronteras nacionales y a la condición de proveedor de redes de distribución ubicadas en países del entorno⁷¹.

Estamos ante organizaciones muy resilientes que utilizan sus capacidades operativas para actividades muy diferente en todo el mundo desde sus cuasi santuarios regionales. Además, estas se relacionan con otros grupos criminales y terroristas. Y, en sentido contrario, la política exterior de los países de la zona, haciendo uso del narcotráfico, se transforma en un instrumento del Estado para asegurar o ganar asimetría frente a los actores que lo desafían internamente, tanto militar como políticamente⁷².

De igual manera, la presión militar —primero del Plan Colombia y, sobre todo, del Plan Patriota— desplazó la guerrilla colombiana hacia las periferias y las fronteras, esto es, hacia Venezuela, Perú y Ecuador. Y fueron recurrentes las quejas de los países vecinos sobre la estrategia de erradicación química de cultivos, ya que consideraban que afectaba a la salud de sus ciudadanos. Gran parte de las fronteras del oriente y del sur de Colombia son fronteras difusas y poco definidas por las que circulan casi libremente flujos de todo tipo. Este carácter difuso de la frontera afecta, además, al ejercicio de la soberanía y a las operaciones sobre el terreno⁷³. De hecho, la firma de los Acuerdos de 2016 se debe a la priorización de las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador, sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto.

A ello se suma la crisis política y social de Venezuela. Esto ha convertido a Colombia en una base de operaciones para los grupos criminales —no pocos de ellos se han trasladado al país—, en un receptor de flujos ilícitos y en un trampolín del que salen los

⁷⁰ ORTIZ MARINA, Román. *Op. cit.*

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.* "Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro", *Fundación Carolina*. Documento de trabajo 78/2003

⁷³ BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

envíos de drogas a los mercados⁷⁴. Es más, Latinoamérica se encuentra fracturada en términos geopolíticos por la denominada falla de Barnett que afecta a los países andinos y los incluye en un mismo espacio. No debe olvidarse que la oferta proviene de Latinoamérica, pero la demanda y los mercados se encuentran en Estados Unidos. Así, desde ese país se demanda la droga y, al mismo tiempo se impulsa la represión del tráfico.

Recordémoslo, centrar la lucha contra las drogas en la oferta, y no en la demanda interna, es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a la salud pública. Esto supone, además, ignorar la naturaleza «interméstica» del problema y trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano⁷⁵. Cabe recordar que los presidentes colombianos Pastrana y López Michelsen exigieron la corresponsabilidad de los países consumidores, así como el diálogo multilateral⁷⁶.

La opinión pública norteamericana acepta mejor las políticas que sitúan los problemas al otro lado de la frontera. Pero estas, para ser eficaces, deben ser integrales, estar orientadas al largo plazo, y no admiten criterios de frontera. Además, un examen más detallado de la «narcodiplomacia» norteamericana enseña que, a veces, la guerra contra la droga ha servido para justificar otras políticas no directamente relacionadas con ella, como los aranceles.

Esta visión integral o regional de la multifacética problemática colombiana está también en la política regional del país, que ha achicado el espacio en el que se movía la guerrilla. El 60 % de la coca del mercado norteamericano, en algún momento, ha llegado a ser producida por las FARC. De hecho, el proceso de paz de 2016 fue posible por el cambio geoestratégico en el entorno regional⁷⁷.

Shlomo Ben Ami va más lejos y apunta a que la salida a problemas como el colombiano requiere que el país afronte un Plan Marshall de dimensiones históricas para elevar sus infraestructuras internacionales al nivel que requieren. Estas, además, son la clave para la integración nacional, la productividad y la expansión de la presencia del Estado. Donde

⁷⁴ ORTIZ MARINA, Román. *Op. cit.*

⁷⁵ CORTÉS, Ernesto. «Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas», en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, octubre de 2020.

⁷⁶ PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

⁷⁷ BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

hay Estado, no hay guerrilla ni hay bandas criminales; donde hay guerrillas y bandas criminales, no hay desarrollo ni prosperidad⁷⁸.

Además, Colombia ha exportado la violencia a su entorno, esté relacionada o no con el narcotráfico. Narcos, guerrilleros, Fuerzas Armadas están curtidos en ella. Piénsese que, más allá de sus razones, los asesinatos del presidente de Haití y de un candidato a la presidencia de Ecuador fueron ejecutados por colombianos.

Y no es ajena a que Ecuador se ha convertido en el país más violento de Latinoamérica. La tasa de homicidios aumentó en cerca de un 800 % entre 2018 y 2023, esto es, de 6 homicidios a 44,5 cada 100.000 habitantes. No obstante, en 2024 esta disminuyó a 38,8 % tras declararse la existencia de un «conflicto armado interno» y desplegar el ejército; pero las bandas criminales reaccionaron —principio de acción recíproca de Clausewitz— y comenzaron a reagruparse y adaptarse, liberándose de unos líderes muchas veces encarcelados.

En el país destacan dos bandas: Los Choneros que se concentran más hacia el centro y sur del país, aunque también controlan el este amazónico, y Los Lobos, que es resultado de la fragmentación de esta y le disputa el poder. Estas dos bandas pueden encontrarse entre las cinco principales organizaciones delictivas de América Latina. Junto a ellas están Tiguerones, Lagartos y Fatales. El auge de tales bandas se debe que Ecuador ha pasado de ser un país de tránsito del narcotráfico a ser uno en el que se almacena, se procesa y se distribuye la droga. Por eso Estados Unidos lo incluyó en su lista de países con mayor tráfico y producción en el mundo.

Desde allí, el crimen organizado se ha asentado en Perú donde se ha asociado al narcotráfico y a la minería ilegal del oro, difundiéndose, además, el secuestro y la extorsión. Así, ante el fracaso de los planes para confrontarla, la inseguridad se ha convertido en el principal problema percibido por los peruanos. Con todo, la tasa de homicidios en 2024 es de 6 frente a los 4,4 de 2023.

Y es que, en este país, se han instalado bandas como el Tren de Aragua que llegó con la emigración venezolana hacia 2019; los Pulpos de Trujillo, autóctonos y que operan en la zona norte; los Tiguerones ecuatorianos conocidos por sus atentados con coches

⁷⁸ Ibídem.

bomba y por ser aliados de grupos mexicanos como el cártel de Jalisco Nueva Generación o el cártel de Sinaloa; o el Comando Vermelho surgido en los ambientes penitenciarios brasileños de los años 70 y que se instaló en Perú hacia 2019.

Y de Perú se ha expandido, a su vez, hasta llegar a Chile donde han llegado organizaciones extranjeras como Los Pulpos peruanos, el Tren de Aragua venezolano o los Espartanos colombianos. Esto, sumado al estallido social de 2019, el COVID 19 y la crisis institucional de organizaciones como los carabineros, ha resultado en que los secuestros aumentaron un 68 % de 2021 a 2022, mientras que las extorsiones se incrementaron un 37 % en el mismo período. El resultado ha afectado a la convivencia, y eso teniendo una tasa de solo 3 homicidios por 100.000 habitantes que se ha elevado a 5,5 % en 2024, pero hay un impacto social importante que ha generado un discurso de inseguridad ligado a la emigración venezolana y al narcotráfico proveniente de Bolivia.

De hecho, el fenómeno se ha trasladado directamente a España, como prueban tanto las sonoras detenciones de agentes de policía corruptos como asesinatos sicarios. Estos acreditan una silenciosa y notoria penetración. Nuestro país cuenta con una situación privilegiada y comparte idioma, esto facilita los contactos y también la penetración haciendo de España una de las principales puertas de entrada de los narcóticos a Europa. Por ello, junto a Italia, es la nación donde las redes colombianas han tejido alianzas. Estas disponen hasta de una distribución propia.

Operar en España puede tener un beneficio hasta tres veces superior por kilo de coca al obtenido utilizando intermediarios mexicanos para su reventa en el mercado norteamericano. Y es que las redes establecidas ofrecen la ventaja añadida de que la cocaína no se mezcla con otras sustancias («no se corta»), como sucede cuando se incorpora a los flujos del corredor centroamericano. En el supuesto que nos ocupa, este proceso se hace una vez que la droga se encuentra en territorio europeo, en un punto más cercano a su distribución final, lo que incrementa el margen de beneficio neto. El resultado es que España, Italia y el Reino Unido suman el 73 % de los pacientes que inician un tratamiento relacionado con la cocaína en Europa.

Un informe de la ONUDC de 2018 examinaba la situación del comercio de drogas entre Colombia y España. Entre 2010 y 2015, hubo 2.619 incautaciones de droga procedente de Colombia. El 80 % de las aprensiones fueron de cocaína (hasta 85 toneladas) y el

17 % de marihuana (42 toneladas). La mayor parte de la coca iba hacia Venezuela (52 %), seguida a gran distancia por España (18 %). México (11 %), EE. UU. (8 %) y Puerto Rico (4 %) que son los otros destinos principales. Venezuela aparece como el destino final de la cocaína que sale de Colombia en el 37 % de las incautaciones y España en el 36 %. El 99,9 % de la marihuana iba a Venezuela⁷⁹.

A *contrario sensu*, en España las aprehensiones de droga más frecuentes en el mismo periodo fueron de cocaína y marihuana, que concentraron el 60 % (114 toneladas) y el 35 % (1.014) del total. Los países de origen de la cocaína en estos casos fueron Venezuela (22 %, 25 toneladas), Colombia (14 %, 16), Ghana (13 %), Ecuador (12 %, 1) y República Dominicana (6 %, 7)⁸⁰.

Conclusiones

La delincuencia a gran escala es un factor polemológico; su existencia supone un desafío al Estado al impedirle cumplir con su obligación principal —proporcionar protección a su población— siendo hasta un indicador de su naturaleza fallida. De hecho, la definición weberiana de Estado incluye como su principal atributo el monopolio de la violencia legítima. Su tolerancia banaliza el delito y cuestiona el poder del Estado. El crimen organizado, y significativamente el narcotráfico, se encuentra muy implantado en una región de Estados frágiles cuyas carencias ha complementado. Su debilidad es resultado de la estructura política, social y económica de unas sociedades con importantes niveles de pobreza e inequidad y dotadas a veces de sistemas políticos clientelares y caudillistas, soportadas, además, por partidos políticos con retórica ideológica pero sin un programa de gobierno efectivo. *InSight Crime* fijaba en 2023, y para la región, una tasa aproximada de homicidios de 20 por cada 100.000 habitantes, de los cuales el 50 % se asociaban al crimen organizado, frente al 24 % de la tasa global. La violencia ha sido un recurso ordinario y se ha normalizado hasta el extremo de alcanzar en la región niveles de conflicto. Por dicho motivo, paradójicamente, esta no sirve para remitir allí mensajes políticos: ni impacta ni epata. Y el fin de la Guerra Fría

⁷⁹ RENGEL, Carmen. «Así son las redes de narcotráfico entre Colombia y España», *The Huffington Post*. 28 de julio de 2018. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/entry/asi-son-las-redes-de-narcotrafico-entre-colombia-y-espana_es_5c8a80f4e4b0f489d2b37d1a.html

⁸⁰ *Ibidem*.

acabó con la base ideológica de guerrillas que desde entonces iniciaron una deriva militar y acabaron por mancharse con el narcotráfico y perder toda legitimidad. Como resultado, no existe una ideología que sirva hoy para dar una mínima pátina de legitimidad a la violencia.

Su riqueza, la cultura de violencia, la vulnerabilidad de las fronteras, la corrupción, la debilidad en las instituciones, el desencanto y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado. Por ello, resulta obligado acometer la vertiente social y de desarrollo del problema pues este se encuentra en su raíz. El estancamiento militar, esto es, la incapacidad de los Estados para la victoria definitiva hace necesario encontrar un punto de equilibrio. Soluciones como las de Bukele en el Salvador no son sostenibles en el medio plazo por más que traigan un alivio rápido.

El narcotráfico, que es la forma más relevante de crimen organizado en Iberoamérica, no es un fenómeno ideológico, cuenta con estructuras jerárquicas tanto o más eficientes que las Fuerzas Armadas, tiene permanencia y continuidad, utiliza la violencia como instrumento principal, tiene una cultura propia y es una empresa ilegal pero que penetra negocios legales⁸¹.

La corrupción es clave para que el crimen prospere, pues permite el establecimiento de grupos criminales colgando de las estructuras del Estado al que parasitan; y sirve para asociar las actividades ilegales a la economía formal. Luchar contra esta no es solo una cuestión policial y reactiva, supone ante todo una cuestión política y de dimensiones regionales, cuando no continentales. Estamos hablando de seguridad humana.

Durante casi 40 años, las organizaciones criminales han ido incrementando su peso militar, económico y social. En el caso de México, el resultado fue la penetración del narcotráfico en las estructuras del Estado, su progresiva colonización, comenzando por sus estructuras locales (las más penetrables) y después federales. Para ello, hizo su entrada en la política, generando pactos globales que dejaron al margen a la sociedad, al precio, eso sí, de la legitimidad del conjunto del sistema. Los narcos hicieron un recorrido que va del ámbito local al estatal, y también el de vuelta de modo paralelo al desarrollo institucional del país. El supuesto de Colombia sigue la misma lógica.

⁸¹ ARGUETA, Otto. «El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica», en VV. AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, op. cit.

En Brasil —con una tasa de homicidios de 21,1 en 2024— el Comando Vermelho, que con las siglas «CV» y unos 50.000 activos está presente en muchas favelas de Río de Janeiro, rivaliza allí con el *Terceiro Comando Puro* (TCP, Tercer Comando Puro) y con *Amigos da Amigos* o ADA. Resulta perturbador visitar estas favelas y poder comprobar que son controladas abiertamente por el narcotráfico mientras una policía denostada se ubica en sus inmediaciones sin poder acceder y ejercer su función. Ello se explica por la difusión de un discurso que liga crimen organizado y corrupción policial mientras se imputa a esta un uso lato y antisocial de la violencia.

Tantas contradicciones han germinado en figuras como las de los narcoevangélicos o narcopentecostales (el número de estos cristianos superará a fin de siglo al de católicos brasileños) que agrupa términos intelectualmente incompatibles pero que señala la existencia de una cultura de grupo (el TCP, conocido por su radicalidad evangélica, marca con una estrella de David sus alijos) que actúa como elemento de legitimación y de control social. Ello se haya en línea con la santería y el culto a la Santa Muerte muy extendido entre los narcos centroamericanos.

Estamos ante países consolidados, frecuentemente ricos en recursos y diversos, pero también con una geografía difícil que permite la existencia de enclaves, cuyas singularidades pocas veces son ponderadas adecuadamente para la comprensión de sus dinámicas. Esto ha propiciado un desarrollo no homogéneo y que existan áreas relativamente aisladas de las que el Estado se encuentra en cierta medida ausente. Y ello en el contexto de una gran inequidad social. El resultado son contradicciones entre centro y periferia o entre el campo y la ciudad, que se suman a las de clase y etnia.

En Colombia, los Acuerdos de Paz de 2016, fruto de un proceso iniciado en los ochenta, y el retorno de algunos grupos armados a la vida política dejaron clara la falta de legitimidad de los principales actores militares opositores, las FARC, al hacer visibles en los procesos electorales sus escasos apoyos reales. Así, los Acuerdos sirvieron para deslegitimar la violencia lo que no quita que existan problemas estructurales que la expliquen.

La alteración del equilibrio de poderes tras los Acuerdos explica el incremento de la violencia en Colombia. Esta, lejos de desaparecer, se ha transformado y ha reacomodado sus objetivos. Ello ha provocado que los cultivos ilícitos se hayan

incrementado, la minería ilegal se haya expandido, el tráfico de madera se haya consolidado y la extorsión sea cada vez más frecuente. La razón es que los vacíos de poder que trajo la paz se han rellenado con nuevos actores, cuando no con los mismos con otro traje distinto. No en vano, la oferta a la que responde se justifica en unos mercados muy consolidados y que han permanecido inamovibles. A quienes ya estaban en el crimen, aunque sea por razones ideológicas, no les cuesta seguir en él.

Con su plan, el presidente Petro está tratando de resolver simultáneamente dos problemas conexos pero diferenciados: violencia y falta de desarrollo. Abordarlos así necesita todo un ejercicio de gestión política. Y es que mezclar las agendas de desarrollo y paz resulta extremadamente complejo, pues pertenecen a planos y tiempos diferentes. Y se requiere tanto de logros económicos como de profundizar en la democracia. Las pruebas tangibles y mediatas son imprescindibles cuando se buscan metas que parecen lejanas.

Así visto, el proceso de paz contribuye a dar una salida a los problemas fruto de la falta de desarrollo y también a evitar una deriva social aún más violenta. No se trata tanto de terminar con la violencia como de acotarla y reducirla mientras se trata de transformar los factores estructurales a los que responde. Además, la naturaleza diversa y dispersa del conflicto precisa de agendas regionales concretas, con interlocutores y actores válidos, y que estas casen a nivel nacional. El enfoque territorial es la clave del proceso. La paz, a la postre, se hace en la práctica, desde lo local, lo cual no implica que se pueda renunciar a una visión congruente y de conjunto. El reto tal vez sea excesivo y por eso los resultados, en la práctica, pobres.

Una vez más, y ya con una lectura en clave regional, el problema no es tanto la fortaleza de las organizaciones criminales como la debilidad del Estado. Es más, ahondando en las contradicciones, tanto el fenómeno en sí mismo como la lucha contra él merman la independencia política y económica de los Estados.

Para acabar con esta situación hace falta su fortalecimiento sabiendo que la debilidad del sistema es la del eslabón más débil —que son las clases y grupos marginales, y a nivel estatal los municipios— y que esto obliga a políticas integrales que promuevan el cambio de las claves culturales de la sociedad y respalden a los agentes que lo hacen posible.

Pero es necesario también encontrar una salida para el crimen organizado y las economías ilegales sobre las que este se sustenta. Los Estados no pueden embarcarse en ninguna guerra contra una parte de su propia sociedad: va contra sus esencias, ni tampoco consentir que agentes privados campen a sus anchas.

Paradójicamente, una vez más, la solución de un conflicto contra el Estado pasa por más Estado, y no únicamente por una mayor presencia de la fuerza pública. Se da cumplimiento así a la admonición de Tilly: «La guerra hace al Estado y el Estado hace la guerra».

En fin, Charles-François-Bienvenu Myriel, obispo de Digne, es un personaje secundario surgido de la genial pluma de Víctor Hugo cuyo proceder —unos candelabros de plata que da al exconvicto Jean Valjean comprando su alma para Dios— son la raíz de la inspiradora historia de redención y justicia que encarna *Los Miserables*.

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE

Después de Pahalgam: repensando el cálculo de seguridad del sur de Asia

Después de Pahalgam: repensando el cálculo de seguridad del sur de Asia

Resumen:

El atentado terrorista del 22 de abril de 2025 en Pahalgam, Jammu y Cachemira, dejó 26 muertos y reavivó tensiones históricas entre India y Pakistán. India responsabilizó a grupos terroristas con base en Pakistán, lo que ha provocado una rápida escalada diplomática: suspensión del Tratado de Aguas del Indo, cierre de fronteras y expulsión de diplomáticos, con el trasfondo de una posible escalada en el conflicto, pero mientras India mostró unidad política en su reacción, además de contar con un mayor respaldo internacional en sus acciones, Pakistán evidenció tanto sus divisiones internas como sobre todo el persistente peso del «Estado profundo», donde el Ejército condiciona la política exterior y de seguridad. Las tensiones se agravan por la competencia regional en el Indo-Pacífico, la desconfianza mutua y el uso histórico de actores no estatales por parte de Pakistán. En este contexto, la estabilidad del sur de Asia —una región nuclearizada y geoestratégicamente clave— se ve gravemente amenazada, con el futuro de producirse una guerra indo-paquistaní abierta en torno a la cuestión de Cachemira, de incierto pronóstico y resolución.

Palabras clave:

India, Pakistán, Cachemira, terrorismo, Indo-Pacífico, Tratado de Aguas del Indo, Pahalgam.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

After Pahalgam: Rethinking South Asia's Security Calculus

Abstract:

The April 22, 2025, terrorist attack in Pahalgam, Jammu and Kashmir, left 26 dead and reignited long-standing tensions between India and Pakistan. India blamed Pakistan-based terrorist groups, prompting a rapid diplomatic escalation: suspension of the Indus Waters Treaty, border closures, and the expulsion of diplomats, all against the backdrop of a possible escalation of the conflict. But while India demonstrated political unity in its response and enjoyed greater international support for its actions, Pakistan demonstrated both its internal divisions and, above all, the persistent influence of the «deep state,” where the military influences foreign and security policy. Tensions are exacerbated by regional competition in the Indo-Pacific, mutual distrust, and Pakistan's historical use of non-state actors. In this context, the stability of South Asia—a nuclearized and geostrategically key region—is seriously threatened, with the prospect of an all-out Indo-Pakistani war over the Kashmir issue, the outcome of which is uncertain.

Keywords:

India, Pakistan, Kashmir, Terrorism, Indo-Pacific, Indus Waters Treaty, Pahalgam.

Introducción: India, Pakistán y Cachemira

El ataque terrorista del 22 de abril de 2025 en Pahalgam —un pintoresco destino turístico en el territorio de la unión india de Jammu y Cachemira— se ha convertido en un nuevo y peligroso punto crítico dentro de la dinámica de seguridad del sur de Asia. Asaltantes armados abrieron fuego contra un contingente de turistas en el prado del valle de Baisaran, cerca de Pahalgam, causando la muerte de 26 personas (25 ciudadanos indios y un nepalí) y dejando al menos 17 heridos. Fue el ataque más letal contra civiles indios desde los atentados de Bombay en 2008, los cuales dejaron 166 muertos, incluidos numerosos extranjeros, en la principal ciudad de la India. También se trató del peor atentado dirigido contra turistas en el valle de Cachemira en décadas, durante el cual algunos visitantes fueron identificados y asesinados por pertenecer a una religión distinta. Pahalgam es el punto de inicio de la ruta hacia la cueva-templo de Amarnath, lugar de culto del Amarnath Yatra, una peregrinación hindú celebrada entre los meses de julio y agosto que congrega a cientos de miles de devotos provenientes de diversas partes de India. Un llamado Frente de Resistencia (TRF por sus siglas en inglés), formado en 2019 y vinculado a la organización Lashkar-e-Taiba, traducido como el «Ejército de los Puros» —designado como grupo terrorista por Naciones Unidas, India, Estados Unidos y la Unión Europea— y con sede en Pakistán, reivindicó la autoría de la masacre¹.

Si nos circunscribimos solo a la región de Cachemira, este atentado ha sido el segundo más letal ocurrido en el valle desde el ataque suicida de febrero de 2019 en Pulwama, perpetrado por militantes de Jaish-e-Mohammed, como Lashkar-e-Taiba una organización islamista de orientación sunita, que en aquella ocasión causó la muerte de 40 miembros de las fuerzas de seguridad. Desde aquel año, las relaciones diplomáticas entre India y Pakistán se encuentran prácticamente suspendidas de forma oficial, partiendo de la base de que nunca han sido fluidas y han estado caracterizadas por disputas territoriales persistentes, enfrentamientos armados y un constante tira y afloja diplomático. Dentro de esta tensión, el conflicto en torno a la región de Cachemira ha constituido el eje central de desacuerdo entre ambos Estados, generando tres guerras por el control de esta estratégica zona del Himalaya.

¹ «Perfil operativo de Lashkar-e-Tayyiba», *Janes Terrorism & Insurgency*. Disponible en: [Janes: Lashkar-e-Tayyiba \(LeT\)](#) (bajo suscripción) (consultado el 30/4/2025)

Pakistán representa, además, una amenaza latente para India, dado que su capacidad nuclear actúa como un factor de equilibrio frente a la notable asimetría en recursos y efectivos militares. Desde 2018, la consolidación de una alianza estratégica entre China y Pakistán ha introducido un nuevo componente en esta relación, transformándola en una dinámica trilateral, aunque actualmente ambos países siguen trayectorias geopolíticas divergentes, pues mientras India se proyecta como una potencia global, ya más que emergente y en ascenso, Pakistán se enfrenta a una policrisis de múltiples dimensiones².

Rearme y amenaza nuclear

Un factor relevante en la ecuación India-Pakistán es el nuclear como herramienta disuasoria. En 2024, se estimaba que India disponía de un arsenal compuesto por alrededor de 172 armas nucleares, cifra que ha ido en aumento de manera progresiva. Dichas armas se distribuyen en una tríada nuclear en proceso de consolidación, conformada por aeronaves, misiles de emplazamiento terrestre y submarinos de propulsión nuclear equipados con misiles balísticos. Históricamente, el rol de las armas nucleares en la doctrina militar india se centró en disuadir a Pakistán; sin embargo, desde principios de la década de 2010, se han realizado ensayos con misiles de mayor alcance, capaces de alcanzar territorio chino³. Asimismo, aunque en 1999 India proclamó una política de no primer uso nuclear, esta se revisó en 2003 y nuevamente en 2018, dejando abierta la posibilidad de utilizar su arsenal nuclear en represalia ante ataques con armas de destrucción masiva no nucleares. Por su parte, se estimaba que Pakistán contaba en 2024 con unas 170 ojivas nucleares. La implementación de nuevos sistemas armamentísticos y el incremento del material fisible acumulado sugieren que el arsenal paquistaní continuará ampliándose durante la próxima década. A diferencia de India, Pakistán no cuenta con una doctrina nuclear formal; sin embargo, mantiene el derecho

² RAKIF, Arif. «Pakistan's polycrisis. Implications for regional stability and security», *European Union Institute for Security Studies*. 21 de junio de 2023. Disponible en: [Pakistan's polycrisis | European Union Institute for Security Studies](#) (consultado el 30/4/2025)

³ KRISTENSEN, Hans, M. and KORDA, Matt. «Indian nuclear forces», *SIPRI Yearbook Online 2024* (bajo suscripción). Disponible en: [VI. Indian nuclear forces : SIPRI Yearbook 2024](#) (consultado el 30/4/2025)

al uso nuclear en caso de conflicto, motivado principalmente por la percepción de una desventaja frente a la superioridad de las fuerzas convencionales indias⁴.

En el ámbito convencional, India fue uno de los países con mayor inversión en armamento en 2024, adquiriendo equipos de diversa procedencia —incluyendo Rusia, Estados Unidos, Francia e Israel— y para este 2025 se anunció que su presupuesto en Defensa quedaría vinculado en relación con el PIB y no con el déficit respecto al mismo, lo que hace que se incremente alcanzando una cifra histórica de 6,81 billones de rupias, unos 72.000 millones de euros. Las Fuerzas Armadas Indias están integradas por 1.260.000 soldados activos y 300.000 en la reserva, constituyendo el mayor ejército del sur de Asia⁵. En el caso de Pakistán, se estimaba que sus Fuerzas Armadas contaban con unos 625.000 efectivos activos. Pero en el caso paquistaní, cabe destacar que esta institución ha protagonizado tres golpes de Estado desde la independencia en 1947 y continúa desempeñando un papel político significativo. Si bien en 2008 se restableció un régimen democrático, el Ejército sigue ejerciendo una marcada influencia tanto en la política interna como en la política exterior. Ni el parlamento paquistaní ni el Ministerio de Defensa mantienen un control sustantivo sobre los militares, que además operan en un entorno marcado por tensiones derivadas del terrorismo y la oposición interna⁶.

Vuelve Cachemira...

Cabe recordar que la disputada región de Cachemira se encuentra actualmente dividida en diversas zonas administrativas: Jammu y Cachemira, junto con Ladakh, bajo administración india; Azad Cachemira y Gilgit-Baltistán, administradas por Pakistán; y ciertas porciones menores bajo control chino, como el valle de Shaksgam y el Aksai Chin. Esta área en las estribaciones del Himalaya se caracteriza por su riqueza en recursos hídricos, alimentados por importantes ríos como el Indo, el Jhelum y el Chenab, así como por sus glaciares. Además, presenta una notable cobertura forestal, amplias praderas y una biodiversidad propia, aunque en la actualidad se enfrenta a serios desafíos

⁴ KRISTENSEN, Hans M. and KORDA, Matt. «Pakistani nuclear forces», *SIPRI Yearbook Online 2024* (bajo suscripción). Disponible en: [VII. Pakistani nuclear forces : SIPRI Yearbook 2024](#) (consultado el 30/4/2025)

⁵ SABU, [Aleena T.](#) and AKASH, Avani. «Union Budget 2025 – In-Depth Analysis of the Defence Budget of India», *Centre for Public Policy Research*. 19 de febrero de 2025. Disponible en: [Union Budget 2025 - In-Depth Analysis of the Defence Budget of India - Centre for Public Policy Research \(CPPR\)](#) (consultado el 30/4/2025)

⁶ «Pakistan. Country Profile», *The Armed Conflict Survey 2024*. The International Institute for Strategic Studies, 2024, pp. 298-303. ISBN 978-041-00457-8 (papel).

relacionados con la deforestación. La población cachemir es étnicamente diversa, con una mayoría musulmana en buena parte del territorio —especialmente en el valle de Cachemira y Azad Cachemira—, otra mayoría hindú en Jammu, más una fuerte presencia budista en Ladakh y algunas comunidades menores de sijs y cristianos⁷.

El primero de estos enfrentamientos ocurrió durante la partición de 1947 que dio origen a Pakistán, cuando fuerzas paquistaníes invadieron Cachemira y su entonces gobernante, el maharajá Hari Singh, firmó la adhesión a la India, lo que desencadenó la primera guerra indo-pakistaní concluida, pero no cerrada, en 1949 con un alto el fuego mediado por Naciones Unidas y que estableció la actual Línea de Control (LoC por sus siglas en inglés), pero sin que se realizara el referéndum propuesto. En 1965, la segunda guerra indo-pakistaní se inició precisamente cuando desde Pakistán se fomentó una insurrección en toda Cachemira mediante la Operación Gibraltar. La consiguiente ofensiva india ocupó la parte paquistaní de la región y el conflicto terminaría, de nuevo sin llegar a una solución duradera, con el Acuerdo de Tashkent, mediado entre ambos países sobre todo por la Unión Soviética. Seis años después, la tercera guerra indo-pakistaní, en 1971, se centró en la secesión del entonces Pakistán Oriental, la actual Bangladés, pero en Cachemira también se registraron enfrentamientos entre ambos países, sin que al final la línea fronteriza tuviera alteraciones significativas y manteniéndose las tensiones⁸.

Desde 1999, la región ha experimentado un aumento gradual de la conflictividad, marcado por frecuentes escaramuzas fronterizas. Además, ha aparecido un nuevo factor desestabilizador: los atentados perpetrados por grupos armados no estatales de carácter independentista o islamista que afectan al devenir de las relaciones indo-paquistaníes. Aquel año, tropas paquistaníes y paramilitares cruzaron la LoC y ocuparon posiciones estratégicas en Kargil, dentro de Ladakh, bajo autoridad india, que respondió con una ofensiva militar a gran escala, logrando recuperar en pocas semanas el territorio e incluso amenazando con avanzar más allá. Un conflicto de especial gravedad por haberse producido inmediatamente después de las pruebas nucleares de ambos países en 1998,

⁷ Sobre la historia y características de Cachemira, véase CHITRALEKHA ZUTSHI, Kashmir. *History, Politics, Representation*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2018. ISBN 978-110-7181977.

⁸ SANTAYANA, José Pardo de. «El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable», *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020, pp. 177-205. ISBN 978-84-9091-525-7.

elevándose así el riesgo de una escalada de proporciones inciertas, siendo el inicio de la inestabilidad que en Pakistán daría lugar al golpe de Estado y al gobierno del general Pervez Musharraf en octubre de 1999, ejemplificándose que la dialéctica contra India y el fomento de la conflictividad en Cachemira se había convertido en una herramienta para controlar el país por parte de los militares paquistaníes⁹.

En los últimos años, la región de Cachemira ha sido víctima de esta nueva y mortífera variable: los atentados perpetrados por grupos armados no estatales, siendo los más graves aquellos dirigidos contra turistas y peregrinos. Así, en julio de 2017, un autobús que trasladaba a devotos hindúes fue atacado en las proximidades de Anantnag, provocando 8 muertos y 18 heridos. En mayo de 2024, un tiroteo selectivo dentro de un complejo privado en la misma Pahalgam, donde se ha producido el atentado de abril pasado, dejó heridos a 2 turistas originarios de Jaipur. En junio del mismo año, otros terroristas abrieron fuego contra un autobús que transportaba a peregrinos desde el santuario de Shiv Khori, en el distrito de Reasi. El ataque provocó que el conductor perdiera el control del vehículo, que se precipitó por un barranco, causando la muerte de 9 personas, incluidos niños y mujeres, y dejando 33 heridos.

La amenaza terrorista se intensificó también a partir de aquel 2019, cuando el gobierno indio revocó el artículo 370 de la Constitución que confería a Jammu y Cachemira un estatus especial de autonomía. La supresión conllevó un aumento considerable de la presencia militar india y provocó diversos episodios de agitación social y manifestaciones en contra. También en 2023, durante la presidencia rotatoria del G20, India celebró una reunión sobre turismo precisamente en Cachemira con el objetivo de proyectar una imagen de paz y prosperidad derivada del fortalecimiento de su control en la región. No obstante, países como China, Arabia Saudita, Turquía, Egipto e Indonesia decidieron boicotear el encuentro en señal de protesta¹⁰. Finalmente, el 5 de agosto de 2024, el gobierno del recién reelegido primer ministro Narendra Modi, anunció la intención de integrar permanentemente el territorio al dominio administrativo central de Nueva Delhi. La polarización al respecto de esta decisión fue muy visible en las primeras elecciones

⁹ ANIL, Dheemant. «What He Was Thinking: Musharraf and the Kargil War?», *Nickeled & Dimed*. 26 de abril de 2024. Disponible en: [What He Was Thinking: Musharraf and the Kargil War – NICKELED AND DIMED](#) (consultado el 30/4/2025)

¹⁰ MOLLAN, Cherylann & HRISHIKESH, Sharanya. «G20: India hosts tourism meet in Kashmir amid tight security», *BBC News*. 22 de mayo de 2023. Disponible en: [G20: India hosts tourism meet in Kashmir amid tight security](#) (consultado el 30/4/2025)

locales celebradas, en octubre del mismo año, donde una alianza entre la Conferencia Nacional de Jammu y Cachemira, un partido autonomista, el Congreso Nacional Indio y el Partido Comunista de la India venció, aunque sin alcanzar la mayoría absoluta, mientras que el partido Bharatiya Janata (BJP por sus siglas en inglés) de Modi consolidó su presencia en la región de Jammu, de mayoría hindú, sirviendo así de contrapeso electoral¹¹.

Consecuencias del atentado de Pahalgam

Con todo, la región de Cachemira, que ha luchado por alcanzar la normalidad durante los últimos treinta años, mostraba indicios de recuperación en los años recientes. La relativa paz en el valle y el creciente flujo de turistas eran prueba de ello, según lo ha manifestado el Gobierno de la India. La masacre no solo quebró la calma arduamente alcanzada durante décadas de insurgencia en Cachemira, sino que también supuso una pérdida significativa para la economía turística local, la cual había mostrado un desarrollo sostenido en los últimos cinco años. También hay que resaltar que la región es rica en recursos naturales, por ejemplo, en reservas de litio, descubiertas por el Servicio Geográfico Indio en febrero de 2023 con un valor potencial de 6 millones de toneladas. En 2024, el gobierno de Modi planeaba asignar los derechos de explotación, valorados en 500 mil millones de dólares, mediante subasta, pero la oposición de gran parte de los cachemiros y la amenaza de que estas explotaciones o empresas fuesen objetivos de ataques, hizo que fracasaran las mismas¹².

El atentado del 26 de abril ha provocado una caída libre en las ya de por sí frágiles relaciones entre India y Pakistán, dado que India afirma contar con inteligencia creíble que vincula a organizaciones terroristas con base en Pakistán como responsables del ataque. Desde el acuerdo de alto el fuego de 2021 con India, las fronteras orientales de Pakistán eran, irónicamente, las más pacíficas, mientras enfrentaba conflictos más intensos en sus fronteras norte con Afganistán y oeste con Irán.

¹¹ «Jammu and Kashmir Assembly elections 2024 | CSDS-Lokniti survey», *The Hindu*. 11 de octubre de 2024. Disponible en: [Jammu and Kashmir Assembly elections 2024 | CSDS-Lokniti survey - The Hindu](#) (consultado el 30/4/2025)

¹² CASTEGLIONE, Tadeo: «La guerra silenciosa: Litio y poder en Cachemira», *Periodismo Internacional Alternativo*. 2 de mayo de 2025. Disponible en: [La Guerra Silenciosa: Litio y Poder en Cachemira - Pia Global](#) (consultado el 2/5/2025).

La suspensión por parte de la India del Tratado de Aguas del Indo (IWT, por sus siglas en inglés) en 2024 representa un punto de inflexión en la geopolítica del sur de Asia. Esta medida se acompañó de otras decisiones significativas, como la revocación de visados, el cierre del paso fronterizo de Attari-Wagah, la expulsión de diplomáticos paquistaníes o el bloqueo de la cuenta en X del ministro de Defensa de Pakistán, Khawaja Asif, debido a una entrevista en *Sky News* donde reconoció que desde Pakistán se había apoyado, entrenado y financiado a grupos terroristas en el pasado¹³.

Con todo, la interrupción del IWT sigue siendo la disposición más crítica. Firmado en 1960, el acuerdo establecía el reparto del control de seis ríos entre India y Pakistán, garantizando un flujo vital de agua para los sectores agrícola y energético paquistaníes y aunque la India conservaba derechos limitados, se abstenía de realizar desvíos significativos. Las aguas del Indo tienen su origen en los territorios montañosos del Himalaya —incluidos Jammu y Cachemira, Ladakh e Himachal Pradesh— y fluyen hacia el sur a través de Punjab, Sindh y otras regiones antes de desembocar en el mar Arábigo, al sur de Karachi¹⁴.

Según el tratado, el control de los ríos del este (Beas, Ravi y Sutlej) se asignó a la India, mientras que el control de los ríos del oeste (Indo, Chenab y Jhelum) a Pakistán. No obstante, el aspecto más conflictivo ha sido el reparto del agua, ya que estos ríos occidentales atraviesan territorio indio antes de llegar a Pakistán, por lo que el acuerdo permite a India un uso limitado de sus aguas para la agricultura y un uso irrestricto para fines domésticos, generación hidroeléctrica y otras actividades no consuntivas, pero no puede construir embalses que retengan agua o alteren su flujo. Desde la entrada en vigor del IWT se ha evitado conflictos abiertos por el agua entre ambos países, resolviéndose la mayoría de las disputas a través de mecanismos legales establecidos en el propio acuerdo, en especial con mediación del Banco Mundial.

Legalmente, India no puede interrumpir el flujo de agua por razones técnicas y geográficas, pero está autorizada a reducir o demorar el suministro en determinadas circunstancias, por ejemplo, durante sequías. Tales acciones tienen un fuerte impacto

¹³ PANDEY, Mohit. «Pakistan admits support for terror outfits, Defence Minister Khawaja Asif says 'did dirty work for US'», *IndiaTv*. 25 de abril de 2025. Disponible en: [Mohit Pandey](#) (consultado el 30/4/2025)

¹⁴ GUPTA, Shobhit. «India Notifies Pakistan Of Indus Treaty Suspension 'With Immediate Effect' Amid Rising Tensions», *News18*. 25 de abril de 2025. Disponible en: [India Notifies Pakistan Of Indus Treaty Suspension 'With Immediate Effect' Amid Rising Tensions - News18](#) (consultado el 30/4/2025)

sobre la economía, la agricultura y la producción energética de Pakistán, sectores considerados estratégicos para Islamabad¹⁵. La reacción paquistaní a las medidas de India tras el atentado fue también inmediata: el Comité de Seguridad Nacional reunido por el primer ministro Shehbaz Sharif suspendió todos los acuerdos bilaterales, incluido lo que atañe a la LoC, y advirtieron que cualquier alteración del flujo hídrico sería interpretada por Pakistán como un «acto de guerra», mientras Bilawal Bhutto Zardari, líder del Partido Popular de Pakistán, una de las dos formaciones que integran el actual gobierno, afirmó «o nuestra agua fluirá por el Indo, o su sangre». Asimismo, Pakistán canceló visados a ciudadanos indios, aunque mantuvo abierto el corredor de Kartarpur, por donde se facilita la peregrinación sij¹⁶.

Ahora bien, ¿es posible observar las consecuencias del atentado de Pahalgam y la escalada beligerante entre India y Pakistán en clave de política interna de ambos Estados?

El «Estado profundo» en Pakistán

Existe una diferencia significativa entre India y Pakistán en cuanto a la respuesta interna ante la escalada del conflicto. En el caso de la India, la reacción inmediata ha sido expresión de un consenso político interno sólido: en una reunión multipartidaria celebrada en Nueva Delhi, las principales fuerzas políticas manifestaron su respaldo unánime al gobierno de Modi. Además, Modi autorizó al Ejército indio a tener «total libertad operativa» para decidir la respuesta considerada más adecuada al ataque terrorista, sin excluir ningún objetivo¹⁷. En contraste, Pakistán enfrenta una situación más incierta, ya que su ejecutivo se encuentra debilitado por las tensiones entre los dos principales partidos políticos y por una relación conflictiva con las Fuerzas Armadas, lo cual obstaculiza una respuesta clara ante la crisis¹⁸. No obstante, el 25 de abril, el

¹⁵ FERNÁNDEZ APARICIO, Javier. *La Política de Seguridad Nacional de Pakistán: dos años de claroscuros y matices*. Documento de Análisis IEEE 45/2024. 26 de junio de 2024. Disponible en: [La Política de Seguridad Nacional de Pakistán: dos años de claroscuros y matices - CESEDEN](#) (consultado el 30/4/2025)

¹⁶ «Pakistan warns India against water treaty breach», *The Pakistan Today*. 29 de abril de 2025. Disponible en: [Pakistan warns India against water treaty breach | Pakistan Today](#) (consultado el 30/4/2025)

¹⁷ «Pahalgam attack top updates: PM Modi gives military 'full operational freedom', say reports», *The Scroll*. 29 de abril de 2025. Disponible en: [Pahalgam terror attack top updates: PM Modi gives military 'full operational freedom', say reports](#) (consultado el 30/4/2025)

¹⁸ GUPTA, Surbhi. «India is Reeling as the Illusion of Normalcy Dissolves in Kashmir», *New Lines Magazine*. 29 de abril de 2025 (consultado el 30/4/2025)

Senado de Pakistán aprobó por unanimidad una resolución de condena a la India tras el ataque de Pahalgam del 22 de abril. Esta resolución, que exhorta a Nueva Delhi a abstenerse de responsabilizar a Pakistán por la incursión armada en la Cachemira administrada por la India, fue impulsada por el viceprimer ministro Ishaq Dar y la senadora Sherry Rehman, figuras destacadas de la Liga Musulmana de Pakistán-Nawaz y del Partido Popular de Pakistán respectivamente, ambas fuerzas integran la coalición gubernamental. Sin embargo, ambas formaciones han tenido que alinearse con la narrativa de los militares, pese a sus fricciones históricas con estos en torno a la política de seguridad regional. La escalada del conflicto ha llevado incluso al Pakistan Tehreek-e-Insaf, del encarcelado ex primer ministro Imra Khan, a suspender sus movilizaciones opositoras. El primer ministro paquistaní, Nawaz Sharif, es acusado por sus opositores de ser «Modi ka yaar», literalmente «el amigo de Modi», por sus intentos de acercamiento diplomático hacia India. La reacción beligerante al frente de su gobierno podría atenuar esta percepción, a la par que pone la atención en este problema y no en otros numerosos internos del país¹⁹.

Lo cierto es que los actores no estatales, pero habilitados por el Estado, desde Osama Bin Laden de Al Qaeda hasta Hafiz Saeed de Lashkar-e-Taiba, han provocado numerosas tragedias, desde el 11 de septiembre en Nueva York hasta el 26/11 en Bombay. Sin embargo, gozaron de estatus casi de culto en Pakistán debido a su retórica impregnada de simbolismo religioso, incitando de manera constante a la «guerra santa» contra los no creyentes.

Este cóctel ideológico fue estratégicamente utilizado por el Ejército paquistaní, que ha sido el gobernante de facto del país desde su independencia. Ningún líder elegido democráticamente ha logrado completar su mandato como primer ministro. El Ejército paquistaní, junto con su notoria agencia de inteligencia exterior, el Inter-Services Intelligence (ISI por sus siglas), utilizó estos elementos contra Jammu y Cachemira. Asimismo, les ha servido para apaciguar a una población cuyo mandato democrático ha sido sistemáticamente ignorado por el Ejército y el ISI.

¹⁹ PILLALAMARRI, Akhilesh. «Pahalgam: Why Would Pakistan Risk an Attack Now?», *The Diplomat*. 25 de abril de 2025. Disponible en: [Pahalgam: Why Would Pakistan Risk an Attack Now? – The Diplomat](#) (consultado el 30/4/2025)

Este «Estado profundo» se ha fortalecido con el tiempo. Las declaraciones del jefe del Ejército pakistaní, general Asim Munir, acerca de que Cachemira está en las «venas yugulares» del país, realizadas una semana antes del ataque, deben interpretarse dentro de este contexto. India consideró dichas palabras como provocadoras. Este Estado paralelo mantiene un control firme sobre las riendas del poder en Pakistán, al punto de que la democracia ha sido manipulada por el Ejército a lo largo de los años, y los líderes que intentan desafiar esta norma han sido encarcelados, como es el caso del citado ex primer ministro Imran Khan.

Conclusiones: recálculo de seguridad en el sur de Asia

La relevancia de India y Pakistán en la geopolítica del Indo-Pacífico es notable debido a su ubicación estratégica en el subcontinente indio y a su papel como actores influyentes en Asia. India, en particular, ha adquirido protagonismo como una potencia emergente gracias a su vasto territorio, crecimiento económico sostenido, capacidades militares y participación en foros internacionales. Es la tercera economía asiática y la quinta a nivel mundial, destacando por un mercado interno robusto, una industria tecnológica dinámica y una población joven que refuerza su proyección futura. En el contexto de la rivalidad entre Estados Unidos y China, India se ha visto como un socio estratégico preferente, consolidando este rol, hasta el momento, durante la actual Administración Trump. En cambio, Pakistán ha seguido una trayectoria distinta. Pese a haber sido aliado clave de Estados Unidos durante la «guerra contra el terror» en la década de 2000, posteriormente ha experimentado un distanciamiento con Washington. Aun así, mantiene una importancia geoestratégica notable, no solo como contrapeso frente a India, sino por su estrecha relación con China.

Esta alianza se ha fortalecido en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, especialmente a través del Corredor Económico China-Pakistán que conecta el puerto de Gwadar con territorio chino, transformando potencialmente el equilibrio geopolítico en la región. Pakistán también juega un papel relevante en la seguridad de Asia Central, actuando como punto de conexión entre Oriente Medio, Asia Central y el Indo-Pacífico. Su acceso al océano Índico, junto con el puerto de Gwadar, le confiere un valor estratégico en el control de rutas comerciales clave, como los estrechos de Malaca y de

Ormuz, que son vitales para el comercio internacional. El acercamiento de la India a las monarquías de los países del Golfo también representa un factor inquietante para el grupo de poder político y militar paquistaní.

Fue el presidente estadounidense Bill Clinton quien calificó al sur de Asia como «el lugar más peligroso del mundo». Su evaluación fue parcialmente acertada al señalar que la región alberga dos potencias nucleares con múltiples niveles de desconfianza mutua. India y Pakistán han sostenido enfrentamientos desde su independencia en 1948, 1965, 1971 y 1999. El resultado más visible de una guerra total entre ambas naciones fue el nacimiento de Bangladés en 1971. Sin embargo, desde finales de los años 80, Pakistán ha recurrido a soluciones no estatales para enfrentar a la India.

Desde una perspectiva geopolítica global, este periodo coincidió con la invasión soviética de Afganistán durante la Guerra Fría. Al alinearse con Estados Unidos en ese contexto, Pakistán recibió apoyo financiero norteamericano para frenar el avance soviético. Con dichos recursos, el país fomentó la creación de muyahidines. Fue esta misma «labor sucia» a la que el Ministro de Defensa de Pakistán, Khwaja Asif, se refirió tras los atentados de Pahalgam en la citada entrevista de la cadena británica Sky News sobre el respaldo, entrenamiento y financiación de organizaciones terroristas por parte de su país. Según el expresidente paquistaní, general Pervez Musharraf, organizaciones designadas como terroristas por la ONU, tales como Lashkar-e-Taiba y otras 11 o 12 agrupaciones, se crearon en esa misma época.

Siendo la región menos interconectada del mundo, el sur de Asia enfrenta múltiples desafíos, donde la seguridad humana resulta fundamental. El atentado terrorista en Cachemira ha puesto en grave peligro la ya frágil paz regional. India ha tomado medidas sin precedentes, como suspender el histórico IWT de 1960 y degradar sus relaciones diplomáticas con Pakistán. A su vez, Pakistán ha respondido de forma recíproca, incluyendo la suspensión del Acuerdo de Simla de 1972, que aboga por la paz en las fronteras de Jammu y Cachemira, aunque esta rara vez se ha materializado. Mientras tanto el primer ministro Sharif alerta sobre una posible incursión de fuerzas indias, a la vez que hay intercambio de fuego de baja intensidad a lo largo de la LoC²⁰. Lo que sí es

²⁰ «Pakistán denuncia que India "pretende" llevar un ataque "en las próximas 24 a 36 horas"», *Europa Press*. 30 de abril de 2025. Disponible en: [Pakistán denuncia que India "pretende" llevar un ataque "en las próximas 24 a 36 horas"](#) (consultado el 30/4/2025)

indudable es que India está desplegando esfuerzos diplomáticos considerables para aislar a Pakistán, aunque la opción más radical que evalúa India es una ofensiva militar contra los bastiones terroristas en el propio territorio pakistaní, como ya ha hecho anteriormente tras los ataques en Uri y Pulwama, con represalias quirúrgicas en 2016 y 2019, respectivamente.

No obstante, si tomamos como referencia las declaraciones del primer ministro indio, la intención del gobierno es establecer una disuasión creíble frente a estos grupos terroristas. Aun así, los expertos sostienen que es poco probable que la situación se des controle, dado que ambos países poseen armas nucleares. Sin embargo, en un mundo ya tensionado por múltiples conflictos interestatales, esta inestabilidad en el sur de Asia se mantendrá latente en los próximos años, ya que las posibilidades de alcanzar la paz son extremadamente precarias. Las relaciones entre India y Pakistán, que empezaban a mostrar signos de recuperación, enfrentarán su golpe más severo.

Javier Fernández Aparicio

Analista principal del IEEE,
[@jafeap](#)

Harsh Pandey

Investigador del Centro de Estudios Europeos
Escuela de Estudios Internacionales
Universidad Jawaharlal Nehru
[@Harsh_Pandey18](#)

33/2025

7 de mayo de 2025

Rocío de los Reyes Ramírez

De la tierra prometida al éxodo forzado: rostros de la deportación en América Latina y el Caribe

De la tierra prometida al éxodo forzado: rostros de la deportación en América Latina y el Caribe

Resumen:

Las políticas migratorias en América Latina y el Caribe han adoptado un enfoque más restrictivo y punitivo, influido por presiones externas, especialmente desde Estados Unidos. Se han intensificado las deportaciones, detenciones y medidas disuasorias, en un contexto de creciente criminalización del migrante. Casos como el de El Salvador o República Dominicana reflejan el uso de estrategias de control severas, que han suscitado críticas por las posibles violaciones de los derechos humanos. Estas prácticas, aunque justificadas por motivos de seguridad, generan tensiones regionales y profundizan la vulnerabilidad de las poblaciones desplazadas.

Palabras clave:

Latinoamérica, migración, Donald Trump, Iberoamérica, deportaciones, retornos forzados.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

From Promised Land to Forced Exodus: Faces of Deportation in Latin America and the Caribbean

Abstract:

Migration policies in Latin America and the Caribbean have adopted a more restrictive and punitive approach, influenced by external pressures, especially from the United States. Deportations, detentions and dissuasive measures have intensified, in a context of increasing criminalisation of migrants. Cases such as El Salvador and the Dominican Republic reflect the use of severe control strategies, which have been criticised for possible human rights violations. These practices, although justified on security grounds, generate regional tensions and deepen the vulnerability of displaced populations.

Keywords:

Latin America, migration, Donald Trump, Ibero-America, deportations, forced returns.

«Siempre tuve la esperanza de que esta tierra se convirtiera en un asilo seguro y agradable para la parte virtuosa y perseguida de la humanidad, sea cual sea la nación a la que pertenezcan».

George Washington

Introducción

Las deportaciones en América Latina y el Caribe han experimentado cambios significativos en los últimos años, reflejando tanto las dinámicas migratorias como las políticas internacionales. La región ha sido testigo de un aumento en los movimientos migratorios, impulsados por crisis económicas, conflictos políticos y desastres naturales.

Las configuraciones de los movimientos poblacionales latinoamericanos se han visto inmersas en una dinámica cuya magnitud y urgencia se han intensificado desde comienzos de 2025: la de los retornos forzados y las deportaciones masivas, impulsados por cambios en las políticas migratorias de países receptores como Estados Unidos y México. La reelección de Donald Trump ha marcado un endurecimiento en las medidas de control migratorio, con un incremento de las redadas y expulsiones de inmigrantes indocumentados.

Pero este no es un fenómeno nuevo: las deportaciones masivas y los retornos forzados en América Latina tienen raíces profundas en la historia de la región, con momentos de especial intensidad en distintos periodos. No se trata de un fenómeno reciente, ni exclusivo de las dinámicas contemporáneas. A lo largo de su historia, la región ha sido escenario de múltiples procesos de expulsión, retorno forzado y desplazamientos internos, íntimamente ligados a contextos de violencia política, cambios económicos, racismo estructural y estrategias estatales de control poblacional.

Ya durante el siglo XIX, la consolidación de los Estados nacionales trajo consigo políticas de exclusión que buscaron moldear la identidad nacional en detrimento de ciertos grupos. En México, tras la Revolución de 1910, la comunidad china fue objeto de persecución y expulsión, en un episodio que combinó racismo, crisis económica y

nacionalismo exacerbado¹. En Argentina, durante la década de 1880, las campañas militares conocidas como la «Conquista del Desierto» provocaron desplazamientos forzados masivos de pueblos indígenas hacia zonas marginales, marcando un patrón de invisibilización y expulsión interna².

En el Caribe, las dinámicas de deportación también estuvieron marcadas por conflictos raciales y económicos. La República Dominicana, bajo la dictadura de Rafael Trujillo en los años 30, llevó a cabo la llamada «Masacre del Perejil» (1937), donde miles de haitianos fueron asesinados o expulsados de manera forzada para «blanquear» la frontera y reafirmar la identidad nacional dominicana³. Y en Cuba, tras el triunfo de la Revolución de 1959, los flujos de exiliados políticos hacia Estados Unidos se intensificaron, generando olas de salida que, en algunos casos, fueron acompañadas por presiones y coerciones del régimen castrista.

América Central, en la segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por las guerras civiles y los regímenes autoritarios. El Salvador, Guatemala y Nicaragua vivieron crisis humanitarias profundas que provocaron la huida masiva de sus ciudadanos. Muchos de estos refugiados fueron acogidos en México, Costa Rica o Estados Unidos, pero tras los Acuerdos de Paz de los años noventa, surgieron políticas de retorno forzado que no siempre contaron con condiciones adecuadas para la reintegración. El caso de Guatemala es emblemático: el retorno de refugiados desde México, coordinado en parte por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), estuvo plagado de dificultades, ya que muchos de los repatriados regresaban a territorios aún sin garantías de seguridad³.

Estados Unidos desempeñó un papel clave en los procesos de deportación contemporáneos. La aprobación de la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) en 1996 supuso un cambio de paradigma, al facilitar la deportación de inmigrantes condenados por delitos menores, lo que afectó de manera particular a comunidades latinoamericanas⁴. Honduras y El Salvador fueron

¹ CHAO ROMERO, Robert. *The Chinese in Mexico, 1882–1940*. University of Arizona Press, 2010.

² VIÑAS, David. *Indios, ejército y frontera*. Siglo XXI Editores, 1982.

³ FERRER, Ada. *Cuba: An American History*. Scribner, 2021.

⁴ ALIANZA AMÉRICAS. *28 años de IIRIRA: un horrible legado de una ley de inmigración supremacista blanca y profundamente xenófoba*. 30/9/24. Disponible en: <https://www.alianzaamericas.org/es/post/28-years-of-iirira-a-horrible-legacy-of-white-supremacist-and-deeply-xenophobic-immigration-law>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 3 de mayo de 2025.

especialmente golpeados por estas políticas. Muchos de los jóvenes deportados habían vivido casi toda su vida en suelo estadounidense y, al ser retornados a contextos de pobreza y violencia, encontraron en las pandillas —como la MS-13 y el Barrio 18— una forma de supervivencia e incluso un sentido de pertenencia⁵.

Del mismo modo, en Sudamérica, las dictaduras militares de los años setenta y ochenta también recurrieron al exilio y la deportación como mecanismos de control político. En Chile, tras el golpe de Estado de 1973, decenas de miles de personas fueron forzadas al exilio, y los opositores capturados en el extranjero eran a menudo trasladados clandestinamente al país bajo la coordinación de la Operación Cóndor. Argentina replicó estos patrones, utilizando las deportaciones ilegales y las desapariciones forzadas como herramientas sistemáticas de represión política.

Más recientemente, en el Caribe insular, las dinámicas contemporáneas también revelan patrones de deportación selectiva. En Bahamas y en Trinidad y Tobago, las deportaciones de migrantes haitianos y venezolanos en situación irregular se han intensificado en los últimos años, a menudo en condiciones de vulneración de derechos humanos, reproduciendo viejas lógicas de exclusión racial y socioeconómica.

Estos ejemplos permiten comprender que las deportaciones en América Latina y el Caribe no son hechos aislados ni coyunturales: forman parte de patrones estructurales que han acompañado los procesos de construcción estatal, las dinámicas de violencia interna y las estrategias internacionales de control poblacional. Hoy, en un escenario de creciente presión migratoria y de políticas cada vez más restrictivas en los principales países receptores, la región vuelve a enfrentar viejos desafíos bajo formas renovadas. Los ecos de la historia resuenan en los nuevos rostros del éxodo forzado, marcando un presente en el que las expulsiones masivas vuelven a ocupar un lugar central en la agenda regional.

Estados Unidos y el endurecimiento de la política migratoria

La llegada de Donald Trump a un segundo mandato presidencial en enero de 2025 supuso un giro aún más severo en la política migratoria de Estados Unidos. Si bien su

⁵ AMBROSIUS, Christian. *Deportations and the Roots of Gang Violence in Central America*. School of Business & Economics. Discussion Paper, Berlin, 12/2018. Disponible en: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22554/discpaper2018_12.pdf

primer gobierno (2017–2021) ya había estado marcado por medidas restrictivas, su retorno al poder trajo consigo no solo la restauración de antiguos programas de control fronterizo, sino también su radicalización, en un contexto de creciente presión interna y polarización política.

Trump no solo ha retomado políticas como el programa «Quédate en México» o la limitación del acceso al asilo: también ha expandido los márgenes de acción de las agencias migratorias, endureciendo la retórica oficial contra los migrantes —especialmente latinoamericanos— y rescatando antiguos instrumentos legales para justificar nuevas prácticas de deportación acelerada.

Esta nueva etapa se caracteriza por una combinación de medidas administrativas, legales y operativas que buscan disuadir la migración irregular mediante la restricción de derechos, el uso intensivo de la detención y la deportación, y el fortalecimiento de mecanismos de presión sobre los países de origen y tránsito.

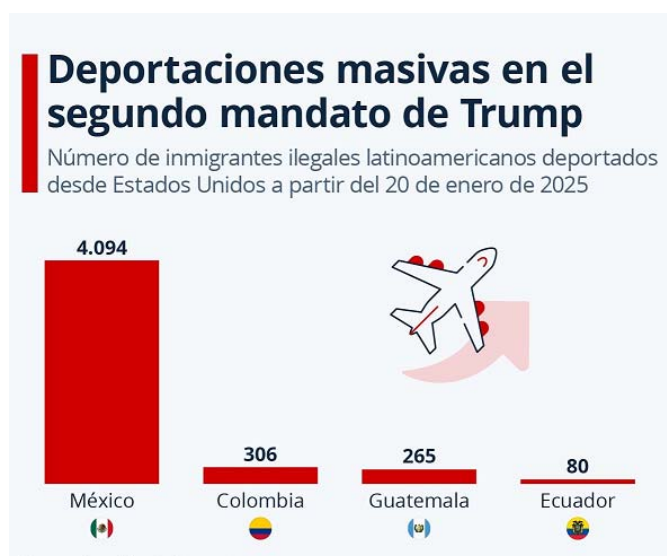


Figura 1. Fuente: Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Migración Colombia y Statista.

Uno de los primeros pasos simbólicos y prácticos de esta nueva política fue la reinstauración del programa conocido oficialmente como Migrant Protection Protocols (MPP), más popularmente denominado «Quédate en México». Originalmente se había implementado en 2019, durante su primer mandato, y suspendido parcialmente durante

el gobierno de Joe Biden a partir de 2021⁶. Sin embargo, tras su reelección, Trump no solo lo reactivó, sino que lo endureció, ampliando su alcance y reduciendo aún más las posibilidades de los solicitantes de asilo de esperar sus procesos en territorio estadounidense.

El 20 de enero de 2025, el presidente estadounidense, firmó la orden ejecutiva para restablecer este programa, el cual obliga a los solicitantes de asilo a esperar en territorio mexicano mientras se resuelven sus casos en tribunales estadounidenses⁷.

Esta circunstancia ha generado tensiones diplomáticas entre ambos países. La presidenta de México, Claudia Sheinbaum, ha expresado su rechazo a esta política, calificándola de decisión unilateral que afecta la soberanía nacional y los derechos humanos de los migrantes. El canciller mexicano, Juan Ramón de la Fuente, reiteró que México no está obligado a aceptar esta medida y que se buscarán mecanismos para proteger a los migrantes afectados⁸.

Mientras que en su versión inicial el programa ya había obligado a decenas de miles de solicitantes de asilo a permanecer en ciudades fronterizas mexicanas —provocando la formación de campamentos improvisados en lugares como Matamoros y Tijuana—, la reinstauración en 2025 acentuó este fenómeno. Más categorías de solicitantes, incluidos menores de edad y personas en situación de vulnerabilidad son ahora susceptibles de ser devueltos, incrementando la presión sobre zonas fronterizas caracterizadas por la inseguridad, la pobreza y la violencia criminal⁹.

Así, los campamentos, que ya existían de forma precaria desde la primera implementación del programa, se han expandido y degradado a lo largo de 2025, creando situaciones de emergencia humanitaria aún más severas. Organismos internacionales y organizaciones defensoras de derechos humanos han advertido que la reactivación y endurecimiento del MPP vulnera principios esenciales del derecho

⁶ AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL. *A Guide to the Migrant Protection Protocols (MPP)*, actualización 2025. Disponible en: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/>

⁷ MARÍN, Rossana. «El Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU. restableció el programa migratorio 'Quédate en México'», *INFOBAE*. 22/1/2025. Disponible en: <https://www.infobae.com/estados-unidos/2025/01/21/el-departamento-de-seguridad-nacional-de-eeuu-restablecio-el-programa-migratorio-quedate-en-mexico/>

⁸ RIVERA, Fernanda. «México se opone al regreso del programa 'Quédate en México'», *Meganoticias*. 20/1/25. Disponible en: <https://www.meganoticias.mx/cdmx/noticia/mexico-se-opone-al-regreso-del-programa-quedate-en-mexico/587032>

⁹ HUMAN RIGHTS WATCH. *The 'Migrant Protection Protocols' and Human Rights Violations in Mexico*. Informe Especial, 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/>

internacional, como el de no devolución (*non-refoulement*), y expone a los solicitantes a graves riesgos de violencia, secuestro y trata de personas¹⁰.

El gobierno mexicano, por su parte, ha implementado algunas medidas para apoyar a los migrantes, como la aplicación «ConsulApp» y el plan «México te abraza», pero persisten los desafíos para garantizar su seguridad y bienestar¹¹.

En definitiva, esto enlazaría con la aplicación de acuerdos de «tercer país seguro», tal como lo han interpretado algunos analistas. Y, aunque México no haya firmado ningún protocolo, en la práctica, estas políticas actuales lo posicionan *de facto* en ese rol.

Y eso es debido a que durante el primer mandato de Donald Trump, Estados Unidos firmó acuerdos con varios países de América Central para designarlos como «tercer país seguro»¹². Entre ellos se encuentran Guatemala, Honduras y El Salvador. Estos acuerdos requerían que los solicitantes de asilo que pasaran por estos países buscaran protección allí antes de llegar a Estados Unidos. Fue una medida controvertida que generó críticas por las condiciones en esos países y su capacidad para manejar el flujo de migrantes.

Aunque formalmente presentados como instrumentos para repartir la carga de la protección internacional, en la práctica estos protocolos sirvieron para desviar y contener a los solicitantes de asilo en naciones que no reunían las condiciones materiales ni jurídicas para garantizar su seguridad y derechos básicos. Especialmente en el caso de Guatemala, que fue el único que realmente lo implementó en 2019, diversos informes documentaron cómo migrantes trasladados desde Estados Unidos se enfrentaban a una ausencia total de procedimientos de asilo efectivos, falta de protección humanitaria y una exposición directa a situaciones de violencia y pobreza extremas¹³.

¹⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Medidas Cautelares sobre el Programa «Quédate en México»*. 2025. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/>

¹¹ CAMHAJI, Elías. «México aguarda con preocupación la avalancha de decretos migratorios de Trump», *El País*. 20/1/25. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2025-01-20/mexico-aguarda-con-preocupacion-la-avalancha-de-decretos-migratorios-de-trump.html>

¹² El concepto de «tercer país seguro» tiene su origen en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra, Suiza, en 1951. De acuerdo con esta convención, cuando una persona solicita asilo en un país, dicho país puede remitirla a otro que ofrezca las mismas garantías de protección. Sin embargo, no basta con la buena voluntad; el país receptor debe cumplir con ciertos requisitos para ser considerado «seguro».

¹³ REFUGEES INTERNATIONAL. *Deportación con escala: Fracaso de las medidas de protección que establece el Acuerdo de Cooperación en materia de Asilo suscrito entre Estados Unidos y Guatemala*. 10/6/20. Disponible en: <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/deportacion-con-escala-fracaso-de-las-medidas-de-proteccion-que-establece-el-acuerdo-de-cooperacion-en-materia-de-asilo-suscrito->

Durante la Administración Biden (2021-2024), estos acuerdos fueron formalmente suspendidos, sin embargo, parece que ahora se abre de nuevo esa puerta. La nueva Administración ha señalado su intención de renegociar y expandir estos instrumentos. De este modo, vuelven a situarse en el centro de una estrategia más agresiva de contención migratoria, limitando *de facto* el acceso al asilo en Estados Unidos y aumentando la vulnerabilidad de miles de migrantes expulsados a territorios inseguros.

El Salvador por su parte, ha emergido en 2025 como el primer país iberoamericano en formalizar un convenio que, sin nombrarse oficialmente como «tercer país seguro», opera *de facto* como tal. El acuerdo, anunciado por el propio presidente Nayib Bukele como «sin precedentes», establece que El Salvador aceptará migrantes deportados desde Estados Unidos —incluidos aquellos considerados de alta peligrosidad—, procedentes no solo del Triángulo Norte centroamericano, sino también de otras regiones del continente y del Caribe¹⁴.

A diferencia de los Acuerdos de Cooperación en Materia de Asilo (ACA) firmados en 2019 y suspendidos en 2021, este nuevo pacto no se limita al trámite de solicitudes de asilo, sino que asume directamente la recepción y custodia de personas deportadas, sin garantía de que puedan reiniciar un proceso migratorio regular. Diversas fuentes coinciden en que se trata de una forma avanzada de externalización de fronteras: el gigante del norte traslada no solo la gestión de flujos, sino también la custodia de personas consideradas indeseables o peligrosas¹⁵.

Aunque el acuerdo no ha sido acompañado por reformas legales específicas en Estados Unidos, sí se ha consolidado a través de negociaciones bilaterales que contemplan compensaciones económicas para El Salvador. Las organizaciones de derechos humanos han advertido que esta estrategia podría replicarse con otros gobiernos receptivos a estas fórmulas de cooperación a cambio de incentivos financieros. En este contexto, ya se han iniciado intentos de negociación con Haití, República Dominicana y Colombia¹⁶, países que están siendo considerados para acoger centros regionales de procesamiento de solicitudes de asilo. Aunque estos

¹⁴ DIARIO EL MUNDO. «EE. UU. y El Salvador finalizan acuerdo de asilo 'sin precedentes': Bukele». 3/2/2025. Disponible en: <https://diario.elmundo.sv/politica/eeuu-y-el-salvador-finalizan-acuerdo-de-asilo-sin-precedentes-bukele>

¹⁵ BBC NEWS MUNDO. «Bukele acuerda con EE. UU. aceptar deportados de otras nacionalidades, incluidos 'criminales peligrosos' en prisión». 4/2/25. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c20g4km1v63o>

¹⁶ REFUGEES INTERNATIONAL. *Externalización migratoria: nuevos acuerdos bajo análisis con Haití, República Dominicana y Colombia*. Informe especial, marzo de 2025.

mecanismos no se han formalizado como «acuerdos de tercer país seguro» en sentido estricto, varias organizaciones han advertido que operan bajo una lógica similar: la transferencia de responsabilidades migratorias a naciones con capacidad institucional limitada y contextos de violencia o crisis política¹⁷.

El «pacto» con El Salvador contempla, asimismo, el uso de centros penitenciarios nacionales para recluir a buena parte de estos deportados, sin un análisis detallado de su situación jurídica. Si bien se ha mencionado el envío de algunos perfiles considerados de riesgo al Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT), las implicaciones de este modelo penitenciario merecen un tratamiento específico, que se abordará en el epígrafe siguiente.

Junto con la reinstauración de este programa, la nueva Administración norteamericana ha impulsado una serie de medidas que restringen aún más el acceso al derecho de asilo para quienes intentan ingresar a Estados Unidos desde América Latina y el Caribe.

Una de las principales modificaciones ha sido la reintroducción de normas más estrictas para la presentación inicial de las solicitudes de asilo. Ahora, los migrantes deben demostrar desde el primer momento «temor creíble» (*credible fear*) de persecución con pruebas documentales contundentes¹⁸, un estándar de prueba mucho más exigente que en años anteriores. Esta política ha reducido drásticamente el porcentaje de solicitantes que logran pasar la primera entrevista de asilo.

De manera similar, en el marco del endurecimiento de estas políticas migratorias, la Agencia de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) ha experimentado una expansión significativa de sus competencias. Esta ampliación se ha traducido tanto en un aumento de su presupuesto como en una mayor discrecionalidad operativa para realizar detenciones y deportaciones.

¹⁷ RANRUN.ES. «Sociedad civil internacional denuncia que externalizar la frontera de EE. UU. no frenará a migrantes». 11/4/25. Disponible en: <https://runrun.es/noticias/501342/sociedad-civil-internacional-denuncian-que-externalizar-la-frontera-de-ee-uu-no-frenara-a-migrantes>

¹⁸ U. S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. *Credible Fear Screening and Interview Process*, actualización 2025. Disponible en: <https://www.uscis.gov/>



Figura 2. Indocumentados detenidos por el ICE. Fuente: *La República*

Durante 2025, el presupuesto asignado al ICE aumentó en un 15 % respecto al año anterior, alcanzando cifras récord destinadas a financiar centros de detención, operaciones de patrullaje interno y tecnología de rastreo de inmigrantes en situación irregular¹⁹. Este refuerzo presupuestario ha permitido incrementar los operativos de detención en lugares considerados «sensibles», como hospitales, escuelas e iglesias, que anteriormente gozaban de relativa protección bajo directrices más restrictivas.

Pero la expansión del ICE no se ha limitado a cuestiones de volumen operativo, sino también de alcance jurídico. Se ha reactivado el uso de órdenes administrativas internas (sin intervención judicial) para la detención de inmigrantes sospechosos de infracciones migratorias menores²⁰. Esta medida ha sido ampliamente criticada por organizaciones de derechos humanos, que señalan el debilitamiento de las garantías procesales para los detenidos y el riesgo de detenciones arbitrarias.

Asimismo, ICE ha fortalecido su cooperación con fuerzas policiales locales y estatales a través de programas como el denominado 287(g), que permiten a agentes de policía actuar como agentes migratorios²¹. Esta colaboración ha sido especialmente controvertida en estados como Texas y Florida, donde se han reportado casos de perfilamiento racial y violaciones de los derechos civiles.

¹⁹ CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. «La política migratoria de EE. UU. y su impacto en América Latina», Informe Especial. Abril de 2025. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/centro-de-estudios-internacionales-gilberto-bosques>

²⁰ AMNISTÍA INTERNACIONAL. «Estados Unidos: Un sistema migratorio que criminaliza». *Informe 2025*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/reports/>

²¹ ACLU (Unión Estadounidense por las Libertades Civiles). *La colaboración policía-ICE bajo el programa 287(g)*. Documento de análisis actualizado en 2025. Disponible en: <https://www.aclu.org/>

El endurecimiento de las prácticas de detención ha tenido un impacto directo en América Latina y el Caribe, ya que una proporción significativa de los deportados en 2025 provienen de países como México, Guatemala, Honduras, El Salvador y, en creciente medida, de Venezuela y Haití. De este modo, la expansión del poder del ICE no solo ha transformado el panorama migratorio interno en Estados Unidos, sino que también ha intensificado las dinámicas de retorno forzado en toda la región.

Sin embargo, el viraje hacia un enfoque más punitivo no se limita a los marcos operativos contemporáneos: el actual gobierno ha comenzado también a recuperar herramientas jurídicas del pasado, como el Alien Enemies (Ley de Enemigos Extranjeros), para legitimar nuevas formas de exclusión, detención y deportación. Se trata de una normativa de 1798 que permite al Ejecutivo detener y deportar a ciudadanos de países considerados enemigos en tiempos de guerra. Aunque históricamente esta ley se ha aplicado en contextos bélicos, como durante la Segunda Guerra Mundial, su invocación en un periodo de paz ha generado una intensa controversia legal y política²².

El 14 de marzo de 2025, Trump firmó una proclamación presidencial que designaba a la pandilla venezolana Tren de Aragua como una amenaza a la seguridad nacional, calificando su presencia en EE.UU. como una «invasión irregular». Bajo esta justificación, se autorizó la detención y deportación inmediata de ciudadanos venezolanos sospechosos de vínculos con dicha organización, sin necesidad de órdenes judiciales ni procesos legales convencionales. Posteriormente el mandatario negó haberla rubricado, atribuyendo la responsabilidad a su secretario de Estado, Marco Rubio²³.

La implementación de esta medida resultó en la deportación acelerada de cientos de venezolanos a El Salvador, muchos de ellos carecían de antecedentes penales y

²² PIEMONTESE, Antonio. «'Alien Enemies Act', qué dice la ley de 1798 invocada por Trump para repatriar a supuestos pandilleros venezolanos». *WIRED*. 10/3/25. Disponible en: <https://es.wired.com/articulos/alien-enemies-act-que-dice-la-ley-de-1798-invocada-por-trump-para-repatriar-a-supuestos-pandilleros-venezolanos>

²³ LA REPÚBLICA. «Trump niega haber firmado la proclamación invocando la Ley de Enemigos Extranjeros para deportar migrantes venezolanos». 22/3/25. Disponible en: <https://larepublica.pe/mundo/2025/03/22/donald-trump-niega-haber-firmado-la-proclamacion-invocando-la-ley-de-enemigos-extranjeros-para-deportar-migrantes-venezolanos-estados-unidos-1746294>

algunos contaban con estatus migratorio legal en EE.UU., incluyendo Protección Temporal (TPS)²⁴.

Organizaciones de derechos civiles, como la ACLU, presentaron demandas alegando que la aplicación de la ley violaba el debido proceso y las protecciones constitucionales²⁵.

En respuesta, varios jueces federales emitieron órdenes para detener temporalmente las deportaciones y exigir audiencias judiciales antes de cualquier deportación. Pero a pesar de las restricciones judiciales, la Administración continuó con las deportaciones, argumentando que las órdenes no se aplicaban a vuelos ya en curso o que sobrevolaban aguas internacionales. Esta postura fue criticada por desafiar la autoridad judicial y por utilizar una ley de tiempos de guerra para fines de política migratoria contemporánea²⁶.

La reactivación del Alien Enemies Act en 2025 ha suscitado un debate nacional sobre los límites del poder ejecutivo y la protección de los derechos de los inmigrantes, destacando la tensión entre seguridad nacional y libertades civiles en la política migratoria estadounidense. Y no solo eso: todas estas medidas han generado una oleada de deportaciones masivas que no solo han desbordado la capacidad de los sistemas de acogida en los países latinoamericanos, sino que también han impactado directamente en la estructura de familias separadas y comunidades locales, muchas veces carentes de recursos para ofrecer procesos adecuados de reintegración. En ciudades fronterizas mexicanas como Ciudad Juárez, Matamoros o Tijuana, se han multiplicado los campamentos improvisados, donde miles de personas deportadas o en espera de resolución migratoria viven en condiciones de extrema precariedad, como ya comentamos anteriormente.

²⁴ El Estatus de Protección Temporal (TPS) es un programa humanitario de estadounidense que otorga protección a ciudadanos de países afectados por conflictos armados, desastres naturales u otras circunstancias extraordinarias.

²⁵ INFOBAE. «Organizaciones civiles de EE. UU. cuestionan la deportación de venezolanos». 17/3/25. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2025/03/17/organizaciones-civiles-de-eeuu-cuestionan-la-deportacion-de-venezolanos/>

²⁶ CNN. «Varios jueces federales emitieron órdenes para detener temporalmente las deportaciones y exigir audiencias judiciales antes de cualquier remoción. Pero a pesar de las restricciones judiciales, la Administración continuó con las deportaciones». 9/4/25. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2025/04/09/eeuu/jueces-bloquean-deportaciones-s-algunas-personas-ley-enemigos-extranjeros-trax>

En Centroamérica y el Caribe, el retorno forzado de personas migrantes —algunas de ellas con vínculos débiles con sus países de origen o con antecedentes penales— ha reactivado dinámicas de exclusión, estigmatización y, en algunos casos, de violencia.

En conjunto, estas acciones reflejan una tendencia regional hacia la externalización y criminalización de la migración, donde las responsabilidades migratorias se desplazan hacia los países del sur global y se gestionan mediante estrategias punitivas más que humanitarias. Las consecuencias de estas medidas no son solo individuales, sino que reconfiguran el tejido social y político de toda la región.

Centros de reclusión y nuevas dinámicas de deportación

Las recientes transformaciones en la política migratoria estadounidense no solo se han traducido en un endurecimiento normativo y diplomático: han reconfigurado también los lugares de confinamiento y los procesos de expulsión. Las deportaciones masivas, que ya venían siendo impulsadas desde 2023²⁷, han coincidido ahora con una renovada arquitectura de detención, en la que el confinamiento y la vigilancia no se limitan a territorio estadounidense, sino que se proyectan más allá de sus fronteras.

Este fenómeno ha dado lugar a nuevas dinámicas de gestión migratoria, en las que los centros de reclusión juegan un papel central. A los centros de detención del ICE en suelo norteamericano se suma ahora una red de espacios carcelarios y de vigilancia ubicados en países receptores de deportados, frecuentemente promovidos o apoyados por Washington bajo los acuerdos bilaterales de cooperación en seguridad que hemos venido comentando. El caso más visible es el del CECOT (Centro de Confinamiento del Terrorismo) en El Salvador que, aunque se concibió inicialmente como una herramienta contra las pandillas locales, ha comenzado a recibir ciudadanos salvadoreños deportados desde Estados Unidos con antecedentes penales²⁸. La utilización de este tipo de instalaciones marca un giro preocupante: la criminalización sistemática de los deportados y su inmediata inserción en circuitos penitenciarios altamente restrictivos.

²⁷ TELEMUNDO. «EE. UU. quintuplica sus deportaciones este año y considera a cada vez más migrantes como inadmisibles». 17/9/23. Disponible en: www.telemundo.com/noticias/noticias-telemundo/inmigracion/estados-unidos-ha-deportado-a-mas-de-380000-personas-en-los-ultimos-si-rcna125639

²⁸ EL PAÍS. «Bukele abre el megaprisión del CECOT a las deportaciones desde EE. UU.». 7/2/25. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2025-02-07/bukele-abre-el-megaprisiones-del-cecot-a-deportados-de-eeuu.html>

La política de asociación automática entre migración y criminalidad ha llevado a que muchos deportados no sean considerados como ciudadanos a reintegrar, sino como amenazas a neutralizar. Esta lógica se ve reforzada por la narrativa del gobierno salvadoreño, que ha promovido activamente la imagen de éxito del CECOT ante la comunidad internacional, utilizando cifras de reducción de homicidios y control territorial como argumentos de legitimidad, aunque bajo un fuerte cuestionamiento sobre la opacidad judicial y las detenciones arbitrarias²⁹.

Este modelo carcelario transnacional plantea profundas implicaciones en materia de derechos humanos, reintegración social y seguridad regional. Lejos de ofrecer soluciones sostenibles, refuerza la estigmatización de las personas migrantes retornadas y multiplica las barreras para su inclusión en las comunidades de origen. A su vez, convierte a países como El Salvador en extensiones funcionales del sistema migratorio y penal estadounidense, alimentando tensiones políticas y sociales³⁰.

Cuando en marzo de 2025, Estados Unidos deportó a 238 ciudadanos venezolanos al CECOT, bajo acusaciones de pertenecer al grupo criminal Tren de Aragua, la medida fue ampliamente criticada por organizaciones de derechos humanos y gobiernos internacionales, que la calificaron de violación al debido proceso y a los derechos fundamentales de los migrantes.

El gobierno salvadoreño, por su parte, defendió la acción, afirmando que los deportados eran «criminales comprobados» y que su encarcelamiento en este centro era parte de una estrategia para combatir el crimen organizado transnacional³¹. No obstante, familiares de los detenidos y organizaciones humanitarias han denunciado que muchos fueron identificados como miembros del Tren de Aragua basándose únicamente en tatuajes o características físicas, sin pruebas concretas.

La situación ha generado tensiones diplomáticas, especialmente con Venezuela, cuyo gobierno ha solicitado la intervención de organismos internacionales para proteger a

²⁹ EL PAÍS. «La megacárcel de Bukele, símbolo de su guerra contra las maras, despierta alarmas internacionales». 23/3/23. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-03-20>

³⁰ MIGRACIÓN Y DESARROLLO. *Estados satélites: la externalización carcelaria de la migración en América Central*, n.º 54. 2025, pp. 45-63.

³¹ DIARIO LAS AMÉRICAS. «El Salvador defiende la deportación de venezolanos desde EE. UU. y los vincula al crimen organizado». 19/3/25. Disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/el-salvador-defiende-la-deportacion-venezolanos-y-los-vincula-al-crimen-organizado-n5373041>

sus ciudadanos y ha calificado las deportaciones como un «crimen de lesa humanidad»³².

Hasta la fecha, no se tiene constancia de acuerdos similares entre Estados Unidos y otros países latinoamericanos, como Guatemala u Honduras, para recibir migrantes deportados en centros penitenciarios de alta seguridad. Aunque estos países han anunciado planes para construir megacárceles, no existe evidencia pública de que estén siendo utilizadas para albergar a deportados desde EE. UU.

En paralelo, ha cobrado fuerza la llamada política de autodeportaciones: un fenómeno cada vez más documentado en el que miles de migrantes optan voluntariamente por regresar a sus países de origen ante el temor de ser detenidos, separados de sus familias o reclusos en condiciones inhumanas. Esta práctica, promovida indirectamente por el endurecimiento del entorno legal y policial, representa una forma de expulsión encubierta, en la que el Estado no necesita aplicar la fuerza: basta con instalar el miedo³³.

La Administración Trump ha intensificado esta estrategia mediante diversas medidas. Entre ellas, destaca la implementación de la aplicación CBP Home, que permite a los inmigrantes indocumentados gestionar su salida voluntaria del país. Además, se han anunciado programas de «autodeportación incentivada», que ofrecen asistencia económica y cobertura de los costos de transporte a quienes decidan regresar a sus países de origen. Estas iniciativas han sido presentadas como soluciones humanitarias, aunque han generado críticas por parte de organizaciones de derechos humanos, que las consideran coercitivas y discriminatorias.

Asimismo, el gobierno ha impuesto sanciones económicas a los inmigrantes con órdenes de deportación activas, como multas diarias de hasta mil dólares, con el objetivo de presionarlos para que abandonen el país voluntariamente. Estas políticas han sido acompañadas por campañas mediáticas que exhiben imágenes de

³² NEWSWEEK, El Salvador. «Venezuela dice que el envío de migrantes de EE. UU. a cárcel salvadoreña es "crimen de lesa humanidad"». 18/3/25. Disponible en: <https://newsweekespanol.com/elsalvador/2025/03/18/venezuela-dice-que-envio-de-migrantes-en-eeuu-a-carcel-salvadorena-es-crimen-de-lesa-humanidad>

³³ EL PAÍS. «Trump llena los jardines de la Casa Blanca de fotos de inmigrantes arrestados para celebrar sus primeros 100 días». 29/4/25. Disponible en: <https://elpais.com/us/migracion/2025-04-28/trump-llena-los-jardines-de-la-casa-blanca-de-fotos-de-inmigrantes-arrestados-para-celebrar-sus-primeros-100-dias.html>

inmigrantes arrestados y acusados de delitos graves, buscando reforzar la percepción de amenaza y justificar las medidas adoptadas.

Estas acciones han generado un clima de temor e incertidumbre entre las comunidades migrantes, llevando a muchos a optar por la autodeportación como única alternativa para evitar la detención y la separación familiar. Sin embargo, expertos advierten que esta decisión puede tener consecuencias legales a largo plazo, como la imposibilidad de solicitar visas o reingresar al país durante varios años³⁴.

Se ha llegado al punto, la pasada semana, de arrestar a Hannah Dugan, jueza del condado de Milwaukee por parte del FBI, acusada presuntamente de ayudar a un inmigrante documentado que iba a ser detenido³⁵.

En este contexto, la política de autodeportaciones se configura como una herramienta más dentro del enfoque restrictivo y punitivo de la Administración Trump en materia migratoria, priorizando la disuasión y el control sobre la protección de los derechos humanos y la búsqueda de soluciones integrales al fenómeno migratorio.

La proliferación de autodeportaciones y las crecientes denuncias por violaciones a los derechos humanos no tardaron en escalar al terreno judicial.

A medida que aumentaban las demandas por detenciones arbitrarias, condiciones inhumanas de reclusión y separación familiar, diversos tribunales comenzaron a examinar los límites legales de estas políticas. El clímax llegó en abril de 2025 con el fallo de la Corte Suprema en el caso Trump v. J. G. G³⁶, donde se evaluó la constitucionalidad de ciertas prácticas de deportación acelerada aplicadas a solicitantes de asilo venezolanos y centroamericanos. Aunque el Tribunal no invalidó completamente las medidas ejecutivas, sí estableció límites importantes: reconoció el

³⁴ COLOMÉ, Carla Gloria. «El gobierno de Trump celebra el aumento de las autodeportaciones: “Estamos viendo niveles altísimos de migración inversa”», *El País*. 2/4/25. Disponible en: <https://elpais.com/us/migracion/2025-04-02/el-gobierno-de-trump-celebra-el-aumento-de-las-autodeportaciones-estamos-viendo-niveles-altisimos-de-migracion-inversa.html>

³⁵ COL, Devan. «La acusación contra la jueza de Wisconsin subraya el enfoque agresivo del gobierno de Trump para aplicar la ley de inmigración», *CNN EE. UU.* 25/4/25. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2025/04/25/eeuu/acusacion-jueza-wisconsin-enfoque-agresivo-trump-ley-inmigracion-trax>

³⁶ Trump v. J. G. G. es el nombre provisional utilizado por algunos medios y documentos legales para referirse a un caso judicial reciente y significativo ante el Tribunal Supremo de Estados Unidos en abril de 2025. El caso enfrenta al gobierno federal, encabezado por la Administración de Donald Trump, contra un migrante identificado por sus iniciales J. G. G., en protección de su identidad, como es habitual en procesos de inmigración y derechos humanos.

derecho a una audiencia previa a la expulsión en casos donde exista riesgo creíble de persecución y pidió al Congreso una revisión urgente del marco legal migratorio³⁷.

Además, el tribunal determinó que las impugnaciones legales deben presentarse en el distrito donde los detenidos se encuentran, en este caso, Texas, y no en Washington D. C.

Este fallo del Tribunal Supremo marca un punto de inflexión. Aunque no desmantela el aparato de deportación masiva, introduce frenos legales que podrían ralentizar o modular su aplicación. El Congreso, presionado por la sentencia, enfrenta ahora el reto de reformar un sistema migratorio disfuncional, polarizado y cada vez más judicializado. A corto plazo, las agencias federales como ICE y CBP deberán ajustar sus protocolos operativos para evitar litigios, lo que podría generar tensiones internas y nuevas estrategias de externalización migratoria.

En definitiva, esta decisión abre un nuevo escenario en el que las políticas migratorias deberán enfrentar no solo el escrutinio social e internacional, sino también los límites que impone el derecho constitucional y el sistema judicial estadounidense.

Expulsiones en el Caribe: el caso dominicano

En el contexto de un endurecimiento regional de las políticas migratorias, la República Dominicana ha intensificado significativamente sus esfuerzos para controlar la inmigración irregular, especialmente la proveniente de Haití. Bajo la Administración del presidente Luis Abinader, se ha implementado una política de deportaciones masivas que ha suscitado preocupaciones tanto a nivel nacional como internacional.

Las deportaciones se han producido en un ambiente de creciente temor social hacia el crimen transfronterizo y la infiltración de actores armados provenientes del país vecino. En este contexto, el gobierno ha reforzado el control fronterizo con una combinación de presencia militar, tecnología de vigilancia y medidas de disuasión migratoria.

Entre enero y diciembre de 2024, las autoridades dominicanas deportaron a más de 276.000 extranjeros en situación migratoria irregular, siendo la mayoría ciudadanos

³⁷ SUPREMA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS. *Trump v. J. G. G.* Opinión del Tribunal, abril de 2025. Disponible en: https://www.supremecourt.gov/opinions/2025/trump_v_jgg.html (consultado el 28 de abril de 2025)

haitianos³⁸. Esta cifra representa un aumento significativo en comparación con años anteriores y refleja una política de deportación sistemática y sostenida³⁹.

Precisamente, en octubre de 2024, el gobierno anunció un plan para deportar hasta 10.000 haitianos por semana, lo que intensificó los operativos en todo el país. Estos operativos incluyen redadas en barrios, detenciones en hospitales y la demolición de asentamientos informales habitados por haitianos.



Figura 3. Deportación de haitianos. Fuente: *El País*

Una de las prácticas más controvertidas ha sido la deportación de mujeres haitianas embarazadas y lactantes directamente desde hospitales públicos. Organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional y expertos de la ONU, han condenado estas acciones, calificándolas de inhumanas y discriminatorias. Se han documentado casos de mujeres deportadas mientras estaban en trabajo de parto, lo que pone en riesgo su salud y la de sus hijos⁴⁰.

El gobierno dominicano defiende estas políticas como necesarias para mantener el orden y la seguridad nacional, argumentando que se realizan conforme a la ley. Sin embargo, las críticas internacionales han aumentado, con denuncias de que estas

³⁸ CNN EN ESPAÑOL. «La República Dominicana deportó en 2024 a 276.000 haitianos». 2/1/25. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2025/01/02/latinoamerica/republica-dominicana-deporto-2024-a276-000-haitianos-orig/>

³⁹ TELEMUNDO NOTICIAS. «República Dominicana intensifica las deportaciones de haitianos: 10.000 por semana». 12/12/2024. Disponible en: <https://www.telemundo.com/noticias/noticias-telemundo/internacional/republica-dominicana-deportaciones-masivas-haitianos-10000-una-semana-rcna174623>

⁴⁰ AMNISTÍA INTERNACIONAL. «Deportaciones de mujeres embarazadas en República Dominicana». Noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr27/8597/2024/es/> «Declaración sobre las deportaciones masivas en República Dominicana». Noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr27/8597/2024/es/>

deportaciones masivas violan derechos humanos fundamentales y agravan la crisis humanitaria en Haití.

La situación ha generado tensiones diplomáticas entre ambos países y ha sido objeto de preocupación por parte de la comunidad internacional, que insta a la República Dominicana a revisar sus políticas migratorias y garantizar el respeto de los derechos de los migrantes.

Este caso ejemplifica los desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en la gestión de flujos migratorios, especialmente cuando se combinan crisis humanitarias, políticas de seguridad y tensiones bilaterales. En última instancia, la respuesta dominicana —aunque enmarcada en preocupaciones legítimas de soberanía— también plantea preguntas profundas sobre la proporcionalidad de las medidas, el respeto al debido proceso y la corresponsabilidad regional frente al colapso haitiano.

Conclusión

La región latinoamericana y caribeña atraviesa un momento crítico en materia migratoria. Las recientes oleadas de deportaciones masivas, los retornos forzados —directos o inducidos— y las nuevas estrategias de control fronterizo han profundizado una crisis regional que ya se venía gestando desde hace años. Estas dinámicas, lejos de ser fenómenos aislados, forman parte de una estrategia sistemática de contención migratoria promovida desde Estados Unidos, donde el discurso y la práctica política han convertido al migrante en chivo expiatorio de todos los males nacionales.

Donald Trump ha sido el rostro más visible —y agresivo— de esa política. Su obsesión con los migrantes, especialmente los procedentes de América Latina y el Caribe, ha derivado en una arquitectura institucional diseñada para frenar la movilidad a cualquier precio. Bajo su liderazgo, no solo se reforzaron los muros físicos y legales en la frontera sur, sino que se impulsaron programas como «Quédate en México», los acuerdos de tercer país seguro y, más recientemente, el uso polémico de normativas como el Alien Enemies Act. En el núcleo de esta estrategia, se encuentra una visión profundamente punitiva que identifica al migrante como una amenaza, un enemigo

potencial o un invasor, legitimando así políticas de exclusión masiva y expulsión sistemática.

El impacto de estas políticas en América Latina y el Caribe es profundo. Más allá de las cifras, lo que está en juego es la estabilidad de sociedades ya marcadas por la desigualdad, la violencia y la fragilidad institucional. Las deportaciones masivas —que afectan no solo a quienes cruzan la frontera, sino también a quienes ya habían echado raíces en Estados Unidos— están desbordando las capacidades de los Estados receptores. El Salvador, Honduras, Guatemala, Haití, Venezuela o República Dominicana reciben cada semana contingentes de personas retornadas que deben ser reinsertadas en contextos de precariedad estructural.

En este marco, la llegada de miles de venezolanos deportados o autodeportados a lugares como el CECOT en El Salvador ilustra una nueva fase: la criminalización directa del migrante. El uso de megacárceles como herramienta de gestión migratoria representa una deriva preocupante, donde la seguridad reemplaza a la integración y el miedo sustituye al derecho.

Junto a esto, ha cobrado fuerza la política de autodeportaciones, una forma de expulsión encubierta en la que el Estado no necesita aplicar la fuerza: basta con instalar el miedo. Familias que optan por regresar voluntariamente ante el temor de ser detenidas, separadas o recluidas en condiciones inhumanas. En los últimos meses, esta práctica ha sido incluso incentivada económicamente, con programas promovidos por la Administración Trump que ofrecen el pago del billete de regreso, como si se tratara de un favor, cuando en realidad es una huida forzada disfrazada de opción personal.

Todo ello ha generado una reconfiguración migratoria de amplio alcance. La fractura de redes familiares, la interrupción del flujo de remesas y la incertidumbre sobre el estatus legal de millones de personas han alterado no solo la movilidad regional, sino también los modelos económicos que dependen del exilio como fuente de ingresos. Las remesas, que representan un porcentaje significativo del PIB en países como Honduras o El Salvador, se ven amenazadas por estas políticas de retorno, afectando directamente al consumo, la inversión comunitaria y la capacidad de sostener a millones de hogares.

Además, el sistema legal y judicial enfrenta hoy sus propios límites. La intervención del Tribunal Supremo estadounidense ha puesto de relieve los desafíos constitucionales de estas medidas, abriendo un espacio de disputa jurídica sobre hasta dónde puede llegar el Ejecutivo en su cruzada contra la migración. Sin embargo, los efectos ya están en marcha. La realidad es que muchos países de América Latina y el Caribe están asumiendo, voluntaria o forzadamente, el rol de frontera avanzada del norte global.

El balance general es sombrío: se impone una visión utilitaria de la movilidad humana, cuya suerte depende más de los ciclos electorales en el norte que de sus derechos fundamentales. Sin embargo, también emergen resistencias: desde las cortes hasta las calles, pasando por organizaciones de base, redes de solidaridad y propuestas de políticas regionales más justas.

El futuro de las deportaciones masivas no está escrito. Se decidirá en múltiples escenarios: en los discursos presidenciales de Washington, pero también en las decisiones legales de los tribunales; en las políticas públicas de Bogotá, San Salvador o Santo Domingo, pero también en la capacidad de movilización de las sociedades afectadas. América Latina y el Caribe tienen ante sí una oportunidad y una responsabilidad: no resignarse al papel de receptores pasivos de una política impuesta, sino construir una estrategia regional de movilidad, derechos y dignidad.

*Rocío de los Reyes Ramírez **
Analista del IEEE



34/2025

13 de mayo de 2025

María del Mar Hidalgo García

Myanmar: fragmentación y crisis humanitaria

Myanmar: fragmentación y crisis humanitaria

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024](#)

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

En la actualidad, Myanmar se encuentra inmersa en un conflicto civil que no solo está teniendo graves repercusiones políticas, económicas y humanitarias para las poblaciones locales, sino que también está influyendo a nivel geopolítico y geoestratégico en todo el Sudeste Asiático. El conflicto interno de Myanmar está provocando miles de víctimas, cientos de miles de desplazados y una violencia generalizada e indiscriminada que está asolando el país.

Durante el último año se han sucedido hechos muy relevantes que han provocado que el conflicto haya sufrido una profunda transformación. La Junta Militar ha perdido poder con la derrota en enclaves estratégicos, mientras que las fuerzas opositoras —que agrupan a diversos grupos étnicos y a la sociedad civil birmana— aumentan su fortaleza a medida que se alzan con victorias tanto en entornos urbanos como rurales.

Palabras clave:

Myanmar, Rhakine, Shan, Rohingya, OAE.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Myanmar: fragmentation and humanitarian crisis

Abstract:

Myanmar is currently in the midst of a civil conflict that is not only having serious political, economic and humanitarian repercussions for local populations, but is also having a geopolitical and geostrategic impact on the whole of Southeast Asia. The internal conflict in Myanmar is causing thousands of casualties, hundreds of thousands of displaced people and widespread and indiscriminate violence that is ravaging the country.

Over the past year, significant events have occurred that have caused the conflict to undergo a profound transformation. The military junta has lost power with the defeat in strategic enclaves, while the opposition forces—which bring together various ethnic groups and Burmese civil society—are increasing in strength as they rise to victory in both urban and rural environments.

Keywords:

Myanmar, Myanmar, Rhakine, Shan, Rohingya, OAE.

Introducción

El presente capítulo actualiza la situación del conflicto de Myanmar que ya ha sido tratado en dos ediciones anteriores tras el golpe de Estado que tuvo lugar en 2021. El país se encuentra sumido en una espiral de violencia que ha agravado la crisis política y humanitaria y que está teniendo importantes consecuencias geopolíticas, principalmente entre los estados fronterizos como Bangladesh, India y China. A pesar de estas circunstancias, el conflicto de Myanmar recibe escasa difusión internacional por lo que corre el riesgo de convertirse en un ejemplo más de conflicto olvidado.



Durante el último año han sucedido hechos muy relevantes que han provocado que el conflicto haya sufrido una profunda transformación. La Junta Militar ha perdido poder con la derrota en enclaves estratégicos, mientras que las fuerzas opositoras —que agrupan

a diversos grupos étnicos y a la sociedad civil birmana— aumentan su fortaleza a medida que se alzan con la victoria tanto en entornos urbanos como rurales.

Todo ello está generando una situación de inestabilidad que amenaza con expandirse más allá de las propias fronteras de Myanmar. Las consecuencias del conflicto son especialmente duras con la población civil tanto por los ataques indiscriminados como por la falta de productos básicos. La migración hacia las fronteras está provocando que los países que limitan con Myanmar estén también sufriendo las consecuencias del conflicto y que vean con preocupación las posibles consecuencias sobre su propia seguridad.

La lucha armada y la profunda crisis humanitaria provocada del conflicto conviven con el interés geoestratégicos vitales de la región, especialmente de China. La prolongación del conflicto en Myanmar retrasa y dificulta sus planes de establecer los corredores comerciales hacia el Índico y evitar de esta manera el estrecho de Malaca.

Antecedentes

El 1 de febrero de 2021, el ejército de Myanmar, conocido como el Tadmaw, llevó a cabo un golpe de Estado por considerar fraudulentos los resultados de las elecciones electorales que habían tenido lugar en noviembre de 2020.

Aunque la mayor parte de la resistencia en contra de la junta y a favor de la democracia se ha unido en torno al Gobierno de Unidad Nacional (NUG, por sus siglas en inglés) también hay Organizaciones Armadas Étnicas (OAE) que han aprovechado la oportunidad para reforzar su lucha histórica contra el poder central y para conseguir una mayor autonomía.

La Junta Militar de Myanmar tiene que hacer frente a estas dos formas de oposición armada y a sus combinaciones. En los días más próximos al golpe de estado, aprovechando las revueltas que estaban realizando los opositores prodemocracia, las OAE optaron por renovar su lucha armada para continuar con sus pretensiones de reconocimiento y autonomía e intentar recuperar los territorios que habían perdido en los años anteriores. Otros grupos étnicos, sin embargo, se han mantenido en una posición neutral, no respaldan al régimen militar pero tampoco se oponen a él de forma violenta.

Además de esta lucha histórica étnica, la Junta Militar tiene que hacer frente a los combatientes procedentes del levantamiento civil prodemocracia, en donde la etnia bamar es la predominante. Después del golpe de Estado los civiles formaron grupos de resistencia locales conocidos como la Fuerza de Defensa del Pueblo (PDF, por sus siglas en inglés). Algunos de estos grupos constituían la vertiente armada del partido del NUG, considerado el Gobierno legítimo de Myanmar por haber ganado las elecciones de 2020.

Esta diversidad de actores ha dotado al conflicto de una mayor complejidad ya que existen múltiples vertientes de lucha armada por la geografía y por las distintas asociaciones que se han generado entre todos los grupos opositores al régimen militar.

El conflicto se ha extendido por el país y al contrario de lo que se esperaba, los avances territoriales logrados en el último año por la resistencia a la Junta Militar no tienen precedentes (Mio Hein, 2024) lo que demuestra que los grupos étnicos y el PDF están cada vez más coordinados, disponen de más medios económicos y materiales y, lo que es más importante, cuentan con el apoyo de la población civil.

Cuando el general Min Aung Hlaing llegó al poder tras el golpe de estado no contaba con que el apoyo consolidado de la población hacia la democracia fuera tan fuerte y estuviera tan profundamente arraigado. Tampoco contaba con la alta resistencia que han mostrado los ejércitos étnicos que, lejos de estar divididos y debilitados, han sido capaces de coordinarse para aumentar su fuerza, incluso con los grupos armados del Gobierno del NUG.

El conflicto de Myanmar no es una guerra civil; es la sublevación de un pueblo, con diferencias, pero amalgamado, frente al poder de la Junta Militar. En este contexto se puede entender el éxito, por ejemplo, de la operación 1027¹, una ofensiva lanzada en octubre de 2023 en el norte del estado de Shan en la que participaron los tres miembros de la Alianza de los Hermanos —el Ejército de Arakán (AA), el Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Myanmar (MNDAA)² y el Ejército de Liberación Nacional Ta'ang (TNLA)— en coordinación y con el PDF (Htoo Zan, 2023). La importancia de esta operación radica en que era la primera vez que la Alianza de la Hermandad se coordinaba de militar y abiertamente con el NUG (Myo Hein, 2023).

¹ Denominada así porque se realizó el 27 de octubre de 2023.

² También conocido como el grupo étnico armado Kokang, cuyos miembros son chinos han que hablan mandarín y son nativos de Kokang.

Durante la operación 1027, las milicias aliadas atacaron simultáneamente varias posiciones del Ejército, la Policía y otras fuerzas de seguridad en el norte del estado de Shan. Los militares de la Junta sufrieron cuantiosas pérdidas humanas y materiales como aviones de combate, helicópteros y vehículos blindados. La Alianza de la Hermandad y sus aliados de resistencia en todo el país también capturaron alijos de armas y municiones, así como importantes bases militares y ciudades estratégicas (Htoo Zan, 2024).

Esta victoria supuso un punto de inflexión en el conflicto ya que inspiró a otros grupos de resistencia, incluidos otros ejércitos étnicos, a lanzar ataques coordinados contra el ejército de la Junta Militar (Htoo Zan, 2024).. La escalada continuó con las operaciones 1107 y 1111, de los días 7 y 11 de noviembre, protagonizadas por otras organizaciones étnicas en el estado de Kayah Oriental. La novedad viene dada por un nivel de coordinación sin precedentes y el uso de drones comerciales para atacar objetivos, como infraestructuras y camiones para el transporte de mercancías. También era notable el aumento de frentes, aunque grandes ciudades como Yangon, Mandalay o Naypyidaw no se estuvieron implicadas en los combates.

Todos estos ataques coordinados redujeron drásticamente la zona de influencia de Junta Militar, limitándola a un espacio cada vez más pequeño en el centro del país (Myo Hein, 2024b).

Tres meses después de la operación 1027, China logró negociar la tregua de Kunning. Según este acuerdo los grupos opositores renunciaban a realizar ataques ofensivos contra campamentos militares o ciudades bajo el poder de la junta. Por su parte la Junta Militar se comprometía a no realizar ataques aéreos y a no utilizar armamento pesado. Sin embargo, la tregua duró poco. En junio, los militares y los rebeldes retomaron los enfrentamientos, llevando a cabo la operación 1027 (II) y la operación Shan-Man con resultado negativo para el Gobierno de la Junta Militar ya que los rebeldes tomaron la estratégica ciudad de Lashio y, además, se debilitó la posición del general Hiaing dentro del propio régimen militar (Aljazeera, 2024).

El ejército de la Junta Militar ha sufrido pérdidas significativas de tropas terrestres debido a desertiones, bajas y rendiciones. Como resultado, el número total de tropas de combate se ha reducido a 130 000 y las fuerzas auxiliares de policía y milicias que

apoyaban a la Junta Militar comprenden alrededor de 70 000 efectivos, en comparación con las estimaciones anteriores que eran de, al menos, 300 000 (Myo Hein, 2024).

Esta disminución en el número de efectivos, hizo que la Junta Militar aplicara la ley de reclutamiento obligatorio que había estado inactiva desde 2010 (Myo Hein, 2024b) lo que ha provocado pánico entre la población birmana. Percibiendo el servicio militar como una probable sentencia de muerte, miles de personas han huido a las zonas liberadas por la resistencia o han emigrado a través de las fronteras, agravando el problema —casi estructural— de los refugiados en Myanmar (UNHCR, 2021). Otros se han unido a las fuerzas de resistencia que luchan contra el régimen de la Junta (UNHCR, 2021).

La aplicación de esta ley ha aumentado la inestabilidad regional. La expansión del conflicto armado en todo el país ha privado a las comunidades de las necesidades básicas y del acceso a los servicios esenciales.

El pueblo de Myanmar ha sufrido graves violaciones de los derechos humanos, más de 26 000 personas han sido detenidas y más de 8000 civiles han sido asesinados. Se han producido desplazamientos masivos a causa de los combates y ataques indiscriminados contra la población civil (De Riedmatten, 2024).

La Junta Militar está utilizando su famosa *estrategia de los cuatro cortes* en partes del país que no han sido atacadas directamente en operaciones militares anteriores, principalmente en el estado de Mon (Mon y Quadrini, 2023). Esta estrategia está diseñada para cortar las fuentes de alimentos, los fondos, la información y los reclutas (Mon y Quadrini, 2023). Por este motivo, la Junta ha sido acusada de utilizar el hambre como arma de guerra (Firstpost, 2024).

Situación actual

Los últimos acontecimientos descritos anteriormente han provocado que el conflicto presente una dinámica distinta con relación al último año. La Junta Militar está perdiendo las batallas en varios lugares estratégicos gracias a que los grupos étnicos y el PDF están actuando de una forma coordinada e innovadora que no tenía precedentes (Paliwal, 2024). Los enfrentamientos se han intensificado en las fronteras con China, la India y Bangladesh.

La Junta prometió realizar elecciones en 2025, para lo cual anunció la realización de un censo de población. Estas supuestas elecciones han sido tachadas de una farsa y es muy poco probable que su resultado sea aceptado, al menos por los países occidentales (Reuters, 2024).

Mientras tanto, Aung San Suu Kyi, ganadora de las elecciones del 2021 cuyo resultado produjo el golpe de Estado, continúa en prisión por los delitos presentados por la Junta Militar. El papa Francisco ha pedido su liberación e incluso ha propuesto que pueda ser acogida en el Vaticano (EFE, 2024).

La desesperación por ir perdiendo la guerra hace que la Junta sea responsable de auténticos crímenes de guerra con ataques aéreos indiscriminados contra civiles y objetivos no militares (Frontier, 2024). Se estima que entre el 1 de abril de 2023 y el 30 de junio se han producido 613 muertes de civiles por ataques aéreos, lo que representa un aumento del 739 % en comparación con los quince meses anteriores (United Nations Human Rights, 2024).

Los soldados han comenzado a desertar y la Junta Militar está teniendo problemas para mejorar su capacidad de reclutamiento (Paliwal, 2024). Además, para alentar estas deserciones el NUG ha construido campamentos que ayudan a los desertores a pasar a la vida civil (Paliwal, 2024).

El Ejército de Arakán ya ha tomado el control de la mayor parte del Estado de Rakhine, incluida la frontera con Bangladesh y es probable que pueda tomar la capital, Sittwe y el estratégico puerto de Kyaukpyu (Horsey, 2024).

En tan solo unos meses, el Ejército de Arakán ha creado la mayor zona de Myanmar bajo el control de un grupo armado no estatal, tanto en términos de tamaño como de población y ahora está a punto de hacerse con la seguridad de casi todo Rakhine e incluso es posible que el Ejército de Arakán esté forjando un protoestado de más de un millón de personas en la frontera entre Myanmar y Bangladesh (Bloomberg News, 2024).

El costo de su éxito ha sido alto, sobre todo para los civiles (International Crisis Group, 2024). En respuesta a esta victoria, la Junta Militar ha comenzado a arrestar a decenas de personas por enviar suministros a la zona rebelde (RFA Burmese, 2024).

En las regiones en donde la presión sobre los militares está al límite la Junta Militar está contratando milicias privadas y fuerzas de guardia fronteriza (FGF) para atacar

combatientes de la resistencia y atemorizar a los civiles. El pago de estas fuerzas de apoyo se realiza con dinero en efectivo generado por el tráfico de drogas o permitiendo el funcionamiento de empresas ilícitas (Paliwal, 2024).

Frente a esta forma de actuar de la junta, los grupos de la oposición están proporcionando alimentos y medicinas a la población e incluso han dado un paso más allá al crear sistemas de gobernanza paralelos. Por ejemplo, el Ejército de Arakan ha creado tribunales, mecanismos policiales y clínicas médicas que están permitiendo que las agencias de ayuda humanitaria puedan operar sobre el terreno. También está ofreciendo alimentos y medicinas a la población civil, tanto a budistas como musulmanes, del estado de Rakine (Paliwal, 2024).

La captura de la ciudad norteña de Lashio por parte de la resistencia el 3 de agosto marca un punto de inflexión en el conflicto de Myanmar. Después de un mes de feroces combates, el Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Myanmar (MNDAA) y las fuerzas de resistencia aliadas capturaron este bastión crucial en el norte del estado de Shan, asestando un duro golpe a la asediada junta. Esto representa algo más que la pérdida de una gran ciudad. Es la primera vez que un comando militar regional es capturado por las fuerzas de resistencia (Myo Hein, 2024c).

Crisis humanitaria: desplazados y rohinyás

La situación de conflicto generalizada por todo el país —con un mayor deterioro en el norte de estado de Shan, la región de Mandalay y el estado de Rakhine— provoca nuevos desplazamientos de población. A ello hay que añadir que, desde finales de junio, las lluvias torrenciales monzónicas y el desbordamiento de varios ríos han sumergido varios estados y regiones, exacerbando las ya graves necesidades humanitarias y afectando a unas 393 000 personas. En todo el país, se estima que tres millones de personas están desplazadas internamente y muchos de los nuevos desplazados viven sin un refugio adecuado durante la temporada de monzones (OCHA, 2024).

De todos los desplazados, hay que destacar la situación especial que sufren los rohingyas que intentan huir de Myanmar para entrar en Bangladesh. Considerados apátridas ahora están pasando a engrosar las fuerzas armadas tanto de la Junta Militar (International Crisis Group, 2024) como de los grupos opositores. Por su participación

activa en el conflicto se han convertido en objetivos de ataques (Myanmar Closed Consultations, 2024).

Actores externos

Transcurridos tres años desde el golpe de Estado y en vista de que el conflicto se está volviendo más complejo en Myanmar con el aumento de violencia y el retraso de la convocatoria de elecciones, los actores internacionales están desarrollando estrategias sobre cómo abordar esta crisis que amenaza con desestabilizar a todo el sudeste asiático, en especial los países fronterizos.

China

Myanmar ha sido una nación estratégicamente importante para China debido a sus abundantes recursos, su posición geográfica en la costa oriental de la Bahía de Bengala y su frontera terrestre. Myanmar y China comparten una frontera de 2129 km de largo. En ella se sitúan varios puntos estratégicos en donde tiene lugar las transacciones comerciales como Muse, Lwegel, Chinshwehaw (Lintner, 2023). El valor del comercio en tres estaciones fronterizas clave ahora controladas las organizaciones étnicas, asciende a más de 9400 millones de dólares, lo que constituye casi el 91 % del valor total del comercio transfronterizo entre Myanmar y China (ISP, 2024).

Las relaciones entre Myanmar y China a menudo se han descrito como *Pauk Phaw*, una relación fraternal, debido a sus lazos políticos, económicos y diplomáticos históricos y culturales³. Las principales preocupaciones de China en Myanmar son la estabilidad del país, especialmente las porosas regiones que colindan con la provincia de Yunnan y el avance de los megaproyectos asociados con la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) como el Corredor Económico China-Myanmar (CMEC) que incluye un puerto de aguas profundas en Kyaukphyu, un parque industrial y un enlace ferroviario de alta velocidad entre Kunming en China y Mandalay en Myanmar. Estas infraestructuras permiten a China tener acceso al Índico y evitar así el importante *chokepoint* del Estrecho de Malaca.

³ Véase: [Ministerio de Relaciones Exteriores de la R.P.China \(mfa.gov.cn\)](http://mfa.gov.cn)

En paralelo al trazado de la línea de ferrocarril se ha construido el gasoducto que conecta la provincia de Yunnan con el mar de Andamán.



En segundo lugar, China necesita evitar que Myanmar se convierta en un estado fallido que provoque la interrupción del comercio y la afluencia de refugiados. Por eso no duda en negociar con quien tenga el poder de un determinado territorio en Myanmar, ya sea la Junta Militar. A pesar de la política de no injerencia en asuntos internos de otros países tan característica de China, la realidad es que China está teniendo una participación más o menos activa en el conflicto en función de sus intereses. Por ejemplo, en el estado de Rakhine, China argumenta que el conflicto y la crisis humanitaria generada con asuntos internos de Myanmar y que la crisis de los *rohingyas* debe ser tratada de forma constructiva entre el país birmano y Bangladés, ambos considerados amigos de China (Security Council, 2024).

Situación distinta es su injerencia en el conflicto en otros estados fronterizos de Myanmar, en donde la posición de China es mucho más activa⁴. A China le conviene estabilizar la frontera y alejar la lucha de sus territorios de interés para garantizar la estabilidad del CMEC, la seguridad de los nacionales chinos y para crear un espacio donde poder suprimir las redes de ciberestafas (Riezu Tévar, 2024).

Desde el golpe de Estado, estas actividades se han expandido como consecuencia de la laxitud de los militares para hacerles frente ya que necesitan el apoyo de los grupos armados étnicos. Además, el próspero negocio de las operaciones de estafa se ha convertido en uno de los principales generadores de ingresos de las milicias. En 2023, se estimó que el número de estafadores que trabajaban en Myanmar era de 120 000 personas y los ingresos anuales totales generados por ellos se estimaron en 15 300 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a una cuarta parte del PIB de Myanmar en 2023 (Paing, 2024).

En mayo de 2023 China pidió a la Junta que erradicara los centros de estafa cibernéticas en donde trabajan chinos de forma ilegal reclutados por las mafias. La falta de voluntad de esta para poner en marcha una iniciativa a gran escala frente a estos centros proporcionó una oportunidad de oro para la resistencia en forma de aprobación tácita del Gobierno chino para la operación 1027 a finales de 2023 (Bicker, 2024). La Alianza de las Tres Hermandades declaró al comienzo de la operación 1027 que la eliminación de los centros de estafas cibernéticas era una de las principales razones para comenzar la ofensiva (Paing, 2024). De hecho, el éxito de la operación 1027 no puede entenderse sin una participación activa de China en el conflicto apoyando al movimiento de resistencia a la Junta para poder reforzar su influencia en la frontera de Myanmar para controlarla a su favor y liberar a sus nacionales de los centros de ciberestafas (Reuters, 2024b).

Por lo tanto, China se mueve entre dos aguas. Por un lado, el gigante asiático es un importante aliado y proveedor de armas de la Junta (AFP, 2024) y es el menos interesado en facilitar una caída del régimen militar, que puede acelerar un caos que conduzca a la fragmentación político y territorial de Myanmar en múltiples estados étnicos. Esta situación sería desfavorable porque podría conducir al colapso de la economía birmana con unas graves consecuencias para las inversiones chinas en Myanmar.

⁴ Véase: <https://www.iseas.edu.sg/media/event-highlights/webinar-on-myanmars-relations-with-russia-and-china-convenience-or-co-optation>

La Junta sigue manteniendo el control sobre las infraestructuras estatales cruciales de la nación. Hasta la fecha, esta controla aeropuertos internacionales, puertos marítimos y áreas económicamente importantes como la capital comercial, Rangún, que también tiene la mayor cantidad de embajadas extranjeras. Esta es la razón por la que China mantiene interacciones de alto nivel con la Junta a pesar de que un reciente informe del Consejo Asesor Especial para Myanmar (SAC-M) indica que la Junta carece de control territorial efectivo, con once de los dieciocho municipios a lo largo de la frontera entre China y Myanmar totalmente bajo la resistencia (Paing, 2024).

Por otro lado, China también mantiene lazos con los grupos étnicos armados de Myanmar que controlan el territorio cerca de su frontera y considera ahora que podrían ser mejores garantes de la estabilidad fronteriza que las fuerzas de la Junta Militar, especialmente en el Estado de Shan. Sin embargo, China debe evitar que estos grupos armados como el MNDAA, se alinee con otras fuerzas de la oposición, como el PDF, porque percibe que están respaldadas por EE. UU. (Aye, 2024).

Para evitar que las milicias étnicas puedan decantarse por el apoyo occidental, China ha endurecido los controles sobre el movimiento de bienes de consumo y medicinas a través de su frontera con Myanmar (Myanmar Now, 2024). China ha cortado la electricidad, el agua y las comunicaciones a la ciudad de Laukkai, controlada por el MNDAA y ha restringido el comercio de artículos como medicinas a todo el estado de Shan del Norte. Ante esta situación, el MNDAA ya ha declarado no tener ninguna alianza con el PDF, grupo armado del NUG (Scott Mathieson, 2024). Las repercusiones de estas medidas restrictivas están influyendo directamente en la población por lo que China también que gestionar adecuadamente el sentimiento antichina que se está generando.

China también está llevando a cabo una intensa actividad diplomática, asentada en la propuesta de tres puntos: evitar conflictos civiles en Myanmar, evitar la interferencia externa y que el país birmano siga siendo parte de la ASEAN. Todo ello en busca de alcanzar un proceso de paz que evite el caos anárquico en Myanmar que supondría una amenaza para sus intereses comerciales en la región.

Bangladesh

Los rápidos acontecimientos en el estado de Rakhine han repercutido al otro lado de la frontera con Bangladesh, ya golpeada con una crisis como la de los campos de refugiados que albergan a casi un millón de rohingya⁵.

Las relaciones entre el Gobierno de Bangladesh y el Ejército de Arakan se han deteriorado mucho desde principios de 2024. Las condiciones de seguridad han empeorado aún más a medida que los grupos armados rohingya llevan a cabo campañas de reclutamiento en los campos, primero tratando de alistar a hombres rohingya de forma voluntaria y, cuando eso fracasó en gran medida, recurriendo al reclutamiento forzoso. La mayoría de los reclutas parecen haber sido transferidos al ejército de Myanmar (Human Rights Watch, 2024).

A medida que el Ejército de Arakan avanza hacia el norte del estado de Rakhine, se ha enfrentado a desafíos crecientes en la gestión de su relación con las autoridades de Bangladesh, tanto con el Gobierno de la antigua primera ministra Sheikh Hasina, como con el Consejo presidido por Muhammad Yunus tras el derrocamiento de aquélla en agosto. La posibilidad de que el Ejército de Arakan establezca el control total de la frontera ha cambiado la perspectiva de la situación de los rohingyas. Bangladesh han presionado al Ejército de Arakan para que se reúna con los líderes rohingya para avanzar en las negociaciones sobre la repatriación de refugiados a las áreas controladas por este grupo armado, pero de momento esta opción parece que no es factible (Human Rights Watch, 2024b).

Rusia

Desde el golpe de Estado de 2021, Rusia ha reemplazado a China como principal proveedor de armas de Myanmar⁶. La creciente dependencia del SAC del poder aéreo en el conflicto en curso en Myanmar ha llevado a una mayor dependencia de los aviones de fabricación rusa y menos de los aviones de fabricación china. La SAC también está adquiriendo combustible para aviones de Rusia.

⁵ Véase: <https://data.unhcr.org/en/country/bgd>

⁶ Véase: <https://www.iseas.edu.sg/media/event-highlights/webinar-on-myanmars-relations-with-russia-and-china-convenience-or-co-optation/>

Para el líder de la Junta Militar de Myanmar, Min Aung Hlaing, Rusia es como el *amigo para siempre* mientras que China e India les otorga el rango de *amigos cercanos* (Storey, 2023). De hecho, para corresponder a la solidaridad del Kremlin tras el golpe de Estado, la Junta Militar birmana respaldó inmediatamente la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, siendo el único Estado miembro de la ASEAN en hacerlo (Storey, 2023).

Para Rusia, Myanmar no representa una amenaza para la seguridad internacional y por eso evita que se trate de forma pública este conflicto en el seno del Consejo de Naciones Unidas y argumenta que las delegaciones occidentales tratan de politizar la situación de Myanmar (Security Council, 2024).

EE. UU.

La política estadounidense hacia Myanmar desde el golpe militar se centra en restaurar la democracia, exigir responsabilidades a los militares por sus crímenes y brindar ayuda humanitaria a una población vulnerable (Myres, 2024).

En noviembre de 2022, el Congreso de EE. UU. aprobó la Burma Act⁷ en la que se establece que Estados Unidos apoya al pueblo birmano en su lucha por la democracia, los derechos humanos y la justicia. Desde el golpe, Estados Unidos ha proporcionado cuatrocientos millones de dólares para apoyar el movimiento prodemocracia (Myres, 2024). Sin embargo, la implementación de esta ley avanza lentamente.

La primera disposición clave de la Burma Act permite «programas para fortalecer el federalismo en y entre los estados étnicos de Myanmar, incluida la asistencia no letal para las organizaciones armadas étnicas. La ayuda no letal incluye: radios para comando y control, computadoras portátiles adecuadas para condiciones difíciles, sistemas GPS, teléfonos satelitales, chalecos antibalas, drones civiles y repuestos, así como sistemas de alerta temprana para actores de la resistencia y civiles contra ataques aéreos militares» (Myres, 2024).

Desde la perspectiva del interés nacional, Estados Unidos tiene una oportunidad que no debe desperdiciar para apoyar el establecimiento de un Gobierno estable, federal, inclusivo y democrático en Myanmar (Myres, 2024). Sin embargo, ese Estado Federal

⁷ Véase: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2937>

deseado no será fácil de lograr. El aumento de poder territorial y político de los distintos grupos étnicos conseguido por la lucha armada y el apoyo exterior puede dirigir a Myanmar hacia la fragmentación en lugar de una reunificación en un Estado Federal. En este caso, China podría encontrar muchas dificultades para seguir avanzando en sus corredores comerciales y en la consolidación de la BRI al tener que tratar con múltiples actores. En un contexto de rivalidad geopolítica y económica entre ambas potencias, sería EE. UU. el país que obtendría una mayor ventaja de la situación.

Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)

Desde el inicio del conflicto la ASEAN se postulaba como la organización regional que debía determinar la vía más adecuada para alcanzar la paz y volver a constituir un Gobierno democrático. Sin embargo, el Consenso de los Cinco puntos (5PD)⁸, acordado en Yakarta en abril de 2021 por los Estados miembros de la ASEAN, incluida la Junta Militar de Myanmar, sigue sin aplicarse y solo se ha implantado parcialmente.

A pesar de las esperanzas puestas en la ASEAN, la realidad es que esta organización no tiene las herramientas ni el historial para resolver una crisis de la magnitud a la que se enfrenta Myanmar (Root, 2024).

El Consenso de Cinco Puntos sigue siendo la principal referencia para abordar la crisis política en Myanmar y a pesar de los esfuerzos del enviado especial de la ASEAN, Alounkeo Kittikhoun, para resolver la crisis en Myanmar los avances son muy limitados.

India

El 1 de marzo de 2024, K. Vanlalvena, miembro de la Cámara Alta del Parlamento de la India y representante del estado indio de Mizoram, se reunió con el comandante del Ejército de Arakan (AA) en el estado Chin de Myanmar para plantear dos cuestiones: el flujo de refugiados de Myanmar a Mizoram y una red de carreteras inacabada que obstaculiza los planes de la India de construir conectividad terrestre y marítima con el

⁸ Adoptado por la ASEAN en abril de 2021, el 5PC pedía el cese inmediato de la violencia, el diálogo constructivo entre todas las partes y la asistencia humanitaria, entre otras medidas.

sudeste asiático. Esta reunión marcó un posible punto de inflexión en la estrategia geopolítica de la India en Myanmar (Yumlembam, 2024).

Al igual que China, India se enfrenta a una elección inminente entre seguir comprometido con la Junta o fortalecer sus relaciones con las organizaciones étnicas armadas (EAO) de Myanmar para proteger sus intereses estratégicos y económicos (Pande, 2023).

Myanmar es la puerta de entrada de la India al sudeste asiático y, por lo tanto, esencial para el desarrollo de su política Act East⁹ y la proyección de sus capacidades en la región¹⁰. Una de las principales rutas continentales es el proyecto en curso de la Autopista Trilateral India-Myanmar-Tailandia (IMT Highway). La autopista, que tiene una extensión aproximada de 1360 kilómetros, conecta Manipur, en el noreste, con Mae Sot, en Tailandia, a través de Mandalay y Bagan, en Myanmar ([Goswami](#), 2024). Además de esta autopista también la conexión eléctrica entre estos países es un objetivo prioritario para la India (Pande, 2023).

Por lo que respecta al flujo de refugiados, los ataques aéreos de las fuerzas de la Junta Militar de Myanmar han provocado cientos de muertes y han obligado a decenas de miles de civiles a abandonar sus hogares y medios de vida. Las Naciones Unidas estiman que Más de 60 000 han huido a los estados fronterizos indios de Mizoram y Manipur, mientras que otros 61 000 permanecen como desplazados internos (Campbell y Nillian, 2024).

La interacción constante entre ambos lados de la frontera ha dificultado la administración del control fronterizo y se veía reflejada por la existencia de un Régimen de Libre Movimiento (FMR por sus siglas en inglés) en la frontera. Sin embargo, la Administración India anunció en febrero de 2024 su intención de acabar con el FMR y construir un muro como medida preventiva ante la escalada de conflictos, tanto en Myanmar como en el estado de Manipur (Campbell y Nillian, 2024). La reconsideración del FMR se basa no solo en la creciente afluencia de ciudadanos de Myanmar tras el golpe de Estado de 2021, sino también en el incremento del contrabando y tráfico de drogas al haber disminuido el control aduanero por parte de la Junta Militar de Myanmar (Pant y Banerjee, 2024). De esta forma, India pretende garantizar la seguridad interna del país y mantener

⁹ La política Act East (AEP) tiene como objetivo promover el desarrollo económico en el noreste de la India y más allá mediante el fomento de lazos más estrechos con las naciones del Este y el Sudeste Asiático.

¹⁰ Véase: *El eslabón medio: los intereses de China e India en Myanmar y sus implicaciones para la geopolítica en el Indo-Pacífico*. Autor: Dra. Sara Álvarez Quintáns.

la estructura demográfica de los estados del noreste de la India fronterizos con Myanmar (Singh, 2024).

ONU

A pesar de la grave situación de conflicto en la que está sumido Myanmar, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no es capaz de alcanzar un acuerdo sobre la aprobación de una resolución que contribuya a poner fin a las hostilidades. El Consejo dio un primer paso importante para mejorar la vida de las personas en Myanmar con la Resolución 2669 en 2022 pero desde su aprobación han tenido lugar muy pocos avances.

El Consejo de Seguridad complementa la labor de la ASEAN apoyando sus esfuerzos por aplicar su Consenso de cinco puntos sobre Myanmar con el propósito de avanzar hacia una solución política a la crisis Myanmar. Pero la falta de implementación efectiva de este acuerdo está fomentando una mayor presión dentro del Consejo de Seguridad para que se alcance una resolución. De hecho, hay una propuesta presentada por Reino Unido. Entre otras cuestiones, en el borrador inicial de la resolución se pide que se ponga fin a las transferencias ilícitas de armas, que se preste un acceso humanitario rápido y sin trabas, que se ponga fin de inmediato a la violencia y que se dialogue entre las partes pertinentes (Lederer, 2024). Pero teniendo en cuenta la necesidad de consenso y que Rusia ha declarado que el conflicto de Myanmar no es una amenaza para la seguridad internacional (Security Council, 2024) es difícil que se consiga avanzar por este camino.

El reciente nombramiento de Julie Bishop, de Australia, como su enviada especial para Myanmar, al menos viene a cubrir el vacío que existía en la negociación y en la puesta al día de la situación de Myanmar. Desde su nombramiento en abril, Bishop ha mantenido una serie de reuniones con funcionarios de la región y representantes de China, Indonesia, Laos, Malasia y Tailandia (Myanmar Closed Consultations, 2024).

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU también ha mostrado su preocupación por la crisis en Myanmar, por los abusos generalizados por parte del ejército y los grupos armados de la oposición, incluido el reclutamiento forzoso de miembros de la comunidad *rohingya* y su uso como escudos humanos (United Nations Human Rights Council, 2024).

El secretario general sigue pidiendo una respuesta internacional unificada y alienta a los Estados miembros, en particular a los países vecinos, a aprovechar su influencia para abrir canales humanitarios en línea con los principios internacionales, poner fin a la violencia y buscar una solución política integral que conduzca a un futuro inclusivo y pacífico para Myanmar.

Myanmar se ha convertido en un epicentro mundial de la producción de metanfetamina y opio y en el hogar de una rápida expansión de las operaciones internacionales de ciberestafa, especialmente en las zonas fronterizas. Para el secretario general, la situación de Myanmar supone una crisis desenfrenada de tráfico de personas y comercio ilícito con implicaciones globales por lo que es necesario una mayor unidad internacional y apoyo a la región (Security Council, 2024).

Perspectivas

Las derrotas de las fuerzas armadas de la Junta Militar y las crisis económica y humanitaria que sufre Myanmar en la actualidad están cuestionando en el liderazgo de Ming Aung Hlaing. Es posible que en los próximos meses pueda ser sustituido, aunque, en la actualidad, no se sabe quién podrá reemplazarlo.

La voluntad de coordinación de entre la Alianza de la Hermandad y el NUD —como la alcanzada para llevar a cabo la operación 1027— puede verse como un ejemplo del tipo de cooperación necesaria para construir una república federal en Myanmar. Este compromiso compartido de derrotar a la Junta Militar podría constituir una base sólida para construir un futuro sin un Gobierno militar.

Sin embargo, alcanzar este objetivo —compartido también por la comunidad internacional— no es una tarea fácil, incluso contando con la caída de la Junta Militar, principalmente porque Myanmar nunca ha sido una entidad homogénea, sino que ha sido un estado fragmentado étnicamente.

Es difícil predecir cuáles van a ser las pretensiones de los grupos étnicos que operan en la periferia del país ya que podrían estar más interesados en el establecimiento de patrias étnicas permanentes —según el modelo del estado de Wa, junto a la frontera con China— que luchar por el control del centro del país en donde se sitúa la capital y la mayoría de la población birmana.

En este contexto es más difícil que se avance hacia un modelo federal si finalmente la Junta Militar es derrotada. Los grupos étnicos no van a renunciar a la autoridad que han conseguido por sus victorias frente a los militares y que ha causado tantos daños civiles. Mantendrán sus ejércitos para defender el territorio y sobre todo el control de recursos naturales y de fuentes de ingresos derivados de fuentes ilícitas como la producción de drogas, casinos y centros de estafa.

Tras la presión de China en su frontera, es muy probable que las operaciones de ciberdelincuencia se trasladen más al sur, cerca de la frontera entre Tailandia y Myanmar.

Al mismo tiempo, tanto China como India buscan influencia en cada uno de los estados étnicos que están surgiendo tras las derrotas de la Junta Militar por razones geoestratégicas. Los intereses comerciales vitales de China están muy presentes en el conflicto, a pesar de su política de no injerencia. De momento, China está poniendo freno a la cooperación entre determinados grupos étnicos armados y el PDF del Gobierno civil, bajo la sospecha de que éste último esté recibiendo apoyo de EE. UU.

La consolidación de los proyectos comerciales y de comunicación que tienen ambas potencias en Myanmar puede encontrarse con muchas dificultades por las distintas autoridades territoriales étnicas que podrían establecerse y por las que transcurren estas infraestructuras. Tendrán que llevar a cabo diferentes negociaciones, con diferentes concesiones para intentar no romper ningún eslabón territorial en las infraestructuras que cruzan Myanmar, de este a oeste, para China y de norte a sur para la India.

Bangladesh busca ver el rápido retorno de hasta un millón de refugiados rohingyás. Su situación depende ahora del Ejército de Arakan y de su brazo político y no del poder central de la Junta Militar.

La crisis humanitaria en Myanmar recibe cada vez más respaldo de la comunidad internacional, pero serán necesarios más fondos para poder afrontar las necesidades de los desplazados por causa del conflicto y también por la paralización del comercio en las fronteras que está privando a la población de productos básicos.

Bibliografía

- AFP. (2024). Myanmar ethnic armed group claims control of town on key highway to China [en línea]. *Frontier Myanmar*. [Consulta: 30 septiembre 2024].
Disponible en:
<https://www.frontiermyanmar.net/en/myanmar-ethnic-armed-group-claims-control-of-town-on-key-highway-to-china/>
- Al Jazeera. (2024). Myanmar's military, ethnic armed groups agree to China-mediated truce [en línea]. *Aljazeera*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.aljazeera.com/news/2024/1/12/myanmars-military-ethnic-armed-group-s-agree-to-china-mediated-truce>
- Aye, N. C. (2024). China pressures Myanmar ethnic groups to cut ties from forces perceived as close to US [en línea]. *Voa News*. [Consulta: 30 septiembre 2024].
Disponible en:
<https://www.voanews.com/a/china-pressures-myanmar-ethnic-groups-to-cut-ties-from-forces-perceived-as-close-to-us/7797362.html>
- Bicker, L. (2024). La guerra que se interpuso en el ambicioso proyecto de la Nueva Ruta de la Seda de China [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 30 septiembre 2024].
Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cp3wjzn951qo>
- Bloomberg News. (2024). Myanmar junta to lose restive state to armed group [en línea]. *Bangkok Post*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.bangkokpost.com/world/2854391/myanmar-junta-set-to-lose-restive-state-to-ethnic-armed-group>
- Campbell, T y Nilian, J. (2024). Myanmar: Resistance and the cost of the coup in Chin State [en línea]. *XCEPT*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.xcept-research.org/myanmar-resistance-and-the-cost-of-the-coup-in-chin-state/>
- De Riedmatten, L. (2024). World Refugee Day Statement 2024 [en línea]. *The Border Consortium*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://reliefweb.int/report/myanmar/border-consortium-world-refugee-day-statement-2024>

- EFE. (2024). El papa pide la liberación de la líder y nobel birmana Suu Kyi y propone acogerla en el Vaticano [en línea]. *EFE*. [Consulta: 30 septiembre 2024].
Disponible en: <https://efe.com/mundo/2024-09-24/papa-birmania-suu-kyi/>
- Firstpost. (2024). 'They are using food as weapon': Myanmar's junta is starving civilians for an edge in civil war [en línea]. *Firstpost*. [Consulta: 30 septiembre 2024].
Disponible en:
<https://www.firstpost.com/world/they-are-using-food-as-weapon-myanmars-junta-is-starving-civilians-for-an-edge-in-civil-war-13807895.html>
- Frontier. (2024). Anyar rising: Myanmar's Dry Zone PDFs up the ante [en línea]. *Frontier Myanmar*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.frontiermyanmar.net/en/anyar-rising-myanmars-dry-zone-pdfs-up-the-ante/>
- Goswami, A. S. (2024). India's "Act East" ambition must navigate Myanmar [en línea]. *The Interpreter*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-s-act-east-ambition-must-navigate-myanmar>
- Horsey, R. (2024): Myanmar Is Fragmenting—but Not Falling Apart [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.foreignaffairs.com/burma-myanmar/myanmar-fragmenting-not-falling-apart>
- Htoo Zan, H. (2023). Operation 1027 Will Not End Until Myanmar's Junta is Removed, Ethnic Army Says [en línea]. *The Irrawaddy*. [Consulta: 30 septiembre 2024].
Disponible en:
<https://www.irrawaddy.com/in-person/interview/operation-1027-will-not-end-until-myanmars-junta-is-removed-ethnic-army-says.html>
- . (2024). Operation 1027 Delivered Three Months of Humiliation to Myanmar's Junta [en línea]. *The Irrawaddy*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:
<https://www.irrawaddy.com/news/conflicts-in-numbers/operation-1027-delivered-three-months-of-humiliation-to-myanmars-junta.html>
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO63_2024_IRERIE_Myanmar.pdf

- Human Rights Watch. (2024). Myanmar: Military Forcibly Recruiting Rohingya [en línea]. *Human Rights Watch*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2024/04/10/myanmar-military-forcibly-recruiting-rohingya>
- . (2024b). Bangladesh: New Rohingya Refugees Lack Protection, Aid [en línea]. *Human Rights Watch*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2024/09/25/bangladesh-new-rohingya-refugees-lack-protection-aid>
- International Crisis Group. (2024): Breaking Away: The Battle for Myanmar's Rakhine State [en línea]. *International Crisis Group*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/339-breaking-away-battle-myanmars-rakhine-state>
- ISP. (2024). EAOs Control 91 Percent of Myanmar-China Cross-Border Trade Value [en línea]. *ISP Myanmar*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://ispmyanmar.com/mp-60/>
- Lederer, E. M. (2024). A proposed UN resolution on Myanmar condemns military attacks on civilians and urges peace efforts [en línea]. *AP News*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://apnews.com/article/un-myanmar-resolution-violence-military-b674c896b2951c9e66e94921b8d8a44d>
- Lintner, B. (2023). 'Broken Tooth': The Face of Chinese Investment in Myanmar [en línea]. *The Irrawaddy*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/broken-tooth-the-face-of-chinese-investment-in-myanmar-2.html>
- Mon N. A y Quadrini, M.i (2023). Return of the 'four cuts' in Myanmar's Mon state [en línea]. *Asia Times*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://asiatimes.com/2023/12/return-of-the-four-cuts-in-myanmars-mon-state/>
- Myanmar: Closed Consultations [en línea]. (2024). *Security Council Report*. What's In Blue. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2024/09/myanmar-closed-consultations-3.php?utm_medium=email&utm_campaign=19%20September%20Campai

[gn%201&utm_content=19%20September%20Campaign%20+CID_8daa9742afc07ada684c8c2e371c3e81&utm_source=Email%20Newsletter&utm_term=Myanmar%20Closed%20Consultations](https://myanmar-now.org/en/news/chinas-border-restrictions-put-pressure-on-groups-opposed-to-myanmars-junta/?utm_content=19%20September%20Campaign%20+CID_8daa9742afc07ada684c8c2e371c3e81&utm_source=Email%20Newsletter&utm_term=Myanmar%20Closed%20Consultations)

Myanmar Now. (2024). China's border restrictions put pressure on groups opposed to Myanmar's junta [en línea]. *Myanmar Now*. [Consulta: 30 septiembre 2024].

Disponible en:

<https://myanmar-now.org/en/news/chinas-border-restrictions-put-pressure-on-groups-opposed-to-myanmars-junta/>

Myo Hein, Y. (2023). Charting the Shifting Power Balance on Myanmar's Battlefields [en línea]. *The Irrawaddy*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/charting-the-shifting-power-balance-on-myanmars-battlefields.html>

—. (2024). [Nine Things to Know About Myanmar's Conflict Three Years On](#). As the country heads into a decisive year, Myanmar's military is losing ground to resistance forces [en línea]. *United States Institute of Peace*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.usip.org/publications/2024/04/nine-things-know-about-myanmars-conflict-three-years>

—. (2024b). Myanmar's Fateful Conscription Law [en línea]. *United States Institute of Peace*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.usip.org/publications/2024/02/myanmars-fateful-conscription-law>

—. (2024c). Myanmar's Resistance Is Making Major Advances [en línea]. *United States Institute of Peace*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.usip.org/publications/2024/08/myanmars-resistance-making-major-advances>

Myres, L. (2024). US Policy on Myanmar for 2024 and Beyond [en línea]. *Wilson Center*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.wilsoncenter.org/publication/us-policy-myanmar-2024-and-beyond>

OCHA. (2024). Myanmar Humanitarian Update No. 40 [en línea]. *OCHA*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.unocha.org/publications/report/myanmar/myanmar-humanitarian-update-no-40-16-august-2024>

- Paing, T. A. (2024). China in Myanmar: How the Game-Changing Neighbor Would Continue to Maintain Its Influence [en línea]. *Stimson*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.stimson.org/2024/china-in-myanmar-how-the-game-changing-neighbor-would-continue-to-maintain-its-influence/>
- Paliwal, A. (2024). Could Myanmar Come Apart? [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/east-asia/could-myanmar-come-apart>
- Pande, A. (2023). India's realpolitik Myanmar policy [en línea]. *GIS Reports*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/india-myanmar-2/>
- Pant, H y Banerjee, S. (2024). Fencing frontiers with Myanmar: The benefits and challenges of FMR along India-Myanmar border [en línea]. *Observer Research Foundation*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/fencing-frontiers-with-myanmar-the-benefits-and-challenges-of-fmr-along-india-myanmar-border>
- Reuters. (2024). Myanmar junta announces October census for promised 2025 election, despite criticism [en línea]. *South China Morning Post*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3276902/myanmar-junta-announces-october-census-promised-2025-election-despite-criticism>
- . (2024b). China Steps Up Myanmar Contacts on Border Stability, Phone Scams [en línea]. *Voa News*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.voanews.com/a/china-steps-up-myanmar-contacts-on-border-stability-phone-scams/7429315.html>
- RFA Burmese. (2024). Myanmar junta arrests dozens for sending supplies to rebel zone [en línea]. *RFA*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/rakhine-state-arrests-09162024055554.html>

- Riezu Tévar, I. (2024). Myanmar: fronteras porosas e implicaciones de una guerra civil en la geopolítica asiática [en línea]. *Documento de Opinión IEEE*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE063_2024_IRERIE_Myanmar.pdf
- Root, R. (2024). International community beyond ASEAN must come together to resolve conflict in Myanmar [en línea]. *International Bar Association*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.ibanet.org/international-community-beyond-asean-must-come-together-to-resolve-conflict-in-myanmar>
- Scott Mathieson, D. (2024). China's Ambiguous Meddling in Myanmar's Complex Conflicts [en línea]. *Asia Sentinel*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://www.asiasentinel.com/p/china-meddling-myanmar-complex-conflicts>
- Security Council. (2024). As Crisis in Myanmar Worsens, Security Council Must Take Resolute Action to End Violence by Country's Military, Address Humanitarian Situation, Speakers Urge [en línea]. *United Nations*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://press.un.org/en/2024/sc15652.doc.htm>
- Singh, V. (2024). India suspends Free Movement Regime with Myanmar [en línea]. *The Hindu*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.thehindu.com/news/national/india-suspends-free-movement-regime-with-myanmar/article67824429.ece>
- Storey, I. (2023). Myanmar-Russia Relations Since the Coup: An Ever Tighter Embrace [en línea]. *ISEAS*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/10/ISEAS_Perspective_2023_92.pdf
- UNHCR. (2021). Myanmar Emergency - UNHCR Regional Update [en línea]. *Operational Data Portal*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/89242>
- United Nations Human Rights. (2024). Report on Human Rights situation in Myanmar [en línea]. *Office of the High Commissioner for Human Rights*. [Consulta: 30 septiembre 2024]. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2024/09/report-human-rights-situati-on-myanmar>

United Nations Human Rights Council. (2024). UN rights council condemns Myanmar abuses, urges immediate action [en línea]. *Political and Peacebuilding Affairs*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://dppa.un.org/en/un-rights-council-condemns-myanmar-abuses-urges-immediate-action>

Yumlembam, O. (2024). As Myanmar's Resistance Makes Headway, India Should Reconsider its Realpolitik Strategy [en línea]. *South Asian Voices*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://southasianvoices.org/geo-f-in-n-myanmars-resistance-makes-headway-05-21-2024/>

ANEXO.

Tabla 1. Cronología del conflicto

Cronología del conflicto	
2020	Elecciones generales. El NLD obtuvo la mayoría del total de escaños del parlamento nacional.
2021	31 de enero. los militares declararon el estado de emergencia. 1 de febrero. Golpe de Estado. 24 de abril. Firma del Acuerdo de los Cinco Puntos. 7 de septiembre. El NUG declara una guerra defensiva contra la Junta Militar.
2022	El ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergey Lavrov, visita Myanmar. 7 de septiembre. Min Aung Hlaing se reúne con Vladimir Putin al margen del Foro Económico Oriental organizado por Moscú en Vladivostok, Rusia. 22 de diciembre. Resolución 2669 (2022) del Consejo de Seguridad de la ONU.
2023	El 29 de marzo - la Junta Militar gobernante de Myanmar disuelve la Liga Nacional para la Democracia, el partido político del exconsejero de Estado Aung San Suu Kyi. 5 de septiembre. Cumbre de la ASEAN. 27 de octubre. Lanzamiento de la operación 1027. 7 de noviembre. Lanzamiento de la operación 1107. 11 de noviembre. Lanzamiento de la operación 1111.
2024	10 de enero 2024. Primer encuentro del enviado especial de la Asean, Alounkeo Kittikhoun con la Junta Militar de Myanmar. 5 abril de 2024 Nombriamiento de Julie Bishop como enviada especial de la ONU para Myanmar. 25 de junio. Segunda ronda de la operación 1027. 27 de junio. Operación Shan-Man. 3 de agosto. Toma de Lashio.

*María del Mar Hidalgo García**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

35/2025

14 de mayo de 2025

Luis V. Pérez Gil

Negociaciones ruso-estadounidenses en la guerra en Ucrania

Negociaciones ruso-estadounidenses en la guerra en Ucrania

Resumen:

Después de tres años de guerra, Rusia no ha podido ser detenida en su agresión a Ucrania. A pesar del apoyo militar y financiero de casi todos los países de Occidente, las fuerzas rusas han continuado ganando terreno en el sur de Ucrania durante el último año y medio, tratando de hacerse con todos los territorios que se anexionaron en septiembre de 2022. Pero, las demandas rusas van más allá, persiguiendo objetivos estratégicos que tratan de resolver el dilema de seguridad de las élites rusas acentuado por la ampliación de la OTAN hasta las mismas fronteras rusas. La segunda llegada al poder del presidente estadounidense Donald Trump abre nuevas expectativas en los dirigentes rusos para alcanzar esos objetivos. En un sistema internacional complejo e inestable, los Estados Unidos y Rusia ven oportunidades para llegar a acuerdos destinados a mantener el *statu quo* mundial mediante la creación de zonas de influencia.

Palabras clave:

Negociaciones, diplomacia, Estados Unidos, Rusia, guerra en Ucrania.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Russian-American negotiations in the war in Ukraine

Abstract:

After three years of war, Russia has not been able to be stopped in an aggression against Ukraine. Despite military and financial support from almost all Western countries, Russian forces have continued to gain ground in southern Ukraine over the past year and a half, trying to seize all the territories that annexed in September 2022. However, Russian demands go further, pursuing strategic objectives that seek to resolve the security dilemma of the Russian elites emphasized by the expansion of NATO to the Russian borders. The second mandate of US President Donald Trump opens new expectations for Russian leaders to achieve these objectives. In a complex and unstable international system, the United States and Russia see opportunities to reach agreements aimed at maintaining the global status quo by creating zones of influence.

Keywords:

Negotiations, diplomacy, United States, Russia, war in Ukraine.

Introducción

Durante las dos últimas décadas, Occidente se centró en promover valores como la globalización, el posmodernismo y el globalismo que eran acordes con los postulados enunciados por Francis Fukuyama en su obra *El fin de la historia* (1992)¹. De acuerdo con ese enfoque, el proceso de expansión una vez desencadenado no iba a tener límites y difundiría la democracia, los derechos humanos y el libre mercado a todos los rincones del mundo. En los años noventa del siglo pasado, pocos parecían poner en duda que la humanidad había iniciado un camino de progreso indefinido que llevaría a mayores cotas de desarrollo, nivel de vida y democracia sumando progresivamente y sin resistencia cada vez más países, no por la imposición, sino por la supremacía inherente de los valores que traía. Los líderes occidentales de entonces nunca pensaron que pudiese surgir oposición a esos valores porque se basaban en el principio fundamental de la libertad, el más importante de la esencia humana, adjetivado como individual, de propiedad, de empresa o de mercado, entre otros.

Sin embargo, además de los Estados que se agrupan en el Bloque occidental, existen otros establecidos sobre antiguas civilizaciones e imperios que se fundan en valores y principios diferentes e incluso divergentes respecto de los que sostiene la que podemos denominar, por simplificación, ideología occidental². Estos van desde China a Irán, pasando por Rusia, la India o Turquía. Todo ese conjunto heterogéneo de poderes regionales fue analizado y muy bien explicado por Samuel Huntington en *El choque de las civilizaciones* (1996)³, una de las mejores y más premonitorias obras de la literatura científico-política de la primera década de la posguerra fría.

El mejor análisis, pero que no llegó a tener en su momento la difusión y preeminencia de los autores anteriores entre los distintos grupos de influencia de la política exterior americana, fue el de Zbigniew Brzezinski en *El gran tablero mundial* (1997)⁴, obra que

¹ FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta, 1992 (trad. de *The end of history and the last man*. Nueva York: Free Press, 1992).

² Véase PARDO DE SANTAYANA, J. *Universalismo y geopolítica*. Documento de Análisis IEEE 4/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320762/universalismo_y_geopolitica_2025_dieeee04.pdf
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 5 de mayo de 2025.

³ HUNTINGTON, S. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del nuevo orden mundial*. Barcelona: Paidós, 1997 (trad. de *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Nueva York: Simon and Schuster, 1996).

⁴ BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Nueva York: Basic Books, 1997).

se basa en los postulados del realismo político que muchos politólogos del momento consideraron que había perdido su primacía intelectual, desconociendo las apelaciones a la «potencia unipolar» de Charles Krauthammer (1991)⁵ o a la «nación indispensable» de Madeleine Albright (1998)⁶ para referirse a la nueva hegemonía estadounidense en el sistema internacional.

Sin embargo, los acontecimientos subsiguientes se desarrollaron de varias formas que no habían sido previstas: la expansión de una nueva ideología violenta basada en un islamismo radical (yihadismo), que llevó en volandas al mundo a dos décadas de guerra global contra el terrorismo (2001-2021); la emergencia de la China popular, primero como una gran potencia económica y después pasando a disputar áreas de influencia al hegemon; así como la inesperada recuperación de una nueva Rusia retadora, que fundamenta su legitimidad en el imperio de los zares.

A pesar de esos embates, los Estados Unidos continúan dominando el sistema internacional globalizado porque el dólar todavía manda en las finanzas y el comercio internacional, sus grandes empresas basadas en las tecnologías de la sociedad de la información (TIC) son las más ricas e influyentes del mundo, su cultura se impone sin límites y su poder militar continúa siendo abrumador: no solo es la segunda potencia nuclear (junto con Rusia reúnen más del 90 % de las armas nucleares del mundo) sino que cuenta con un presupuesto de defensa de 895.000 millones de dólares para el ejercicio fiscal de 2025, lo que es, simplemente avasallador. También está su diplomacia y sus alianzas, nada en el mundo se mueve sin que los Estados Unidos tengan conocimiento y cuando se oponen, la aplicación de su poder resulta insuperable. Esta es una lección que las élites estadounidenses aprendieron durante la Segunda Guerra Mundial y continúa siendo uno de los postulados básicos de su política de seguridad, que en el caso de las potencias hegemónicas es la seguridad mundial, o global si empleamos la terminología propia de esta nueva etapa de las relaciones internacionales.

Esta parece ser una realidad poco rebatible en estos momentos. Pero, frente a los que aluden a la imparable emergencia de otras potencias como China, Rusia o India, hay

⁵ KRAUTHAMMER, C. «The unipolar moment», *Foreign Affairs* 70. 1991, pp. 23-33.

⁶ Concepto recogido inicialmente en *Middle East International* 571, 27 de marzo de 1998, y luego desarrollado en ALBRIGHT, M. «The testing of American foreign policy», *Foreign Affairs* 3. 1998, pp. 50-64.

autores, como George Friedman en su excepcional obra *Los próximos cien años* (2010)⁷, que afirman que el siglo XXI será el siglo del poder americano (como el siglo XIX fue el de la *Pax Britannica*). Según este enfoque surgirán oponentes, pero los Estados Unidos continuarán liderando al mundo bien «con las luces de la virtud», como declaró el presidente Woodrow Wilson en 1918, o con la fuerza de su inmenso poder militar, como enfatizaron los presidentes John Kennedy y Ronald Reagan con dos décadas de diferencia entre uno y otro⁸. Sin embargo, los Estados Unidos no tienen la capacidad para estar en todas partes al mismo tiempo, su poder, aunque inmenso, no es omnímodo y sus alianzas solo funcionan si ellos lideran. No hay nada más que recordar la desbandada que se produjo en agosto de 2021 cuando decidieron terminar su misión en Afganistán: ninguno de sus aliados menores fue capaz de mantener un régimen afgano corrupto y caótico, pero al que todos avalaban política y financieramente.

En Europa el poder estadounidense fue capaz de mantener la paz durante setenta y seis años, de modo que, cuando se produjo algún estallido de violencia —como en la antigua Yugoslavia (insignificante en términos de política de poder)—, solo los Estados Unidos fueron capaces de imponer a las partes una solución, ya fuera negociada o por la fuerza cuando fue necesario. La Alianza Atlántica (OTAN) ha sido su instrumento de poder para cumplir este objetivo en Europa. Sin embargo, tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, adoptó un papel de organización regional de seguridad al amparo del articulado de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) para el que no había sido creada y probablemente tampoco estaba preparada. De este modo, ha llegado a actuar incluso al margen del directorio mundial (el Consejo de Seguridad de la ONU) en Yugoslavia en 1995, en Kosovo en 1999 y en Irak en 2003.

De este modo, en la cúspide de su poder los Estados Unidos pusieron en duda o parecieron quebrantar las reglas que fundamentan su propio poder, que son las que ellos crearon en 1945. Pero, además, la teoría de las Relaciones Internacionales demuestra que cuando una gran potencia acumula un poder excesivo, el resto trata de cambiar la situación, buscando una redistribución del poder más favorable a sus intereses

⁷ FRIEDMAN, G. *Los próximos cien años*. Barcelona: Ediciones Destino, 2010 (trad. de *The Next 100 Years. A forecast for the 21st Century*. Nueva York: Random House, 2010).

⁸ Este enfoque también es aceptado por la actual Administración Trump conforme a las declaraciones del secretario de Defensa, Peter Hegseth, hechas en Bruselas el 12 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/4064113/opening-remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-ukraine-defense-contact/>

nacionales⁹. Y esta regla se aplica tanto a China a nivel global como en el caso de Rusia en el sistema regional europeo.

Las negociaciones previas a la invasión rusa

Después de varias décadas de postración, aceptación y recuperación el presidente ruso, Vladimir Putin, decidió lanzar un reto en toda regla (también puede ser visto como un órdago o, incluso, como un ultimátum) a aquellos principios que sustentan el modelo universalista occidental y lo hizo desde la política del poder. Las élites dirigentes rusas consideraron que el apoyo de la OTAN a determinadas repúblicas exsoviéticas como Georgia o Ucrania suponía una injerencia en su zona de influencia (denominado convencionalmente *near abroad*), representaba una amenaza a su propia seguridad y, en consecuencia, comenzaron a tomar decisiones para reforzar sus posiciones militares en ambas áreas.

La primera fue la desactivación del intento georgiano de recuperar los territorios independientes *de facto* de Abjasia y Osetia del Sur en agosto de 2008. La rápida reacción militar rusa puso de manifiesto tanto su decisión de actuar en su área preferente con el uso de la fuerza si era necesario como la falta de preparación de sus Fuerzas Armadas, después de casi dos décadas de abandono como consecuencia de la penuria económica. Las lecciones identificadas en la guerra de Georgia no cayeron en saco roto, iniciando una reforma militar (denominada Reforma Serdiukov o «Nueva Apariencia»), que contó con los recursos financieros necesarios en dos planes estatales de armamento sucesivos que abarcan de 2011 a 2027.

El siguiente golpe se produjo en marzo de 2014 cuando decidieron ocupar y anexionarse la península de Crimea ante el caos interno provocado por la caída del gobierno del presidente ucraniano Víktor Yanukovich. Las fuerzas rusas actuaron con extrema celeridad y alcanzaron sus objetivos militares sin disparar un solo tiro pues la intimidación y el uso de una fuerza militar abrumadora cumplieron una vez más su objetivo. La reforma militar iniciada en 2010 parecía que había dado sus frutos. Estas acciones y el apoyo

⁹ Es indispensable la lectura de MORGENTHAU, H. *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1963 (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: A. Knopf, 1960; 1ª ed., 1948).

directo a las milicias rebeldes del Dombás produjeron una ruptura entre Rusia y Occidente, porque unos y otros actuaban con las mismas reglas (el síndrome de Kosovo) y sus relaciones no pararon de deteriorarse a partir de ese momento¹⁰.

En consecuencia, parecía claro que los dirigentes rusos no iban a cejar en la recuperación de su influencia en su zona de seguridad mientras que Occidente, empeñada en otras partes del mundo, aparentemente no comprendió que estaban decididos a aplicar su poder militar en la propia Europa. En consecuencia, las relaciones ruso-occidentales continuaron empeorando, se exacerbaban las posiciones de unos y otros mientras se confiaba en que las sanciones económicas, financieras y al sector de defensa ruso aprobadas tras la anexión de Crimea provocarían, a largo plazo, daños significativos en la economía rusa que harían que el Kremlin replegara posiciones y, a la postre, se sometiera a la política de retorsión de Occidente.

Sin embargo, en algún momento de 2020, o quizás de 2021, los dirigentes rusos se consideraron lo suficientemente fuertes como para tratar de cambiar la situación conforme a sus propias reglas, con el objetivo de restablecer el equilibrio en las relaciones con Occidente y recuperar el crecimiento económico que el país necesitaba para mantener su estabilidad en el período de transición del poder de Putin a su sucesor, cuando esta tuviera lugar.

La secuencia de los eventos fue rápida y pública. El 2 de diciembre de 2021 el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, mantuvo una reunión en Estocolmo con el entonces secretario de Estado estadounidense, Anthony Blinken, en la que discutieron sobre la tensión en la frontera ucraniana provocada por el tercer despliegue masivo de tropas rusas en menos de un año. La parte rusa planteó la demanda de acuerdos jurídicos vinculantes que limitasen la expansión de la OTAN cerca de las fronteras rusas con la finalidad de restaurar la estabilidad en el continente europeo. El 7 de diciembre de 2021 el presidente Putin mantuvo una conversación por videoconferencia de más de dos horas con su homólogo estadounidense, Joseph Biden, donde hablaron sobre el régimen de estabilidad estratégica y el conflicto de Ucrania. Aunque esta reunión concluyó sin

¹⁰ En este sentido, véase más adelante el comunicado del ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, de 15 de febrero de 2025.

una declaración oficial, estaba claro que el Kremlin había dado los primeros pasos en su objetivo de lograr un nuevo acuerdo de Yalta en Europa¹¹.

El 10 de diciembre de 2021 el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso anunció que estaba preparando una propuesta integral sobre garantías de seguridad para la próxima reunión sobre estabilidad estratégica con representantes estadounidenses. El 15 de diciembre en una rápida visita a Moscú la entonces vicesecretaria de Estado Karen Donfried recibió el contenido de estas propuestas, que se hizo llegar a Bruselas al día siguiente. Básicamente se trataba de dos proyectos de tratados internacionales, uno de naturaleza bilateral con los Estados Unidos (8 artículos) y otro multilateral con los países miembros de la OTAN (9 artículos), que contenían las principales demandas rusas¹²:

- Limitación de la ampliación de las infraestructuras, efectivos y ejercicios militares de la OTAN cerca de las fronteras rusas.
- Bloqueo de la adhesión a la OTAN de países de la antigua Unión Soviética (Georgia o Ucrania).
- Prohibición de prestar asistencia militar bilateral a países de la antigua Unión Soviética, excluidos los países bálticos que ya eran miembros de la OTAN.
- Suspensión de los vuelos de bombarderos estratégicos, con o sin armas nucleares, cerca de las fronteras de ambas partes.
- Prohibición de despliegue de misiles de corto y medio alcance y armas nucleares fuera del territorio ruso y americano.
- Necesidad de garantizar el papel del Consejo de Seguridad de la ONU como supremo garante de la paz y la seguridad internacionales o, dicho de otro modo, alcanzar un acuerdo para que la OTAN dejase de actuar como una organización de seguridad global sin mandato.

El viceministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Riabkov, hizo hincapié en que los dos documentos formaban un todo y eran indivisibles, no admitían negociaciones separadas ni podían ser aprobados o aplicados de forma parcial. Ante la sorpresa del órdago lanzado por la parte rusa, rápidamente se sucedieron consultas en el lado

¹¹ De hecho, esta idea ha estado en sus planes desde el famoso discurso del presidente Putin en la 43.ª edición de la conferencia de seguridad de Múnich del 10 de febrero de 2007. Disponible en:

<http://www.kremlin.ru/events/president/news/37166>

¹² El texto de los tratados está disponible en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso:

https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1790809/

occidental. La propuesta de un nuevo reparto de áreas de influencia era inaceptable para los dirigentes europeos, mientras que el gobierno estadounidense sopesaba la oportunidad que se le presentaba de cerrar el «capítulo europeo» en pleno proceso de transición estratégica hacia el Indopacífico. Fueran o no aceptables las demandas rusas, estaban sobre la mesa y fueron debatidas frenéticamente con la presión del estallido de un eventual conflicto bélico en territorio ucraniano sin conocer todavía el alcance de los planes rusos¹³.

El 3 de enero de 2022 hubo una ronda de conversaciones en Viena, el 10 de enero delegaciones rusa y estadounidense se reunieron en Ginebra para tratar de forma monográfica sobre las propuestas rusas, el 12 de enero se celebró en Bruselas una reunión del Consejo OTAN-Rusia y el 13 de enero se sucedieron nuevas reuniones en Viena entre representantes de los Estados Unidos, Rusia y los Estados europeos en el ámbito de la OSCE. El Kremlin enfocó estas conversaciones con la amenaza de un despliegue militar creciente alrededor de Ucrania que, sin embargo, no intimidó ni a los gobiernos de los Estados Unidos ni a sus aliados.

Ante el fracaso de esas negociaciones, el 21 de febrero de 2022 el presidente Putin presidió una inédita sesión pública del Consejo de Seguridad ruso¹⁴ destinada a crear la fachada de una decisión colectiva para los eventos que se iban a suceder a continuación sin solución de continuidad: reconocimiento de las repúblicas del Dombás, firma de sendos tratados de asistencia militar por parte de Rusia, petición de ayuda de las autoridades prorrusas de esos territorios e inicio de la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022. Lo menos deseable (incluso impensable para muchos) había sucedido: Rusia se arriesgaba a alcanzar por la fuerza sus objetivos de seguridad en Europa.

Contactos diplomáticos durante la guerra en Ucrania

Desde el mismo 21 de febrero de 2022 los Estados Unidos, la UE y otros países occidentales comenzaron a aprobar sanciones individuales, económicas, financieras y diplomáticas contra Rusia, tratando de impedir primero la agresión rusa y después creando costes significativos para la economía rusa con el objetivo de que los dirigentes

¹³ Esta afirmación no afecta a la dirección política estadounidense y británica, que contaban con informaciones concretas sobre los planes de invasión rusa.

¹⁴ En <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67828>

rusos desistieran de continuar la guerra contra Ucrania. Pero, mientras las fuerzas rusas no consiguieron cumplir los objetivos marcados en el plan de invasión y se vieron atrapadas en una guerra convencional a gran escala para la que no se habían preparado¹⁵, la economía rusa se ha mostrado resistente a todos los intentos de aislamiento y ha sido capaz de producir los recursos necesarios no solo para sostener la guerra sino, quizás lo que es más importante, para mantener la estabilidad interna del régimen putiniano¹⁶.

Sin embargo, a pesar de los intentos de aislamiento de Occidente, durante los tres años de guerra el gobierno estadounidense ha continuado manteniendo negociaciones con su contraparte rusa en temas bilaterales, pero también de seguridad mundial, han alcanzado acuerdos sobre el Programa de Vuelos Cruzados entre la NASA y la corporación rusa del espacio Roscosmos, sobre intercambio de personal que cumplía condena por delitos comunes en los respectivos países (asunto recurrente en las relaciones bilaterales desde los tiempos de la Guerra Fría)¹⁷ y han participado en reuniones informales de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (P5) para tratar temas nucleares.

El 14 de julio de 2022 la NASA y Roscosmos firmaron un acuerdo sobre el Programa de Vuelos Cruzados por el que astronautas estadounidenses viajan a la Estación Espacial Internacional en naves rusas de la serie Soyuz y recíprocamente cosmonautas rusos lo hacen en naves Crew Dragon de SpaceX (una de las empresas del tecnólogo Elon Musk)¹⁸, con tres misiones en el período 2022-2024. El 1 de marzo de 2023 pactaron una misión adicional en 2024, en diciembre de 2023 ampliaron el programa hasta 2025 y el 11 de enero de 2025 anunciaron tres vuelos durante el bienio 2025-2026. El Ministerio de Asuntos Exteriores llevó las negociaciones por la parte rusa, el personal de vuelo ha recibido el adiestramiento necesario en cada país y las misiones espaciales se han completado con normalidad y sin incidentes. Es preciso señalar en este punto que,

¹⁵ Véase PUKHOV, R. «От "специальной" к "военной" Уроки двух лет операции на Украине [De "especial" a "militar". Lecciones de dos años de operación en Ucrania]», *Russia in Global Affairs*. 24 de febrero de 2024. Disponible en: <https://globalaffairs.ru/articles/ot-speczialnoj-k-voennoj/>

¹⁶ Asunto que hemos tratado recientemente en PÉREZ GIL, L. *Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania*. Documento de Análisis IEEE 48/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf

¹⁷ El último acuerdo de este tipo fue en 2010 cuando intercambiaron diez agentes ilegales rusos por cuatro ciudadanos estadounidenses que cumplían condena en cárceles rusas.

¹⁸ Nota de prensa publicada el 15 de julio de 2022. Disponible en: <https://ria.ru/20220715/mks-1802761742.html>

como en tiempos de la Guerra Fría, el Kremlin ha explotado los logros espaciales como parte de la campaña de exaltación patriótica en el contexto de la guerra en Ucrania.

En materia de intercambio de detenidos, el 3 de junio de 2023 el asesor presidencial en política exterior ruso, Yuri Ushakov, anunció contactos entre los gobiernos ruso y estadounidense. El 14 de diciembre de 2023, durante la comparecencia pública anual de cuatro horas de duración en la que el presidente ruso responde a preguntas de los ciudadanos confirmó que se estaban desarrollando negociaciones directas para lograr un canje de detenidos. El 31 de julio de 2024 los gobiernos ruso y estadounidense anunciaron que habían alcanzado un acuerdo sobre intercambio de ciudadanos de ambos países que están cumpliendo condena en el país contrario por delitos relacionados con espionaje y guerra híbrida. Al día siguiente (1 de agosto de 2024), intercambiaron personal en un área restringida del aeropuerto de Ankara, en Turquía.

El canje incluyó la entrega de diez ciudadanos rusos (incluidos dos menores) a cambio de cinco estadounidenses, un alemán¹⁹ y diez rusos disidentes, que aceptaron salir de su país por su condición de opositores al régimen putiniano. Aunque se especuló sobre la liberación del ruso Alexander Vinnik, en prisión en los Estados Unidos, finalmente no entró en el acuerdo (este nombre es importante para eventos más recientes). En ambos países los liberados fueron recibidos por los respectivos presidentes y con la máxima publicidad. En las negociaciones participaron los jefes de las principales agencias de seguridad de Rusia: Alexander Bortnikov por el Servicio Federal de Seguridad (FSB) y Serguéi Naryshkin por el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR)²⁰. Aunque se especuló sobre la posibilidad de llevar a cabo un segundo intercambio²¹, no hubo avances hasta fechas recientes y bajo el impulso de la nueva administración presidencial estadounidense.

Los miembros del directorio mundial reunidos en el grupo P5 tratan de reducir el riesgo de amenaza nuclear mediante la negociación y el diálogo, porque ostentan derecho de

¹⁹ La condena a muerte por terrorismo del ciudadano alemán Rico Krieger en Bielorrusia aceleró el acuerdo por la parte occidental. El 30 de julio de 2024 el presidente Alexander Lukashenko firmó el decreto de indulto, permitiendo su liberación. Posteriormente, el 13 de febrero de 2025, una delegación gubernamental estadounidense viajó a Minsk, sin que se hayan divulgado resultados, pero se estima que están relacionados con esas negociaciones.

²⁰ El 7 de agosto de 2024 Naryshkin declaró que estuvieron un año y siete meses negociando con representantes estadounidenses este intercambio.

²¹ El 7 de octubre de 2024 las autoridades rusas informaron sobre la situación penal de dos ciudadanos estadounidenses en territorio ruso: Stefan Hubbard (de 72 años), condenado por actividades mercenarias, y el joven Robert Gilman, condenado por agresión a agentes de la autoridad.

veto en el Consejo de Seguridad (y por ende son los principales creadores de las normas internacionales), son los Estados nucleares *de iure* por aplicación del Tratado de No Proliferación Nuclear de julio de 1968 y reúnen más del 95 % de las armas nucleares que existen en el mundo²². Significativamente, en medio de aquellas negociaciones frenéticas previas al inicio de la guerra que examinamos antes, el 3 de enero de 2022 los miembros del P5 aprobaron una declaración conjunta sobre prevención de la guerra nuclear, rechazo de las carreras de armamentos y compromiso con el régimen de no proliferación²³. Esta declaración enfatiza la necesidad de mantener la racionalidad entre los dirigentes de las grandes potencias.

Pues bien, estas reuniones han continuado en medio de la tensión provocada por la guerra en Ucrania y las declaraciones regulares de naturaleza amenazante desde el inicio de la invasión rusa²⁴. Precisamente por ello los miembros del P5 han mantenido varias reuniones, siempre de carácter discreto, con la finalidad de mantener vivo ese diálogo y evitar los riesgos de escalada nuclear en un conflicto en el que están implicados, directa o indirectamente. De este modo, ha habido encuentros en Emiratos Árabes Unidos y Egipto, evidentemente con la participación de representantes de Rusia.

También se han sucedido otro tipo de conversaciones diplomáticas más recientes en terceros países de las que no ha trascendido su contenido. Estos acuerdos ponen de manifiesto que, a pesar de la situación de la guerra en Ucrania y del decisivo apoyo estadounidense para sostener el esfuerzo de guerra ucraniano, las grandes potencias continuaban negociando y acordando en asuntos de interés mutuo. Es conveniente contraponer esta posición con la de los gobiernos europeos cuando la llegada del presidente Donald Trump a la Casa Blanca activó las negociaciones actuales, con independencia del resultado que finalmente tengan.

²² Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad crearon este grupo informal para intercambiar información sobre sus respectivas doctrinas y políticas de empleo de armas nucleares y acordar las cuestiones fundamentales en materia nuclear militar.

²³ La declaración se publicó íntegramente en los sitios oficiales de los presidentes de las grandes potencias. Puede consultarse en inglés en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67551>

²⁴ Este tema se trata ampliamente en el Cuaderno de Estrategia del IEEE número 229 titulado *Panorama nuclear global* (2025).

La situación en el frente ruso-ucraniano y las elecciones presidenciales estadounidenses

Después de pasar por períodos difíciles, en el otoño de 2024 las fuerzas rusas recuperaron la iniciativa estratégica que habían perdido después de la sorpresa inicial en febrero de 2022. De este modo, a finales de aquel año controlaban el 95 % del territorio de la república popular de Lugansk, el 60 % de Donetsk, el 75 % de los *oblasty* (provincias) de Jersón y Zaporíyia y varias partes al este del *oblast* (provincia) de Járkov²⁵. Las acciones ofensivas rusas se concentraron en los frentes de Donetsk y en la zona fronteriza de Kursk, donde las fuerzas ucranianas estaban tratando de mantenerse a toda costa. El objetivo principal de las Fuerzas Armadas rusas es destruir el mayor número de medios y efectivos ucranianos, desgastar progresivamente su capacidad de combate —a pesar de los suministros occidentales— y llevar al colapso a las Fuerzas Armadas ucranianas. Un escenario dramático de cara a unas negociaciones de paz, donde el vencedor siempre tratará de imponer duras condiciones al vencido²⁶.

En el lado occidental, el 5 de noviembre de 2024 se confirmó la victoria del presidente Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses. Durante toda la campaña había declarado que su principal objetivo en política exterior era poner fin inmediato a la guerra, aplicando todo el poder de persuasión que tienen para alcanzar ese objetivo. Sus fundamentos eran sencillos y entendibles para el votante medio estadounidense: la guerra es cara y su oponente (la Administración Biden) estaba entregando miles de millones de dólares a un país en guerra sin lograr ningún objetivo, las autoridades ucranianas estaban malgastando esa ayuda con resultados negativos y, tras tres años de guerra, estaba claro que no iban a derrotar a Rusia. En consecuencia, en cuanto asumió el cargo el 20 de enero de 2025 comenzó a tomar decisiones con celeridad para sacar adelante esa política.

Hay que tener en cuenta que el objetivo principal del presidente Trump es fortalecer la economía estadounidense, que considera en franco peligro debido al desequilibrio gigantesco de las cuentas públicas (incluido el gigantesco presupuesto de defensa que se ha señalado más arriba), para lo que necesita contar con un escenario de paz que le

²⁵ A cambio, las fuerzas ucranianas ocupaban unos 550 kilómetros cuadrados del *oblast* de Kursk.

²⁶ Véanse las reflexiones de PARDO DE SANTAYANA, J. *¿Es la paz en Ucrania posible?* Documento de Análisis IEEE 53/2024, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA53_2024_JOSPAR_Ucrania.pdf

permita tomar decisiones, negociar acuerdos con terceros países y desarrollar relaciones bilaterales que sirvan a los intereses de los Estados Unidos a largo plazo²⁷.

Esa, según su visión, es la mejor manera de prepararse para los retos estratégicos que se avecinan en la lucha por la hegemonía mundial. Es decir, en términos realistas, trata de aplicar una política de mantenimiento del *statu quo*²⁸. Para ello, tanto Trump como los principales funcionarios de su gobierno consideran que es absolutamente necesario poner fin a la guerra en Ucrania, bien mediante la negociación o bien aplicando todo el poder con el que cuentan, pero descartando escenarios de escalada con Rusia.

El inicio de las negociaciones para resolver el conflicto de Ucrania

Los contactos ruso-estadounidenses se iniciaron de inmediato y tuvieron su primera manifestación en un acuerdo de intercambio de detenidos. El 11 de febrero de 2025 el enviado especial presidencial estadounidense, Steve Witkoff, voló a Moscú para recoger al explegado de la embajada estadounidense en Rusia Mark Fogel, que cumplía una condena de prisión por narcotráfico²⁹. El gobierno estadounidense manifestó que se trataba de un gesto de buena voluntad del gobierno ruso y que formaba parte de un intercambio bilateral³⁰. El mismo día, el viceministro ruso Riabkov mantuvo una reunión en Moscú con la embajadora estadounidense, Lynne Tracy, para hablar de las actividades de las respectivas misiones diplomáticas (esa fue la versión oficial).

Al día siguiente, el portavoz del Kremlin, Dimitri Peskov, anunció la liberación de ciudadanos rusos después de alcanzar un acuerdo como parte de las negociaciones iniciales con la nueva Administración estadounidense. De este modo, el gobierno estadounidense entregó a Alexander Vinnik (vetado en el canje anterior de julio de 2024) y que cumplía condena por delitos relacionados con el blanqueo de dinero³¹. Dos días

²⁷ Las prioridades de la nueva Administración en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>

²⁸ De nuevo, es imprescindible la referencia de MORGENTHAU: *La lucha por el poder y la paz*, op. cit.

²⁹ En agosto de 2021 Fogel fue detenido en el aeropuerto Sheremetyevo de Moscú acusado de narcotráfico y condenado a catorce años de prisión en una colonia penal. El 6 de febrero de 2025 fue trasladado discretamente a Moscú, lo que permite considerar que el acuerdo se gestó días antes, es decir, a escasos entre diez y quince días después de la toma de posesión del presidente Trump.

³⁰ En <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/02/president-donald-j-trump-brings-marc-fogel-home/>

³¹ El 25 de julio de 2017 las autoridades estadounidenses intervinieron la empresa de comercio fiduciario y de criptomonedas en línea BTC-E y lograron la detención de Vinnik bajo la acusación de blanqueo de dinero de entre 4.000 y 9.000 millones de dólares.

después (14 de febrero de 2025) llegó a Moscú vía Turquía, que se ha convertido en lugar habitual para los intercambios ruso-estadounidenses.

Ese acuerdo estableció las bases para comenzar negociaciones sustantivas directas como se pactó durante una conversación telefónica entre el presidente Putin y Trump el 12 de febrero de 2025. El objetivo fundamental declarado era poner fin al conflicto de Ucrania. Al día siguiente anunciaron la creación de sendas delegaciones negociadoras.

A continuación, el 15 de febrero el nuevo secretario de Estado estadounidense, Marco Rubio, y Lavrov mantuvieron la primera conversación telefónica destinada a restablecer los canales de comunicación normales³², pusieron sobre la mesa sus puntos de vista para poner fin rápidamente a la política de confrontación iniciada por la Administración Obama y anunciaron un acuerdo para establecer conversaciones directas sobre los principales asuntos bilaterales y de seguridad mundial³³. También convinieron organizar reuniones de expertos para eliminar obstáculos y preparar un marco estable que permita iniciar negociaciones sobre el conflicto de Ucrania. El 16 de febrero se divulgó que la primera reunión de alto nivel se celebraría en Riad, Arabia Saudí.

Al día siguiente, como es práctica habitual en la propaganda rusa, los más altos funcionarios implicados (Ushakov, Lavrov, Peskov) salieron en tropel a hacer declaraciones con el objetivo de establecer posiciones iniciales sin necesidad de que el presidente Putin se expresara públicamente en esos momentos, regla de cautela que emplea el Kremlin para no desgastar la figura del presidente en caso de que el asunto en curso no salga adelante.

De este modo, Ushakov declaró que las conversaciones serían de carácter bilateral (entre Rusia y los Estados Unidos) y que tendrían como objetivo establecer las bases para las negociaciones sobre Ucrania. Lavrov afirmó que Europa no tenía sitio en unas negociaciones de paz sobre Ucrania, reiteró el rechazo a un alto el fuego temporal (por el peligro de que sea aprovechado para fortalecer a Ucrania) y rechazó cualquier tipo de concesión territorial. A su vez, Peskov confirmó que ambos (Lavrov y Ushakov)

³² Sendas notas informativas se publicaron en los sitios oficiales del Departamento de Estado. Disponible en: <https://www.state.gov/secretary-rubios-call-with-russian-foreign-minister-lavrov> y del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso, en https://mid.ru/ru/press_service/telefonnye-razgovory-ministra/1997596/

³³ El 27 de febrero de 2025 Lavrov afirmó: «Por ahora, necesitamos limpiar el legado de la Administración Biden, que hizo todo lo posible para destruir incluso los signos de los cimientos de una asociación a largo plazo entre nuestros países». Disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1998634/

encabezarían la delegación rusa en Riad, que el lugar se había elegido por conveniencia de ambas partes, que la reunión estaría dedicada al restablecimiento de relaciones mutuas; además, valoró positivamente el diálogo entre los europeos sobre la necesidad de poner fin al conflicto, pero rechazó la idea de un despliegue de fuerzas de interposición en territorio ucraniano. También adelantó que las empresas occidentales serán bienvenidas a Rusia en cuanto decidan retomar las actividades de negocio, cuestión fundamental planteada por la parte rusa en estas negociaciones.

Por su parte, el estridente embajador ruso en Naciones Unidas, Vasily Nebenzia, afirmó que Ucrania había perdido definitivamente los territorios anexionados (Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíyia), los acuerdos de paz tendrían que ser aplicados por un gobierno ucraniano legítimo salido de unas elecciones democráticas y la futura Ucrania sería un Estado neutral y desmilitarizado. Por tanto, con estas declaraciones quedaron fijados los puntos principales de Rusia en la negociación.

El 18 de febrero de 2025 las delegaciones rusa y estadounidense mantuvieron en Riad la primera reunión bilateral oficial desde el inicio de la guerra en Ucrania. La delegación estadounidense estaba encabezada por el secretario de Estado Rubio, el asesor presidencial de Seguridad Nacional, Michael Waltz, y el enviado presidencial Witkoff, mientras que la rusa estaba presidida por Lavrov y Ushakov, acompañados por el director del Fondo Ruso de Inversión Directa, Kiril Dimitriev, que ha adquirido cada vez más relevancia tras su nombramiento como enviado presidencial para la inversión y la cooperación económica con los países extranjeros³⁴.

La agenda de trabajo tuvo tres puntos: restablecimiento de relaciones bilaterales, preparación de negociaciones sobre el conflicto ucraniano y organización de la primera cumbre entre los presidentes de Rusia y los Estados Unidos. La reunión duró cuatro horas y media y se alcanzaron los siguientes acuerdos:

- Restitución del personal diplomáticos en las respectivas embajadas (se creó un grupo de trabajo específico para ello)³⁵.

³⁴ También formaban parte de la delegación rusa dos viceministros de Asuntos Exteriores: Riabkov y Mijaíl Galuzin. El 23 de febrero de 2025 el presidente Putin firmó el decreto de nombramiento de Dmitriev. Disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202502230001>

³⁵ Los candidatos fueron adelantados rápidamente por los medios rusos: Alexander Darchiev por Rusia y Richard Norland por los Estados Unidos. Disponible en: https://www.kommersant.ru/doc/7515297?from=glavnoe_1

- Creación de un mecanismo directo de consultas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso y la Secretaría de Estado estadounidense.
- Establecimiento de negociaciones sobre cooperación económica y energía.
- Recuperación del diálogo estratégico bilateral.
- Formación de un grupo de expertos para negociaciones sobre el conflicto de Ucrania.

En la rueda de prensa posterior, Lavrov reiteró que no aceptarían la presencia de fuerzas de países de la OTAN en Ucrania³⁶. Por su parte, Peskov declaró que el presidente ruso estaba dispuesto a reunirse con su homólogo ucraniano, Volodímir Zelenski, pero enfatizó su falta de legitimidad en el cargo (su mandato presidencial expiró el 21 de mayo de 2024), aspecto fundamental que está siendo explotado cuidadosamente por la propaganda oficial rusa con el objetivo de dilatar las negociaciones hasta que convenga a sus intereses.

Precisamente, el día anterior a esta reunión el presidente Zelenski realizó una visita oficial a Dubái y el 18 de febrero estuvo en Ankara donde se reunió con el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, para discutir las negociaciones encaminadas a poner fin al conflicto y las garantías de seguridad para Ucrania. No obstante, cuando se conoció el resultado de las conversaciones ruso-estadounidenses anuló una visita programada a Arabia Saudí. En realidad, esas visitas eran un intento de dar visibilidad a la causa ucraniana en medio de la activación de las negociaciones ruso-estadounidenses sobre Ucrania, pero sin contar con ella y tampoco con Europa.

Por su parte, el presidente francés, Emmanuel Macron, convocó dos reuniones informales de dirigentes europeos (17 y 19 de febrero de 2025, la primera presencial y la segunda mixta presencial y por videoconferencia)³⁷ para tratar de acordar una respuesta común ante el escenario de negociaciones ruso-estadounidenses³⁸, sin resultados más allá de las habituales declaraciones políticas de los asistentes. En ese foro de París participaron todos los jefes de gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea³⁹, pero contó

³⁶ En https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1998294/?lang=es

³⁷ En <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/02/20/conversation-en-direct-sur-les-reseaux-sociaux-au-sujet-de-la-situation-en-ukraine-et-de-la-securite-de-leurope>

³⁸ El 16 de febrero de 2025 hubo una reunión sobrevenida de ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros en Múnich, donde se había desarrollado durante tres días la 61.ª conferencia de seguridad de Múnich.

³⁹ De hecho, varios gobiernos europeos protestaron por no haber sido invitados, entre ellos los de la República Checa y los tres bálticos, destacados apoyos políticos y sostenedores del esfuerzo de guerra de Ucrania.

con la asistencia del Reino Unido, que no es miembro, dándole un protagonismo que no le corresponde, lo que parece demostrar que cuenta con tanta influencia (o más incluso) que cuando estaba dentro y cumplía las obligaciones de su pertenencia a la Unión.

En este punto hay que entender que si no se cumplen los propios procedimientos es imposible tener credibilidad frente a otros actores internacionales. La debilidad de la comunidad política europea se pone de manifiesto no solo por su ausencia en cualquier negociación importante entre grandes potencias, sino por su incapacidad para adoptar posiciones comunes respecto a temas fundamentales y la voluntad para aplicarlas⁴⁰. En cualquier caso, en cuanto a las negociaciones sobre Ucrania, el Kremlin considera que los Estados Unidos son su único interlocutor válido, lo que fundamenta en su condición de contraparte del régimen de estabilidad estratégica. De este modo, el 27 de febrero de 2025 se celebró la primera reunión de seis horas de duración de los grupos de expertos para la normalización del funcionamiento de las misiones diplomáticas.

Mientras las redes sociales (preferentemente Truth Social y X) se llenan de mensajes esperanzadores del presidente Trump, tanto él como los más altos funcionarios de su gobierno (el vicepresidente James Vance, Waltz, Rubio, Hegseth) emplean una dura retórica contra los gobernantes europeos y contra el propio presidente ucraniano como parte de una estrategia negociadora que tiene como finalidad debilitar las posibles resistencias dentro de su propio bando y así poder negociar con mayor libertad con Rusia. Los postulados más importantes de cara a las negociaciones son que no habrá ingreso en la OTAN, ni recuperación de los territorios ocupados por las fuerzas rusas, ni despliegue de tropas occidentales en Ucrania⁴¹ y que las negociaciones serán de carácter bilateral, es decir, solo los Estados Unidos con Rusia. Una vez alcanzado un acuerdo general podrán sumarse tanto Ucrania como la UE⁴², así como otros países. Además, se descartó de plano la participación de cualquier organización internacional

⁴⁰ Véase nuestro análisis reciente en PÉREZ GIL, L. *La Unión Europea como actor débil en un sistema internacional complejo e inestable*. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, 2. 2024, pp. 1-14. Disponible en: <http://seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/485> y otros artículos en el mismo número.

⁴¹ El 24 de febrero de 2025 el presidente Zelenski afirmó que si Ucrania no podía adherirse a la OTAN no tendrían otra opción que establecer una OTAN en su país. Este enfoque explica el rechazo categórico ruso a cualquier propuesta de despliegue de tropas europeas en Ucrania, porque estiman que se usaría con ese objetivo.

⁴² No obstante, el gobierno estadounidense le asigna la responsabilidad de la reconstrucción de la Ucrania de posguerra. Las cifras que se manejan ya exceden los 500.000 millones de euros, una de las razones por las que estaría excluida de las negociaciones en su condición de objeto más que de sujeto de los acuerdos que se alcanzasen.

tanto en el cumplimiento de un cese del fuego como en la aplicación de los acuerdos que se alcancen.

Después de ocho rondas de reuniones celebradas en Riad, Estambul, Moscú, Washington y San Petersburgo las negociaciones permanecen fundamentalmente sin cambios. Mientras los representantes estadounidenses tratan de lograr un acuerdo rápido que incluya un cese del fuego, el Kremlin aplica una estrategia dilatoria, buscando el restablecimiento de las relaciones bilaterales mientras sus fuerzas armadas continúan cada día ganando más terreno a costa de Ucrania. Su objetivo principal es mantenerse en las negociaciones pero continuar generando las condiciones necesarias para separar a los Estados Unidos de sus aliados europeos con la finalidad de alcanzar a largo plazo un acuerdo mucho más favorable a sus intereses. Mientras tanto, sigue sin producirse la esperada (y también temida) reunión entre Putin y Trump.

Consideraciones finales

La incapacidad de las fuerzas armadas ucranianas para obtener una victoria en el campo de batalla a pesar de toda la ayuda de Occidente ha mostrado la imposibilidad de derrotar a Rusia en este conflicto. Y aunque todavía existe la posibilidad de llamar a filas a varios cientos de miles de reclutas, Ucrania no tiene capacidad para continuar una guerra larga, que supone la destrucción del país debido al enorme desequilibrio de fuerzas, tanto en el campo de batalla como en la economía de guerra.

El cambio político en los Estados Unidos ha provocado un vuelco en el enfoque político-militar de la guerra. El nuevo presidente estadounidense, Donald Trump, adoptó decisiones rápidas para entablar negociaciones directas con el Kremlin y poner fin al conflicto, que en sus propios términos es dejar de dilapidar recursos en Ucrania porque asumió ese enfoque de que no se puede derrotar a Rusia en una guerra convencional. Además, parece evidente que rechazó los escenarios de escalada nuclear para tratar de amedrentar a Rusia. Por tanto, la guerra parará cuando los Estados Unidos corten definitivamente su ayuda militar a Ucrania.

Este enfoque supone un cambio fundamental en los objetivos del conflicto. No solo Ucrania no va a poder restablecer sus fronteras de diciembre de 1991 (momento de su independencia) o de marzo de 2014 (pérdida de Crimea) sino que se ve abocada a

aceptar un acuerdo de paz impuesto y con fuertes pérdidas territoriales, por la imposibilidad de continuar en guerra sin el apoyo estadounidense. Es un caso de aplicación drástica y terrible de la política de poder, en tanto en cuanto las grandes potencias toman las decisiones para el mantenimiento de la seguridad mundial y el resto de los actores las asumen de grado o se ven compelidos a su cumplimiento, incluso a veces por la fuerza.

Estas consideraciones permiten afirmar que las negociaciones serán largas y complejas y su resultado es difícil de anticipar. A medio plazo, los objetivos que se han establecido son normalizar las relaciones ruso-estadounidenses, poner fin a la cruenta guerra en Ucrania y parar la sangría económica que supone para sus participantes y contribuyentes (los Estados Unidos, la UE y sus aliados).

En este escenario, la UE carece de influencia para tener un papel en esos acuerdos. Si se logran, se pueden mantener los principios del régimen de estabilidad estratégica y, en consecuencia, es probable que se negocien nuevos acuerdos de control de armas.

A largo plazo, se pueden crear las bases para un nuevo régimen internacional multipolar de tres o cuatro grandes potencias, con sus respectivas áreas de influencia más o menos definidas, que garantice la paz y la seguridad mundial. La alternativa es una guerra entre ellas, escenario que se ha estado bordeando durante los tres últimos años y que parece que ha sido rechazado por los que toman las decisiones a escala global.

*Luis V. Pérez Gil**

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario
Teniente RV. Analista IEEE



36/2025

20 de mayo de 2025

Federico Aznar Fernández-Montesinos

México y la guerra contra el narcotráfico

México y la guerra contra el narcotráfico

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2024](#)

Editado en diciembre de 2024

Resumen:

El problema del narcotráfico está suscitado por una demanda de narcóticos que es cubierta desde Estados frágiles en cuyo territorio encuentran refugio poderosas organizaciones insertadas en la globalización. El desarrollo institucional de México hizo inevitable su colisión con aquellas ya que ejercían su dominio sobre una porción de su territorio. La llamada «guerra contra el narcotráfico» trata de responder a un problema simultáneamente de seguridad y salud pública que ha alcanzado dimensiones pandémicas y que se encuentra en relación con la situación de fragilidad institucional. Con todo, la palabra guerra no es un término adecuado, toda vez que implica como parte de una contienda civil al sector más vulnerable de la propia sociedad. Por otro lado, que los Estados acometan decididamente esta problemática es signo de su fortaleza creciente.

Palabras clave:

México, Guerra, Salud Pública, Narcotráfico, Cártel, Estados frágiles.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Mexico and the war against drug trafficking

Abstract:

The problem of drug trafficking is caused by a demand for narcotics that is met by fragile States in whose territory powerful organisations inserted in globalisation find refuge. The institutional development of Mexico made their collision inevitable every time they exercised their dominion over a portion of its territory. The so-called "war against drug trafficking" tries to respond to a problem of both security and public health that has reached pandemic dimensions and that is related to the situation of institutional fragility. However, the word "war" is not an adequate term, since it implies the most vulnerable sector of society itself as part of a civil conflict. On the other hand, the fact that States decisively tackle this problem is a sign of their growing strength.

Keywords:

Mexico, War, Public Health, Drug trafficking, Cartel, Fragile States.

Introducción

La delincuencia, al superar un cierto umbral, se convierte en un riesgo para la Seguridad Nacional, como las pandemias, el terrorismo o cualquier otro problema de Salud Pública. Es un problema político y, por ende, poliédrico y cargado de aristas. El simplismo dicotómico y plástico que diferencia entre buenos y malos, justo e injusto o atiende a una sola de sus dimensiones, no es operativo.

La existencia del crimen organizado supone un desafío al Estado al competir con su poder e impedirle cumplir con su misión principal, esto es, proporcionar protección a su población, constituyéndose hasta en un indicador de su naturaleza fallida. De hecho, la definición weberiana de Estado incluye como su principal atributo el monopolio de la violencia legítima. La tolerancia cuestiona la capacidad de las Instituciones dañando su credibilidad: la percepción de poder es Poder y su ausencia lo contrario. Por eso también sucede que luchar contra este fenómeno sin éxito puede ser una opción aún peor que no hacerlo.

Antecedentes

El narcotráfico

Estamos ante un negocio lucrativo que, sólo del lado de la oferta, implica directamente a finales de 2022, según un estudio de la DEA, a unas 175 000 personas solo en México, lo que le hace el quinto empleador del país; las estimaciones mínimas de beneficios de dichos cárteles se sitúan en \$6000 millones anuales (McDonnell, 2023). Por tanto, lidiar con el narcotráfico es hacerlo con un modelo económico y de negocios y las reverberaciones que lo acompañan.

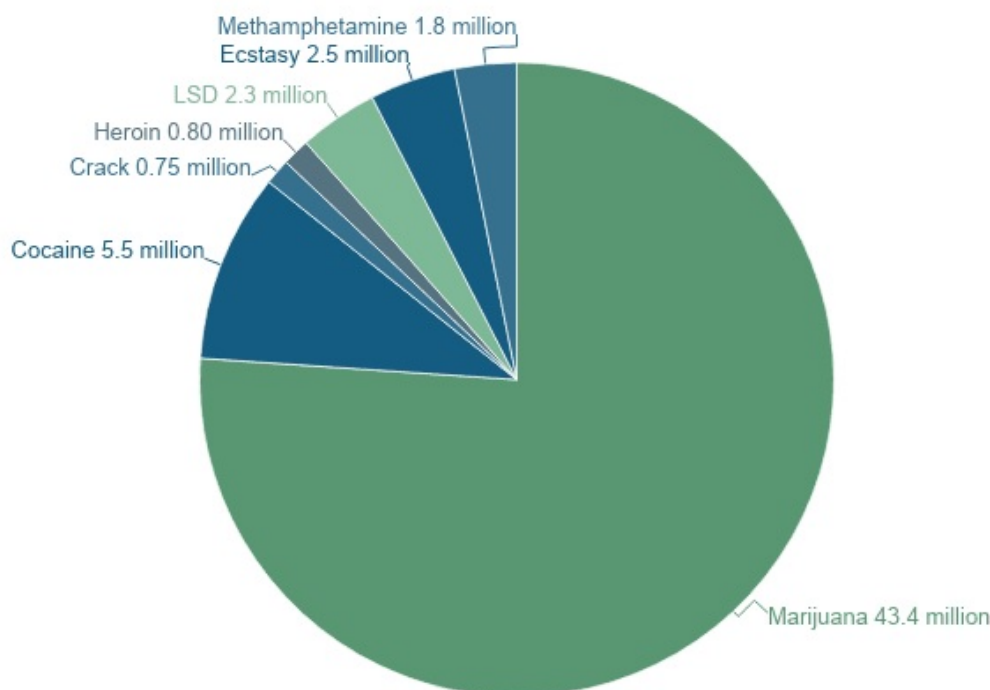
Así, una cierta superficie plantada de café o cacao produce más que si es de arroz, pero mucho menos que si se dedica a la hoja de coca, la marihuana o la goma de opio. Un kilo de coca, cultivo que está empezando a implantarse en México, genera, al menos, 6667 veces más ingresos que un kilo de maíz. Esto, en un entorno de pobreza y falta de desarrollo, ha provocado el abandono de la agricultura tradicional. De hecho, es responsable del 30 % de la deforestación derivada de la conversión de las ricas selvas centroamericanas en territorio agrícola.

En fin, el narcotráfico es un negocio y quienes se dedican al mismo son empresas, ilegales, pero empresas con una cultura propia, violenta, pero cultura. Son productos que se venden en un mercado, ilegal, pero mercado. Y ese mercado se ubica en Estados Unidos, cuya política frente a este fenómeno es la que establece el contexto del sector y marca, en buena medida, la estrategia empresarial. Son empresas que surgen al objeto de satisfacer una demanda, se adaptan al entorno del mercado y a sus reglas y que, como cualquier otra, además, fomenta la demanda.

Y es que en Estados Unidos en 2022 murieron nada menos que 109 680 personas murieron por sobredosis en este país y unas 107 500 en 2023; se estima que alrededor de un millón desde el 2000. Según un informe del Centro Nacional de Estadísticas sobre el Abuso de Drogas en 2020, 138 543 millones de norteamericanos, o lo que es lo mismo el 50 % de la población, ha probado alguna vez las drogas; 59 277 millones, el 21.4 %, habían probado drogas ilegales o hecho uso impropio de recetas el último año; el 11,7 % (32 millones de la población) las habían probado el último mes. 2,9 millones de marihuana, 2,9 millones de analgésicos recetados, 2,2 de anfetaminas, 2,1 de estimulantes recetados, 957 000 de heroína, 638 000 de cocaína y 319 000 de sedantes recetados, no siendo infrecuente que se pase de la medicación prescrita a mantenerla con suministros procedentes del mercado negro.

Por eso, para entender la evolución del narcotráfico, la actitud de Estados Unidos es fundamental; es su mercado principal. Su viraje hacia el prohibicionismo tanto en los opiáceos como en la marihuana durante las primeras décadas del siglo XX es de la mayor trascendencia: al centrar el problema en la oferta, antes que en el consumo y en las políticas preventivas- lo traslada a los países productores, lo que ha acabado incluso generando un mercado autóctono en estos territorios que antes no existía. En igual sentido, la despenalización del consumo de marihuana en algunos estados norteamericanos también altera el mercado.

Number of people in the US who used selected illegal drugs in 2018



En fin, se dio el nombre de *cártel* al esquema de trabajo en el que los empresarios compartían recursos —como rutas— y los riesgos, pero manejaban separadamente sus negocios. Como refiere Guillermo Valdés Castellanos (2013) en su insustituible trabajo *Historia del narcotráfico en México*¹ el modelo de negocio del narcotráfico es el mismo desde sus orígenes. Sus claves son: una alta rentabilidad que justifica los riesgos; una estructura criminal basada en redes familiares —la familia es fuente de confianza, lo que resulta especialmente trascendente en tales negocios— y comunitarias; y, por tanto y por su carácter telúrico, con un importante arraigo en la sociedad de la cual surgía y que acabarían por convertirse en la base económica de algunas regiones del país; la violencia como instrumento de control de las empresas, de resolución de los problemas internos y de disciplina así como para la dialéctica con las otras organizaciones.

¹ Su autor, a quien conozco personalmente, fue director del CISEN, los servicios de inteligencia mexicanos, ha inspirado las líneas principales de este artículo.

Además, existen actores criminales que operan a modo de consultores o contratistas independientes brindando servicios especializados y no interconectados como lavado de dinero; herramientas de ciberdelito; seguridad personal; precursores químicos; tráfico de armas; transporte de drogas; secuestro, e incluso relaciones públicas y propaganda (Schulmeister, 2020).

Siendo la cuestión una problemática económico empresarial, la respuesta también debe obedecer a igual lógica. Centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa y no en la demanda interna, es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a Salud Pública y ello trae consigo, con el aplauso de la opinión pública nacional, ubicar el problema al otro lado de la frontera y, con ello, trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano, pues es en este país donde se ubican los mercados y quienes obtienen los beneficios reales de la pugna. La clave no está tanto en la reducción de la oferta, como en la de la demanda, aspecto este insuficientemente abordado, a pesar de su eficacia directa.

Creer que la demanda se puede eliminar con la represión de la oferta desconoce criterios económicos básicos y tiene relevantes peajes políticos, pues atenta contra los derechos fundamentales de la población en origen sin ofrecer nada a cambio. Es más, tanto el fenómeno como la lucha contra él merman la independencia política y económica de estos Estados (Cortés, 2020).

Por tanto, se debe abordar en su raíz la indudable vertiente social y de desarrollo en origen. Así, un estudio de la DEA subrayaba la necesidad de aumentar la educación y las oportunidades laborales de los jóvenes —la base del reclutamiento— e insistía en que los cárteles seguirían creciendo en personal aunque se duplicasen las tasas de encarcelamiento (McDonnell, 2023). El *friendshoring*, la relocalización de las inversiones norteamericanas, consecuencia de la rivalidad con China en países como México es un factor en ese sentido.

Además, la peculiar cultura corporativa de estas empresas ha traído consigo la aparición de distintos movimientos culturales —las bandas también lo son—, la *narcocultura*. Estos también se encuentran dotados de sus propios códigos de conducta: vestimenta, apariencia, comportamiento y hasta de un sentimiento religioso de características propias. Todo ello recogido —con un punto de glorificación— en series denominadas *narconovelas* o en la *narcoliteratura* y tienen hasta su propia música: los *narcocorridos*.

De hecho, los enfrentamientos entre organizaciones se parecen más a los de los señores de la guerra del Alto Medioevo que a las de grupos criminales.

Lo referido dota a su proceder de un romanticismo legitimador y sirve para reafirmar la cultura de violencia. Esta queda convertida en un digno *modus vivendi* y una legítima vía de ascenso social para el que no se requiere ni preparación, ni estudios, ni capacitación. Y no es una cuestión menor pues se calcula que los cárteles mexicanos deben reclutar entre 350 y 370 personas cada semana para reponer las bajas provocadas por detenciones y asesinatos (McDonnell, 2023).

Pero es que, además, incorporan la última tecnología. Así, la web oscura tiene un protagonismo creciente. Aunque surgieron hace menos de dos décadas, los grandes alcanzan ya un valor de al menos 315 millones de dólares en ventas anuales. Aunque tal cantidad es solo una fracción de las ventas totales de drogas, la tendencia es creciente y ya se ha cuadruplicado entre 2011 y 2017 y entre mediados de 2017 y 2020 (UNODC, 2021). El informe de la DEA 2024 hace mucho énfasis en los factores tecnológicos, en el uso de técnicas de marketing avanzado, en el empleo de criptomonedas y en la existencia de redes mayoritariamente chinas tanto para la obtención de precursores como para el lavado de capitales (DEA, 2024).

Estados frágiles, Fuerzas Armadas y crimen organizado

La relación entre fortaleza institucional y crimen organizado es ambivalente. La fragilidad de los Estados es clave de la expansión de fenómenos tan dinámicos como el crimen organizado. Así, las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento. El crimen organizado cuenta con capacidad para parasitar sus estructuras minando su legitimidad y perpetuando la situación. De este modo se establece una relación simbiótica entre pobreza, economías ilegales y la debilidad de un Estado erosionado. Y además normaliza una violencia a la que convierte en un recurso ordinario.

La dimensión social de la cuestión es innegable ya sea porque permea al cuerpo social, ya porque este sirve de base estructural a las operaciones delictivas de alcance. Así las maras o pandillas se encuentran ligadas con el crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico (Mejía Medina, 2009). Los pequeños tráficos e infracciones que

practican estos grupos marginales ayudan a la banalización del delito, al menosprecio de las leyes. Esto acaba afectando la legitimidad del Estado y su credibilidad.

Por otra parte, el Estado es reflejo de la fragilidad de la sociedad que lo acoge. Por ello, se debe fortalecer al Estado para fortalecer a la sociedad. El crimen organizado, además, actúa como lo hacen los parásitos —anidando— y precisa apoyarse en las estructuras del Estado. Delincuencia organizada y debilidad institucional son la cara y la cruz de la misma moneda. Empresas, instituciones financieras nacionales e internacionales y funcionarios públicos inevitablemente se relacionan con estas organizaciones ilícitas. Sin embargo, por más que la corrupción funcione a través de los mismos mecanismos, no es presentada como una parte del crimen organizado².

Pero crimen organizado, violencia y corrupción son un todo y generan un círculo vicioso. La corrupción es el nexo entre política y organizaciones delictivas. El crimen organizado solo subsiste si es capaz de colgarse de las estructuras del Estado que, de esta manera —y simultáneamente—, debilita y deslegitima. La corrupción, como el óxido, ahueca el Estado y lo hace inconsistente. Además, crea desequilibrios que permiten que sus partes mejor organizadas —tradicionalmente, los Ejércitos— asuman un rol sobreponderado lo que incorpora el riesgo de militarizar la vida pública. La corrupción sistémica crea un círculo vicioso que mantiene al Estado en una situación de debilidad estructural haciéndolo vulnerable e impidiéndole su consolidación.

Como se ha dicho, el crimen organizado se presenta de un modo diferenciado y ajeno al Estado, pero ambos están ligados a través de la corrupción. Tal cosa, paradójicamente, hace que, desde las estructuras de este, también se apoye y favorezca al crimen organizado. Así, a causa de la corrupción el Estado ataca y apoya simultáneamente al crimen organizado. El resultado de tan insostenible arabesco es que la persecución de las actividades corruptas es ineficaz si no se reforman los cimientos institucionales que las amparan y sustentan.

En el caso de Iberoamérica, el índice de percepción de la corrupción en las instituciones del Estado es significativamente elevado. En tal contexto, las Fuerzas Armadas cuentan con una mejor valoración que la policía, siendo la única institución con presencia territorial y, no pocas veces, la piedra sobre la que se asienta el sistema político. Y, por

² Véase:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA07_2023_FEDAZN_Corruptio n.pdf

otra parte, la lógica de la guerra favorece el control social al establecer los mecanismos precisos (Cortés, 2020).

Implicar al Ejército en la lucha contra el crimen organizado en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia al coste, por un lado, de redefinir su función y, por otro, de primar la visión securitaria —y no la de salud pública— del problema. Es más, la idea de guerra predominante en el discurso público plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libres de frenos, cuando la razón de ser de los ejércitos es proteger a toda la población.

En cualquier caso, los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta incorpora un peaje en términos de legitimidad y atenta contra sus esencias. El peligro estriba en que, de su uso, a la debilidad del Estado, se añada la fractura del pacto entre Estado y Sociedad. La apuesta por la paz total que hace el presidente de Colombia Gustavo Petro es radicalmente opuesta al modelo que se intentó con anterioridad en México y se alinea con la seguida por López Obrador en su mandato.

Situación actual

México, país de contradicciones, es un Estado de 1 972 550 Km² y 126 014 024 habitantes en 2020. Es una población joven con una edad media de 29 años (el 25,3 % tiene menos de 15 años) de la que un 43,9 % (55,7 millones de personas) vive en situación de pobreza y un 8,5 % (10,8 millones) de pobreza extrema. De hecho, un 22,5 % (28,6 millones de personas) tiene carencias para el acceso a la alimentación. Es la decimosexta economía del mundo y la segunda de Iberoamérica con un PIB en 2021 de 1 322 740 millones de dólares.

Un 85 % del país (excepto la península de Yucatán y las llanuras costeras del este y noroeste) son cadenas montañosas, mesetas y valles. La sierra Madre Occidental y la sierra Madre Oriental corren paralelas a sus dos costas oceánicas. Entre ellas se ubica una vasta región de valles, altiplanicies y mesetas de 2000 metros de altitud media.

El pujante mercado de las drogas norteamericano y su demanda encontrarían la oferta precisa en Centroamérica y a través de este subcontinente. México, como parte de Centroamérica, ha actuado simultáneamente como zona de tránsito y de producción, dado el cúmulo de circunstancias que concurren en el país: las dificultades de su

geografía y sus constantes, un Estado y una sociedad débiles y que se han acostumbrado a la violencia, la relativa aceptación de la práctica delictiva, la inequidad y la falta de justicia social, estructura y cultura política...

Su caso sirve para la reflexión. De hecho, el propio presidente Manuel López Obrador, que considera la corrupción como causa del problema, llegó a calificar a su país como un *narcoestado* al referirse a sucesos del calado de la detención de quien fuera secretario de Seguridad hasta 2012. Y hasta el mismo y su entorno han sido acusados por la prensa norteamericana de haberse relacionado con el cartel de Sinaloa, tal vez por no dar al narcotráfico la prioridad, a su juicio debida, en su agenda política.

En fin, la historia es larga y ha estado ligada a la actitud de Estados Unidos como mercado, pero también por las políticas dirigidas a combatir el fenómeno, a veces de signo unilateral. Así se hace responsable de la lucha y represión del narcotráfico a México, aun en la situación de debilidad institucional de la que emergía el país a comienzos de los años veinte, después de la revolución, forzaron la adopción de una actitud prohibicionista en este sentido.

La Segunda Guerra Mundial supuso un incremento de su producción de opiáceos mexicanos para satisfacer la demanda de morfina de Estados Unidos. Su fin derivó el exceso hacia el mercado negro, a los que se sumaría después de los años cincuenta, la marihuana, que incrementaría crecidamente su demanda a partir de 1967. En 1969, el presidente Nixon iniciaría la guerra contra las drogas mientras las sucesivas administraciones norteamericanas aumentaban su intolerancia frente a este tráfico. Esto trasladaría el peso de la lucha a México, al igual que sucede frente a la inmigración ilegal procedente de Centroamérica.

El resultado fue la penetración del narcotráfico en las estructuras del Estado, su progresiva parasitación, desde sus mismos orígenes y comenzando por sus estructuras locales primero y federales después, para hacer luego su entrada en la política, generándose con ello pactos de alcance global que permitieron que la sociedad quedara al margen, al precio, eso sí, de la legitimidad del conjunto del sistema. De este modo, los narcos hicieron un recorrido que va del ámbito local al estatal y, como veremos, también el de vuelta, de modo paralelo al desarrollo institucional del país.

La falta de una política integral a nivel global combinada con el cierre de mercados de oferta como el turco o la desarticulación de los laboratorios en Francia en los que se elaboraba la heroína —lo que sirve de argumento a la célebre película *French connection*— catapultaron el mercado mexicano de opiáceos, al que se sumaba la marihuana, un producto con una demanda creciente. Y de la marihuana se evolucionó, a través de las redes y la logística existentes, a la cocaína cuando desde Estados Unidos se comenzó a hacer presión sobre Colombia. Los narcos entonces desviaron las rutas caribeñas directas hacia otras que pasaban por México.

La penetración de las instituciones se hizo muy superior cuando los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos para oponerse. El *plata o plomo*, un proceder que por inductivo excede la mera corrupción, provocó, como detalla Valdés Castellanos, una captura parcial del Estado cuyos agentes se inhibieron cuando no lideraron grupos o bandas. De hecho, eso explica que los cárteles mexicanos, a diferencia de las organizaciones mafiosas norteamericanas, no fueran grupos pequeños sino grandes y poderosos. Por eso ejercían las funciones del Estado en los espacios en que estaban implantados y que este no podía controlar.

En esta lucha, que condujo a la consolidación definitiva de los grandes cárteles de la droga, estos convirtieron sus intereses particulares en los de las sociedades en que anidaban. Por eso suplantaron el papel del Estado incluso supliendo a la policía en la persecución de otros delitos en áreas que escapaban a su control. De esta manera el narcotráfico se convirtió simultáneamente en un desafío y en un problema de gobernabilidad y seguridad nacional. En esta lucha, que condujo a la consolidación definitiva de los grandes cárteles de la droga.

A partir de los años ochenta, como refiere Valdés Castellanos, el fortalecimiento institucional del Estado mexicano convirtió esta situación *de facto* en inasumible. Esto trajo consigo que las siete organizaciones más poderosas —los cárteles del Golfo, Sinaloa, Tijuana, Pacífico, los Zeta, Juárez, la Familia y los grupos de Arellano Félix y Joaquín Guzmán— confrontasen directamente con el poder. Y, no pudiendo sostenerse a nivel central, se desplazasen de nuevo a la periferia para captar a los poderes locales, en regiones en las que tenían superioridad relativa sobre el Estado.

A partir de 2006, se produce un declive en el consumo de droga en el mercado norteamericano de modo paralelo al avance del desarrollo institucional de un país que

recuperaba su periferia. Ello también alteraba el *statu quo* a nivel local y eso cuando las organizaciones criminales chocaban entre sí al haberse reducido el mercado disponible. En este contexto es en el que el presidente Peña Nieto inició lo que se denominaba como guerra al narcotráfico la cual hizo necesaria la concurrencia de las Fuerzas Armadas tanto por razones operativas como por encontrarse menos infiltradas por el narcotráfico que las policías federales y locales.

Y además y como no podía ser de otra manera, por la dimensión regional de la problemática, esto se trasladó al conjunto de Centroamérica a través de la Iniciativa Mérida suscrita en 2008. Este es un tratado internacional para combatir el narcotráfico y el crimen organizado suscrito por los Estados Unidos con México y los países de Centroamérica. Como resultado la idea de guerra se hizo dominante en el discurso público. Y el siguiente presidente, Felipe Calderón, estuvo durante su sexenio de mandato prisionero de esta lógica.

Siguiendo la dialéctica de la confrontación, los cárteles reaccionaron extendiendo y diversificando sus negocios. Incorporaron la extorsión, el secuestro, el robo de combustible o el tráfico de inmigrantes... Y, dotados hasta de armamento militar, socializaron la violencia, esto es, implicaron en su lucha al conjunto de la sociedad que hasta entonces estaba al margen. Además, trasladaron sus operaciones a otros países como Colombia, entrando en competencia con las organizaciones allí establecidas que, simétricamente, también habían desplazado sus actividades a Centroamérica.

Como resultado, los homicidios pasaron de 2819 en 2008 a 17 000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debía al enfrentamiento entre los propios cárteles. 2019, el primer año de la presidencia de López Obrador, que quería acabar con la política de guerra al narcotráfico y sustituirla por otras vías que atendieran a sus razones sociales, se saldó con 34 608 homicidios y 1012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban ya en 2019 y desde 2006 en más de 275 000 los homicidios, cifrando además en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes.

El problema eran unos cárteles de la droga muy crecidos y cuya fuerza desafiaba a un Estado que no disponía de unas instituciones efectivas, especialmente en lo de seguridad y justicia, para enfrentar un reto que, por otra parte, también era inaplazable. La sociedad mexicana no podía esperar otros veinte años para alcanzar un desarrollo institucional adecuado.

La presidencia de López Obrador intentó romper con esta lógica de confrontación mediante un cambio de actitud política que se sintetizaba en la expresión *abrazos, no balazos*. A esta se sumaba la idea de *México primero*, que subrayaba el interés norteamericano y no tanto el mexicano en el problema del narcotráfico. Con todo, apostaba por una reorganización institucional y la creación de una guardia nacional. Sin embargo, ambas han experimentado importantes dificultades y vaivenes.

Esto ha provocado que, desde diferentes medios internacionales, se haya acusado al Gobierno de AMLO de una pasividad que ha permitido la expansión de los cárteles. Con todo, los niveles de violencia se mantuvieron, aunque confirmando un cambio de tendencia. En 2021 los homicidios se redujeron a 33 308, solo un 3,6 % menos que el año anterior. El cambio de signo se confirmó cuando se convirtieron en 30 968 en 2022 y 30 523 en 2023. La tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes bajo de veintiocho en 2021 a veinticinco en 2022. En comparación, la tasa en Estados Unidos fue de 7,8 por cada 100 000 habitantes en 2021.

Al mismo tiempo, e independientemente, las preferencias del mercado norteamericano evolucionaron. A la marihuana y opiáceos se sumaría, a partir de los noventa, la cocaína. Pero la irrupción del fentanilo —una droga que cuenta con derivados cincuenta veces más potentes que la heroína— y otras metanfetaminas —un estimulante sintético— han cambiado la oferta, el mercado y su lógica. Ya no son campos que se deben proteger y guardar, sino fábricas con precursores que se traen de China y también de la India. Son drogas sintéticas cuyo costo de producción es muy inferior a las drogas vegetales. No se cultivan, se fabrican.

Hoy el panorama del narcotráfico, según la DEA, lo forman unos 150 cárteles. Los dos más importantes son el cártel de Sinaloa y el cártel Jalisco Nueva Generación. Ambos suman casi 45 000 miembros distribuidos en más de cien países.

Estados Unidos acusa a México de producir el fentanilo y este lo niega. Y eso cuando las incautaciones de fentanilo, tanto en polvo como en pastillas, están en niveles récord. En los últimos dos años, las incautaciones de polvo de fentanilo casi se duplicaron y las de pastillas se triplicaron. Un 30 % del polvo de fentanilo incautado por la DEA contenía xilacina, una droga aún más peligrosa utilizada como sedante para los animales.

Implicaciones globales y regionales

Implicaciones globales

La globalización ha destruido los compartimientos estancos de nuestras sociedades. Estos nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas o absorbieron a sus miembros ampliándose el rango de actividades. Así, la globalización ha introducido al crimen organizado de índole local en su lógica proyectándolo según claves globales, haciendo que los grupos delictivos locales amplíen el espectro de sus actividades, interaccionando con los mercados negros de Occidente e incrementando con ello su entidad económica y poder.

Estamos ante un fenómeno dinámico articulado en forma de tráfico (droga, prostitución, falsificaciones, armas, recursos, personas...) que implica numerosas regiones del mundo. Las organizaciones dedicadas al narcotráfico diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que se instalan y de la fragmentación territorial y material de su actividad. Son organizaciones globalmente conectadas, adaptables y atomizadas, que ejercen su dominio sin aspiraciones de tipo territorial o estatal, sino siguiendo esquemas empresariales.

Estos grupos operan con la oposición del Estado en un complejo ecosistema criminal donde existen rivalidades y hasta alianzas (temporales) con grupos delictivos extrarregionales como la Ndrangheta, las Tríadas chinas y en su momento, de ETA (Hernández, 2021). De hecho, buena parte de los precursores químicos usados para la fabricación de drogas en México eran enviados por algunas empresas desde China; con el fentanilo sucede algo parecido. Para evadir el control en este país, se han transferido algunos laboratorios a India; desde allí, los mandan a México vía África sin que la COVID-19 haya alterado tales flujos (Hernández, 2021). Los Gobiernos de los países de la región, por su parte, se quejan reiteradamente de que los narcos obtienen las armas en Estados Unidos.

Además, estos grupos cuentan con grandes estructuras para el lavado de dinero y evitan llamar la atención con la violencia. Dichas estructuras corruptas, pese a estar creadas por actores ilícitos, son «implantadas por una legión de abogados, contables, banqueros, intermediarios, administradores y otros» (Rickards, 2009). Son los conocidos como *invisibles* o *narcofantasmas*, que solo controlan las rutas y la relación con el cliente. Estos

buscan su estricto anonimato, confundirse con hombres de negocios ordinarios y, por disponer de estructuras muy reducidas, se apoyan en intermediarios que subcontratan servicios (Armenteros Diéguez, 2021).

Los protagonistas de la violencia necesitan asociados en las estructuras legales para insertarse en la economía mundial y lícita. La criminalidad aprovecha la corrupción para inyectar las corrientes financieras ilegales al mercado de capitales, para cometer y encubrir delitos e influir a nivel político y judicial, con lo que se infiltra en estructuras legales para establecer y consolidar su poder. Así, la corrupción se convierte en la parte de la criminalidad que garantiza la interconexión entre lo ilegal y lo legal (Gayraud, 2007).

El lavado de dinero, junto con la corrupción, la evasión y el fraude fiscal forman parte de una economía sumergida difícil de cuantificar. Esta ha alcanzado dimensiones globales; ya, en 2012, se situaba entre las veinte primeras economías del mundo con un volumen de año 870 000 millones de dólares al año, equivalentes al 1,5 % del PIB mundial. Mientras y, según datos ONU de 2020, se calcula que el 10 % del PIB mundial son activos financieros transfronterizos, de ellos el blanqueo de dinero ilícito asciende a 1 370 000 millones de euros, —equivalente al PIB de España— y el 2,7 % de la riqueza mundial; estimándose en 35 000 millones de euros al año el volumen de sobornos.

Implicaciones regionales

Si un símil nos da idea del fenómeno de la delincuencia organizada en todas sus formas es el de un gran globo relleno de agua al que, cuando se le aprieta un extremo, se le genera una protuberancia en el contrario. Cualquier solución implica un diagnóstico y un tratamiento a escala regional. Y dado que la delincuencia afecta a una pluralidad de planos, la lógica obliga a adoptar soluciones integrales y complejas.

Los Estados débiles que lo padecen son *Estados cautivos* que sirven de base de operaciones, al amparo de la legalidad internacional, de unos mercados que están en el mundo desarrollado (Aguirre *et al.*, 2008). Además, la fragilidad de las sociedades y del Estado de los territorios vecinos facilita la difusión del crimen organizado a su entorno, haciendo que el problema tenga claves regionales o globales y se entremezcle con otros conflictos.

Por ejemplo, la destrucción de plantaciones en Colombia hizo proliferar el cultivo en Bolivia y Perú. Pero también la violencia generada desde 2006 por la guerra contra las drogas llevó a su aumento en América Central, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador. Es lo que se conoce *como efecto cucaracha* (Rodríguez Pinzón, 2006).

Con igual lógica, algunos cárteles mexicanos han ampliado el marco de su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia. Hay autores que apuntan a que los colombianos han cedido a los mexicanos el liderazgo empresarial del negocio de las drogas. Pero los cárteles colombianos hicieron lo mismo y subieron hacia el norte.

Y es que el crecimiento de la producción de cocaína, unido a la atomización de los cárteles colombianos, ha provocado que pierdan poder, ya sea frente a los mexicanos, que se han asentado en la costa colombiana del Pacífico, como a los venezolanos. Ciertamente, la presencia del crimen organizado azteca en Colombia no es novedosa. Esta no solo se ha traducido en la compra de cocaína, campos de cultivo y laboratorios, sino en la financiación de grupos armados. Su penetración se produjo, ante el caos del mercado de producción colombiano, que hacía imposible a los mexicanos garantizar sus envíos en la cantidad, calidad y tiempo requeridos por la demanda, con lo que se generaban ineficiencias. Así, las estructuras criminales mexicanas perdieron su confianza en la capacidad de sus socios locales y han preferido, aprovechando el proceso de paz de 2016, reubicarse en Colombia y organizar su propia infraestructura para garantizar un suministro fiable a Estados Unidos (Ortiz Marina, 2019).

Colombia, ha experimentado, también desde 2016, un proceso de mexicanización de la violencia que no conlleva un riesgo directo para la supervivencia del Estado, pero que lo debilita y permite que se establezcan las condiciones objetivas para que la situación se repita. Los grupos criminales ni quieren el poder ni buscan destruir el Estado. De hecho, precisan que este funcione, pues requieren de un cierto orden político y jurídico para poder hacer negocios. Banalizar por ello la mexicanización de la violencia es también equivocado y peligroso, porque sus efectos pueden desbordar los cauces institucionales y provocar el colapso del sistema político, por más que este no sea el objetivo ni el deseo del narcotráfico (González Martín, 2017).

Por otra parte, la publicación de los llamados Papeles de Panamá puso de manifiesto la relevancia del narcotráfico en Centroamérica que es la principal economía criminal y el motor financiero de la criminalidad organizada a escala regional. Y es que la región es

una zona de paso y almacenamiento de drogas, ya que los indicadores de consumo son relativamente bajos en comparación con el resto del continente. Se estima que, en 2011, el 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. —y que supone en torno al 86 % del total mundial— venía a través del corredor centroamericano y dejaba aproximadamente 5300 millones de euros en beneficios ilegales. Esto equivaldría al 5 % del PIB regional.

Merece destacarse la trayectoria entrecruzada del narcotráfico y la historia política de la región, para la que este supone una oportunidad (Cortés, 2020). Y es que el conflicto armado vivido en ella desde los años ochenta ofreció un escenario ideal para su expansión: una violencia que no está asociada a sus actividades y que servía a su encubrimiento, pero también a Estados muy debilitados. El resultado es que la delincuencia en Centroamérica tiene aún hoy rasgos de pandemia. La vulnerabilidad de las fronteras, la debilidad en las instituciones del Estado y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado en la región. En esta se da un coctel entre narcotráfico, armas (en 2007, se calcula había 4,5 millones de armas cortas) y maras.

Las tasas de homicidios son próximas a las de una guerra. En El Salvador, Guatemala y Honduras, países que integran el denominado Triángulo Norte, se registraron, en 2017, alrededor del 4,5 % de los homicidios del mundo y eso a pesar de suponer alrededor del 0,4 % de la población mundial, si bien ha caído sensiblemente desde entonces. Aún así, el índice de Estados fallidos de 2024 situaba a Guatemala en el puesto número 65, Honduras el 56, México, el 83 y El Salvador el 85.

Los costos de esta violencia se sitúan según un informe del FMI de 2020 en un 16 % del PIB. Estimándose además en un informe del Banco Mundial de 2012 que una reducción de la tasa de asesinatos del 5 % tendría como resultado una mejora en el PIB regional del 1 %.

Pero si la violencia es lo que caracteriza a los Estados del Triángulo Norte, son los países del Triángulo Sur —Nicaragua, Costa Rica y Panamá— los que parecen más vinculados con la actividad que hace realmente rentable a ese fenómeno, es decir, la legalización de capitales a través del *lavado de dinero* (Schulmeister, 2020).

Y a los aspectos económicos se suman los culturales. La lucha contra la drogadicción ha supuesto generar una acentuada tendencia hacia la securitización e incluso hacia la militarización de la región. De hecho, la guerra contra las drogas puede haber permitido

o legitimado, en nombre de la seguridad, la implementación de medidas excepcionales contrarias a los derechos humanos. En Guatemala, El Salvador y Honduras, ha significado *de facto* la militarización de la seguridad pública. Y, Costa Rica, país conocido por no tener ejércitos, ha desarrollado una importante fuerza de seguridad militarizada. Y todo esto y en todos los países, al desatenderse las razones estructurales, acompañado de la criminalización de los sectores sociales más desfavorecidos.

Peor aún, esto ha provocado la *narcotización* (Rodríguez Pinzón, 2006) de las relaciones con Estados Unidos al introducirse el problema en las agendas de seguridad y condicionar el conjunto de relaciones y significativamente, la concesión de ayudas al desarrollo. Ello supone modular o condicionar su independencia al supeditar la concesión, de ayudas a la actitud y sensibilidad. De hecho y más allá del Iran Gate, un examen más detallado de la *narcodiplomacia* norteamericana enseña que, a veces, la guerra contra la droga ha servido para justificar otras políticas no directamente relacionadas con ella.

El cualquier caso, la delincuencia en Centroamérica continúa teniendo los rasgos de una pandemia. La vulnerabilidad de las fronteras, las limitaciones institucionales y administrativas de algunos Estados explican el crecimiento del crimen organizado en la región, impulsado por un coctel explosivo de narcotráfico, armas y maras.

Conclusiones y prospectiva

Los cárteles del narcotráfico son organizaciones muy resilientes e implantadas territorialmente que han superado con éxito el estrés de la captura de sus líderes y que utilizan sus importantes capacidades operativas para actividades muy diferentes en todo el mundo desde sus cuasi santuarios regionales y que, además, se relacionan con otros grupos criminales y terroristas.

Seguir el dinero ilícito inexorablemente conduce al poder, a los centros financieros y a la política. Y todo ello en un entorno globalizado con flujos en todos los sentidos. Y es que la globalización ha cerrado el mundo hasta en sus dimensiones criminales, generando correlaciones de todo tipo y el reacomodo tanto de la oferta como de la demanda.

No existe el narcotráfico porque exista la droga sino porque existe una demanda que no se puede satisfacer lícitamente. Así, en 2022 el Gobierno talibán prohibió el cultivo del

opio en Afganistán. Esto redujo, según ONUDOC, las hectáreas cultivadas desde las 233 000 a unas 10 800 de modo que la producción de goma de opio cayó a solo trescientas toneladas. La existencia de una demanda insatisfecha hace previsible la reubicación de parte de la oferta en países como México por su proximidad a uno de los centros de demanda.

El motor del narcotráfico en Centroamérica es la demanda estadounidense. No obstante, la opinión pública norteamericana, lógicamente, acepta mejor las políticas que sitúan los problemas al otro lado de la frontera. Con todo, estas, para ser eficaces, deben ser integrales, estar orientadas al largo plazo y no admiten criterios de frontera. Centrar la lucha contra las drogas en la oferta y no en la demanda interna, es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a la salud pública. Esto supone, además, ignorar la naturaleza *interméstica* del problema y trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano (Cortés, 2020).

El problema, como toda cuestión de salud pública, precisa sobre todo de tiempo y pedagogía; pero también a aceptar que solo es posible acotarlo, degradarlo. Supone pasar de un enfoque punitivo-penal a otro más complejo y que conlleva atender también a las causas de exclusión y desigualdad que son su caldo de cultivo, sin desatender tampoco las cuestiones operativas, policiales y de seguridad pública.

No deja de resultar paradójico que se discutiera si México era o no un Estado fallido, cuando precisamente había alcanzado un desarrollo institucional que le permitía afrontar retos que hasta entonces había aplazado: la lógica política es paradójica. La clave para superar el problema del narcotráfico es el desarrollo del Estado mexicano de modo que tome el control de todos los espacios de su vasta geografía. Donde hay Estado, no hay bandas criminales y donde bandas criminales, no hay desarrollo ni prosperidad (Ben Ami, 2017).

En cualquier caso, los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta tiene peajes en términos de legitimidad y su permanente uso atenta contra sus esencias. El Estado no hace, ni puede hacer la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la guerra contra el narcotráfico puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables que son los que, en la práctica, materializan el delito. Por eso, su sobre utilización en Estados ya de por sí

débiles los debilita aún más y añade a la ecuación la eventual fractura del pacto entre Estado y Sociedad.

Implicar a las Fuerzas Armadas en esta lucha en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia al coste, por un lado, de redefinir su función y, por otro, de primar la visión securitaria y no de salud pública. Es más, la idea de guerra, predominante en el discurso público es consustancial a las Fuerzas Armadas y plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libre de frenos, cuando la razón de ser de aquellas es proteger a toda la población. Esto explica las espirales de violencia vividas en algunas regiones en línea con el principio de acción recíproca y el alzamiento de extremos *clauswitzianos*. Los problemas de pobreza y equidad malamente se resuelven a cañonazos.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Capitán de fragata de la Armada
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Bibliografía

- Armenteros Diéguez, J. C. (2021). El narcotráfico en Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela y su impacto para Europa. *Escuela Superior de las Fuerzas Armadas*.
- Aznar Fernandez-Montesinos, F. y Puig Soler, S. (2023). La corrupción como factor geopolítico [en línea]. *Documento de Análisis IEEE 07/2023*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA07_2023_FEDAZ_N_Corrupcion.pdf
- Ben Ami, S. (2017). Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz. En VV. AA. *Cuadernos de Estrategia 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Cortés, E. (2020). Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas. En VV.AA. *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO.
- DEA. (2024). *National Drug Threat Assessment 2024* [en línea]. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.dea.gov/sites/default/files/2024-05/5.23.2024%20NDTA-updated.pdf>
- Gayraud, J. F. (2007). *El G 9 de las Mafias en el Mundo*. Barcelona, Urano.
- González Martín, A. (2017). La paz en Colombia es solo aparente. en VV. AA. *Cuadernos de Estrategia 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Hernández, A. (2021). Informe de EE. UU.: crece el poder de narcos durante el Gobierno de AMLO [en línea]. *DW*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>
- Mcdonnell, P. J. (2023). Cuántas personas trabajan para los cárteles mejicanos [en línea]. *Los Angeles Times*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
<https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2023-09-23/cuantas-personas-trabajan-para-los-carteles-de-la-droga-mexicanos>

- Mejía Medina, H. (2009). Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las amenazas del siglo XXI. En: Monografía del X Curso de Estado Mayor de las FAS. *Documento de trabajo del Departamento de Estrategia de la ESFAS*.
- Ortiz Marina, R. (2019). Cártels y bandas en la cuenca del Caribe: ¿Crimen común o amenaza anti-estatal? *Documento de Investigación IEEE*. N.º 13, pp. 790-809.
- Rickards, J. (2009). Economics and Financial Attacks [en línea]. *Unrestricted Warfare Symposium Proceedings 2009*. [Consulta: 2024].
- Rodríguez Pinzón, E. M. (2006). Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra Fría: su impacto en la actuación de los actores locales. En Cairo Carou, H. y Pastor Verdú, J. (comp.). *Geopolíticas, Guerras y resistencias*. Madrid, Trama Editorial.
- Schulmeister, G. H. (2020). La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminalidad Organizada en el hemisferio occidental. En: Bartolome, M. *Transnational organized crime workshop*. Colegio Interamericano de Defensa.
- Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Editorial Aguilar
- VV. AA. (2008). *La era de la globalización: Estados bajo presión*. Fundación FRIDE.

37/2025

21 de mayo de 2025

Mar Hidalgo García

Ucrania: minerales por seguridad

Ucrania: minerales por seguridad

Resumen:

Ucrania posee 22 de los 50 materiales estratégicos identificados por EE. UU. como críticos y 25 de los 34 reconocidos por la UE como de importancia crítica. En particular, Ucrania mantiene una posición muy competitiva en cinco materias primas clave: grafito, litio, titanio, berilio y uranio.

El 30 de abril la primera viceprimera ministra y ministra de Economía de Ucrania, Yulia Svyrydenko, y el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Scott Bessent firmaron en Washington un acuerdo para la explotación conjunta de los minerales críticos de Ucrania. Tras estas complicadas negociaciones, la firma del acuerdo se ha considerado una victoria táctica de Zelenski en la guerra de Ucrania y un triunfo para la diplomacia ucraniana. Sin embargo, el éxito del acuerdo dependerá de que se resuelvan las principales incertidumbres financieras y de gobernanza, los desafíos geopolíticos y la capacidad de Ucrania para implementar las reformas legales y regulatorias necesarias para la explotación de los recursos minerales.

Palabras clave:

Ucrania, minerales críticos, litio, titanio, tierras raras, minerales críticos.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Ukraine: Minerals for Security

Abstract:

Write Ukraine holds 22 of the 50 strategic materials identified by the US as critical, and 25 out of the 34 recognized by the EU as critically important. Particularly, Ukraine holds very competitive positions in five key ones: graphite, lithium, titanium, beryllium and uranium.

On April 30, First Deputy Prime Minister and Minister of Economy Yuliia Svyrydenko and U.S. Treasury Secretary Scott Bessent signed an agreement in Washington for the joint exploitation of Ukraine's critical minerals. Following these complicated negotiations, the signing of the agreement has been hailed as a tactical victory for Zelensky in the war in Ukraine and a triumph for Ukrainian diplomacy. However, the success of the agreement will depend on the resolution of major financial and governance uncertainties, geopolitical challenges, and Ukraine's ability to implement the legal and regulatory reforms necessary for the exploitation of mineral resources.

Keywords:

Ukraine, critical minerals, lithium, titanium, rare earths, critical minerals...

Introducción

En el contexto de la guerra económica que mantienen EE. UU. y China en la actualidad, existe una competición geopolítica enfocada en construir cadenas de suministro más resilientes y diversificadas de minerales estratégicos, necesarios para la transición energética y digital, así como fundamentales para los sectores de la defensa y el aeroespacial.

El mercado de minerales críticos se ha duplicado a más de 320.000 millones de dólares en los últimos cinco años y se espera que vuelva a duplicarse en los próximos cinco¹. Por este motivo, los minerales críticos desempeñan un papel estratégico cada vez mayor en la geoeconomía y en la geopolítica.

Aunque ningún país tiene la autosuficiencia en la cadena de suministro de minerales críticos, China cuenta con una posición dominante tanto en la producción, el acceso y procesado de estos minerales críticos, como es el caso de las tierras raras, el litio o el cobalto. Y esta supremacía no es casualidad.

La posición dominante de China en la producción y el procesamiento de minerales críticos es fruto de una estrategia a largo plazo, basada en el fomento de la minería interna y el procesamiento dentro del territorio —aunque ello haya provocado graves problemas ambientales—, así como en la obtención de minerales en regiones ricas en estos recursos, como Latinoamérica y África, gracias a la implicación de empresas estatales que han desplazado a las empresas privadas, al no poder estas hacer frente a la inseguridad que presenta la inversión en el sector minero. Todo ello acompañado con la deslocalización de la industria minera desde Europa y EE. UU. hacia China, debido a los costes de mano de obra más bajos y legislaciones medioambientales menos estrictas.

Durante los últimos años las restricciones en el comercio de minerales críticos han aumentado de forma preocupante. En los últimos meses hemos visto como tanto China como EE. UU. están restringiendo el comercio de minerales y productos tecnológicos alegando motivos de seguridad. En este contexto, hay que mencionar el riesgo de

¹ <https://www.weforum.org/stories/2024/07/the-future-of-critical-raw-materials-how-ukraine-plays-a-strategic-role-in-global-supply-chains/>

Nota: Todos los hipervínculos de este artículo están activos con fecha de 19 de mayo de 2025.

emplear el comercio de minerales críticos como arma geopolítica o herramienta coercitiva.

También existen países como Indonesia o Filipinas que están restringiendo las exportaciones, en este caso de níquel, con el objeto de promover las cadenas de valor en su propio territorio. Otro factor que está afectando al comercio y a las inversiones en el sector minero es el aumento de medidas adoptadas por los gobiernos dirigidas a proteger sus recursos minerales, llevando a cabo políticas de nacionalización, es el caso, por ejemplo, de Chile con el litio.

Un factor importante que destacar es el uso creciente del renminbi en las transacciones comerciales de China, en concreto en la comercialización de los recursos minerales, lo que le está permitiendo avanzar hacia la desdolarización². Además, las sanciones que los países occidentales han impuesto a Rusia están provocando que algunas exportaciones de minerales hayan encontrado mercados en Asia, en concreto en China, donde las transacciones también se realizan en yuanes, consiguiendo con ello reducir la influencia del dólar³.

Estados Unidos tiene mucha prisa por obtener minerales críticos, no por la transición energética sino porque son fundamentales para el sector de la defensa. Para EE. UU. la dependencia de China es una cuestión de emergencia nacional. La tecnología es la que determinará quién será la primera potencia mundial y para ello es imprescindible tener acceso a los minerales críticos.

Para ello, EE. UU. está intentando desplazar a China en el acceso a minerales críticos en regiones en las que esta potencia está muy consolidada como África o Latinoamérica. La estrategia se basa en ofrecer una explotación de recursos minerales que promueva el desarrollo local o incluso en utilizar estos minerales como moneda de trueque a cambio de seguridad en países que tienen conflictos.

En el caso de Ucrania, EE. UU. también ha mostrado interés en el acceso a la riqueza mineral que se encuentra en el país. Desde el inicio del conflicto de Ucrania los minerales críticos han estado muy presentes en el desarrollo de este. En su defensa contra Rusia,

² http://eniwep.cssn.cn/hot_topics/202409/t20240903_5775576.shtml

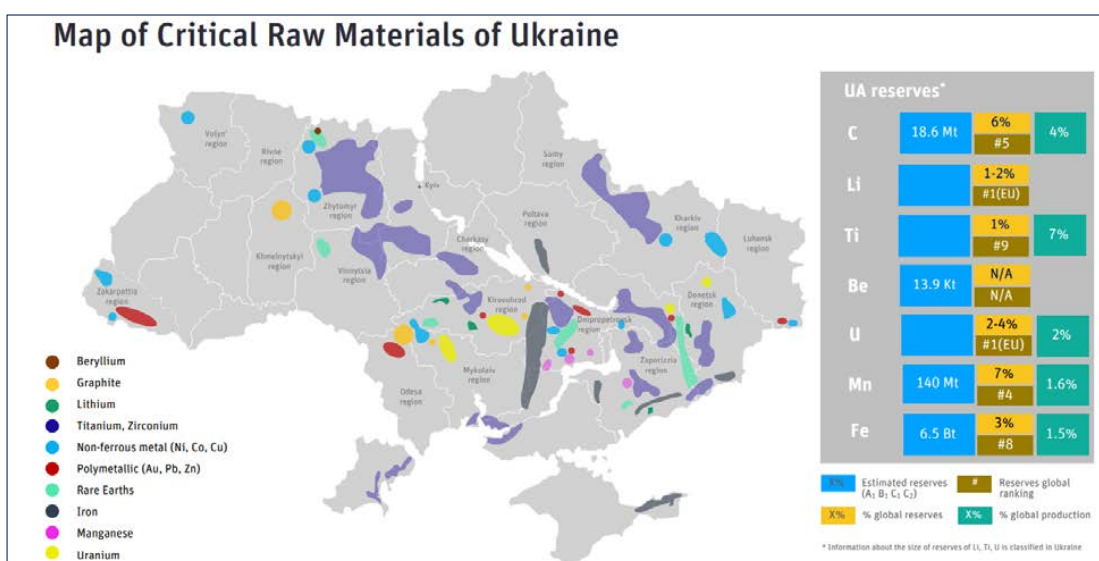
³ <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/07/china-russia-metal-partners?lang=en>

los políticos ucranianos buscaban el apoyo de los países occidentales a cambio de futuras cesiones de explotación de los yacimientos en el territorio⁴.

Reservas minerales de Ucrania

Ucrania posee el 0,4 % de la superficie terrestre, pero aproximadamente el 5 % de los recursos minerales mundiales. Debido a las peculiaridades geológicas de su territorio, Ucrania posee una importante riqueza natural, con altas concentraciones de recursos minerales que están ubicados de manera compacta y son de fácil acceso⁵.

Desde 2021, en Ucrania se han identificado más de 20.000 depósitos y ocurrencias de más de cien tipos diferentes de materias primas minerales en su subsuelo. Actualmente, la industria ha desarrollado alrededor de 3.000 de estos yacimientos, aproximadamente el 15 % del total⁶.



Fuente: <https://www.geo.gov.ua>

⁴ En 2022, la viceministra de Protección Ambiental y Recursos Naturales de Ucrania declaró que la ayuda contra la invasión rusa se recompensaría con un acceso más fácil a los minerales del país. <https://unric.org/en/rare-earths-and-strategic-minerals-in-ukraine/>

⁵ <https://www.icog.es/TyT/index.php/2022/05/the-mineral-resources-of-ukraine>

⁶ Ibíd.

El país se encuentra entre los líderes mundiales en reservas de carbón, mineral de hierro, gas natural, manganeso, sal, petróleo, grafito, azufre, caolín, titanio, níquel, magnesio, madera y mercurio. Los yacimientos de níquel y cobalto forman una base sólida para el sector de la producción de baterías, esencial para los vehículos eléctricos y las industrias de alta tecnología. El desarrollo de yacimientos auríferos sigue siendo una atractiva oportunidad de inversión debido a la constante demanda de oro. Además, la creciente demanda de grafito y elementos de tierras raras utilizados en la electrónica y las energías renovables abre perspectivas de crecimiento en estos sectores dentro de Ucrania⁷.

En cuanto al litio, todavía no se ha conseguido explotar todo el que existe en el país. A pesar de su potencial, gran parte del litio de Ucrania se encuentra en la etapa de estimación de recursos, lo que requiere más exploración y desarrollo para que sea económicamente viable, pero la guerra ha interrumpido la capacidad del país para capitalizar sus recursos de litio.

La riqueza de litio de Ucrania, concentrada en regiones como el *Escudo Ucraniano*, incluye importantes depósitos de litio como el de Shevchenko, en la región de Donetsk en donde se suceden intensos combates. A partir del 15 de enero de 2025, las fuerzas rusas controlan la mayor parte de la ciudad y Ucrania solo tiene una pequeña fracción⁸.

El yacimiento de Shevchenko tiene una extensión de 39,84 hectáreas y es uno de los lugares más valiosos del país. Descubierta en 1982, este yacimiento contiene un 90 % de litio en sus reservas totales, con un contenido medio de óxido de litio del 1,24 %⁹.

Al capturar los territorios ricos en litio de Ucrania, Rusia gana influencia en el mercado mundial del litio y, al mismo tiempo, interrumpe los esfuerzos de Europa para asegurar un suministro local estable. La amenaza al yacimiento de Shevchenko socava aún más el acceso de Ucrania a este recurso económico vital y detiene las operaciones mineras. También disuade la inversión extranjera, estancando la integración de Ucrania en las cadenas de suministro críticas de Europa¹⁰.

⁷ <https://ukraineinvest.gov.ua/en/industries/mining/>

⁸ <https://ubn.news/es/la-perdida-de-los-depositos-de-litio-de-ucrania-a-manos-de-rusia-amenaza-la-independencia-energetica-de-europa/>

⁹ <https://ilbolive.unipd.it/it/news/scienza-ricerca/ukraines-critical-minerals-between-politics>

¹⁰ <https://united24media.com/war-in-ukraine/russias-seizure-of-ukraines-lithium-threatens-europes-green-future-5155?form=MG0AV3>

A pesar de los desafíos planteados por la guerra y la inestabilidad económica, el sector minero de Ucrania sigue siendo un componente vital de la economía nacional. Sin embargo, la extracción actual de la mayoría de los minerales críticos sigue siendo muy limitada.

Antes de la invasión a gran escala de Rusia, la industria minera de Ucrania se centraba en el hierro, el manganeso, el titanio y el carbón, junto con una importante producción de uranio y galio (y era un importante exportador de acero). Si bien la extracción de litio era pequeña, el titanio ucraniano representaba más del 70 % del suministro total de la URSS; el mercurio y ciertas arcillas de caolín tenían aproximadamente el mismo porcentaje¹¹.

Los metales críticos para las baterías, como el litio, el cobalto y el níquel, aún no se estaban extrayendo: la exploración estaba en marcha y se habían emitido licencias, pero no se había iniciado la producción comercial¹². Según estimaciones aproximadas, una de cada tres licencias en Ucrania está «inactiva», es decir, el permiso para el uso del subsuelo ya se ha concedido pero todavía no se ha llevado a cabo la extracción. En el futuro, a fin de resolver el problema de las «licencias inactivas», se está elaborando un nuevo código minero que, entre otras mejoras, propone introducir un nuevo impuesto sobre el uso del subsuelo basado en el principio de «extraer o pagar»¹³.

Un paso importante para poder llevar a cabo los proyectos mineros es el fomento de la privatización de la industria minera del país. Desde su independencia, se había avanzado poco en la privatización de las empresas. En la actualidad, el Gobierno de Ucrania ha mejorado y liberalizado considerablemente el sistema de concesión de permisos para la extracción de minerales. Prueba de ello es que el Servicio Estatal de Geología y Subsuelo de Ucrania presentó un *Atlas de Inversiones de la Gestión del Subsuelo*, que comprende más de 140 campos que se someterán a subastas electrónicas en un futuro próximo¹⁴.

La industria extractiva de Ucrania sigue estando subdesarrollada debido a la falta de inversión, la infraestructura obsoleta y los riesgos de guerra en curso. Esta falta de modernización ha creado barreras para aumentar la extracción de minerales, lo que

¹¹ <https://ilbolive.unipd.it/it/news/scienza-ricerca/ukraines-critical-minerals-between-politics>

¹² <https://english.nv.ua/business/ukraine-to-inspect-dormant-mining-licenses-inactive-for-10-years-50511175.html>

¹³ https://ieu-monitoring.com/editorial/strategic-raw-materials-in-ukraine-a-new-pillar-for-eu-supply-chain-resilience/612467?utm_source=ieu-portal

¹⁴ <https://www.geo.gov.ua/en/>

dificulta la capitalización de las vastas reservas de minerales críticos del país. Muchos depósitos requieren importantes evaluaciones de exploración y factibilidad¹⁵ antes de que pueda comenzar la producción comercial. Además, una parte de estos minerales críticos como el grafito, el litio, uranio, tierras raras, níquel y manganeso se encuentran en zonas ocupadas por Rusia como Donetsk, Jersón, Luhansk, Zaporíyia y Crimea, que abarcan casi un 20 % de territorio ucraniano.

Con la financiación y tecnológica adecuada podrían llevarse a cabo proyectos para la producción de minerales estratégicos suponiendo que haya paz y seguridad en las regiones de interés. Los proyectos más factibles a corto plazo serían los relacionados con el litio y el grafito. También Ucrania puede tener una mayor capacidad para reconstruir parte de su antigua producción de escandio y galio¹⁶.

Ucrania ha comenzado a subastar permisos de exploración de minerales como el litio, el cobre, el cobalto y el níquel, lo que presenta atractivas oportunidades de inversión. Estas iniciativas forman parte de un plan más amplio para avanzar en la transición ecológica de Europa e impulsar la recuperación económica de Ucrania.

Por ejemplo, el 11 de octubre de 2024, el Gobierno de Ucrania aprobó la subasta de privatización de la empresa estatal United Mining and Chemical Company, uno de los mayores productores mundiales de materias primas de titanio. El ganador de la subasta ofreció unos 4.000 millones de UAH (unos 92,2 millones de euros). También estará obligado a invertir al menos 400 millones de UAH (unos 9,2 millones de euros) en la modernización técnica de la empresa. La empresa tiene una cuota del 4 % en el mercado mundial y se encuentra entre los 10 principales productores de concentrados de minerales de titanio y concentrados de metales raros¹⁷.

¹⁵ Los estudios previos sirven para establecer la viabilidad de un determinado proyecto minero en sus cuatro vertientes: técnica, económica, comercial y ambiental.

¹⁶ https://oa.upm.es/70265/3/ESTRUCTURA_PROCESO_EVALUACION_DE_UN_PROYECTO_MINERO_DPMB1T2_R6-20180924.pdf

¹⁷ <https://www.sciencemediacentre.org/expert-reaction-to-us-ukraine-minerals-deal/>

¹⁷ <https://www.enseccoe.org/publications/ukraines-resources/?form=MG0AV3>

Principales aspectos del acuerdo firmado entre EE. UU. y Ucrania para la explotación de recursos minerales

Después de varias negociaciones, un encuentro demoledor en la Casa Blanca el 25 de febrero y otro cordial en la serenidad que da la Santa Sede, Trump y Zelenski alcanzaron un acuerdo sobre la explotación de los recursos minerales de Ucrania.

El 30 de abril, la primera viceprimera ministra de Ucrania y ministra de Economía de Ucrania, Yulia Svyrydenko, y el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Scott Bessent firmaron en Washington el acuerdo sobre materias críticas de Ucrania¹⁸, que difiere en algunos aspectos importantes de la propuesta anterior¹⁹ que Zelenski rechazó en la Casa Blanca.

El proceso para llegar a la firma del acuerdo ha sido complicado. Las versiones anteriores del acuerdo presentadas por los negociadores de Donald Trump presionaba a Ucrania para que devolviera la ayuda que Estados Unidos le había dado durante los últimos tres años de guerra. Al principio esta estimación era de 500.000 millones de dólares en ganancias de los minerales explotados como compensación por su apoyo en tiempos de guerra²⁰.

Posteriormente, Estados Unidos redujo su estimación de la ayuda proporcionada a Ucrania a 300.000 millones de dólares y luego a 100.000 millones de dólares. Sin embargo, Zelenski expresó su preocupación por la falta de garantías de seguridad y afirmó que Ucrania no reconocería la ayuda militar estadounidense anterior como deuda, insistiendo en una asociación igualitaria en la gestión de un fondo de inversión²¹. Estas condiciones son las que finalmente se contemplan en el acuerdo firmado. De esta forma Ucrania no está obligada a reembolsar a Estados Unidos el apoyo militar previo²².

Tras estas complicadas negociaciones, la firma del acuerdo se ha considerado una victoria táctica de Zelenski²³ en la guerra de Ucrania y un triunfo para la diplomacia

¹⁸ <https://kyivindependent.com/the-full-text-of-the-us-ukraine-minerals-agreement/>

¹⁹ <https://kyivindependent.com/exclusive-the-full-text-of-the-final-us-ukraine-mineral-agreement/>

²⁰ <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/08/ukraines-parliament-unanimously-ratifies-mineral-exploitation-deal-with-the-us>

²¹ <https://euromaidanpress.com/2025/04/18/ukraine-and-us-sign-memorandum-of-intent-on-critical-minerals-cooperation/>

²² <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-minerals-deal-details-map-trump-b2743507.html>

²³ <https://www.channelnewsasia.com/commentary/us-ukraine-minerals-deal-ceasefire-end-war-russia-5110321>

ucraniana²⁴ ya que, finalmente, se ha encontrado un equilibrio que satisface los intereses nacionales de Ucrania, su soberanía sobre sus recursos y sus compromisos ya asumidos por su futura pertenencia a la UE y una cuestión no menos importante como es el hecho de que Estados Unidos reconozca formalmente a Rusia como agresor en la guerra. Para EE. UU., este acuerdo también fortalecerá la asociación estratégica entre Estados Unidos y Ucrania para la reconstrucción y modernización a largo plazo, en respuesta a la «destrucción a gran escala causada por la invasión a gran escala de Rusia»²⁵. Esta afirmación contenida expresamente en el acuerdo reafirma el posicionamiento de EE. UU. frente a Rusia y es una muestra del apoyo a Zelenski. El secretario del Tesoro de Estados Unidos, Scott Bessent, se ha referido al acuerdo como una «asociación económica histórica» que demuestra que EE. UU. tiene un «interés económico en asegurar un futuro libre, pacífico y soberano para Ucrania»²⁶.

El objetivo final de este acuerdo es establecer una alineación estratégica a largo plazo entre EE. UU. y Ucrania y es una demostración tangible del apoyo estadounidense a la seguridad, la prosperidad, la reconstrucción y la integración de Ucrania en los marcos económicos mundiales. En el acuerdo también se menciona la contribución que ha tenido Ucrania en el mantenimiento de la paz mundial al desmantelar su programa nuclear heredado de su etapa soviética.

Para la entrada en vigor, ha sido necesario la ratificación por parte de la Rada Suprema. Aunque en un principio había dudas sobre el apoyo de la oposición ucraniana al acuerdo, finalmente se ha aprobado de forma unánime con el voto a favor de 338 miembros, muy por encima de los 226 votos requeridos²⁷.

Sin embargo, en EE. UU. no ha sido necesario someterlo a votación porque se trata de un acuerdo vinculante que cae dentro de la autoridad constitucional del presidente para hacer acuerdos ejecutivos únicos²⁸.

En relación a la necesidad de hacer cambios en la legislación, el Acuerdo no impone ninguna obligación concreta al gobierno de los Estados Unidos, ya que la Ley BUILD de

²⁴ <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2025/05/the-us-ukraine-minerals-deal-a-triumph-for-ukrainian-diplomacy/>

²⁵ Ibid.

²⁶ <https://www.reuters.com/world/us-ukraine-minerals-deal-is-economic-partnership-signal-russia-bessent-says-2025-05-01/>

²⁷ <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/08/ukraines-parliament-unanimously-ratifies-mineral-exploitation-deal-with-the-us>

²⁸ <https://www.lawfaremedia.org/article/the-u.s.-ukraine-agreement--legality-and-transparency>

2018 ya ofrece mecanismos para que la DFC implemente los acuerdos sin necesidad de una nueva legislación. Sin embargo, para Ucrania, la implementación del acuerdo y del LP Agreement requerirá la armonización con los compromisos internacionales de Ucrania, en particular con la UE y las instituciones financieras internacionales. El funcionamiento del Fondo solo requiere enmiendas limitadas al Código Presupuestario de Ucrania²⁹.

El Acuerdo es de duración indefinida y permanecerá en vigor hasta que Estados Unidos y Ucrania decidan rescindirlo de mutuo acuerdo.

Qué extraer

Aunque Trump se ha referido en ocasiones a este acuerdo como «El acuerdo de tierras raras» el texto del acuerdo enumera 55 materias primas minerales entre las que se incluyen tierras raras junto con otros minerales críticos, como el titanio, el litio y el uranio. También se han incluido el gas natural y el petróleo y el desarrollo de la infraestructura necesaria para la explotación de todos estos recursos críticos³⁰ y se deja abierta la posibilidad de que en el futuro se puedan incluir otros³¹.

En el acuerdo quedan excluidos todos los recursos que en la actualidad generan ingresos para el Estado ucraniano. Es decir, la obtención de beneficios depende del éxito de las nuevas inversiones y de la viabilidad en la extracción de los nuevos proyectos mineros.

Ucrania conserva la propiedad exclusiva de todo el subsuelo, las aguas territoriales y los recursos naturales. Solo Ucrania determina las condiciones y los lugares para el desarrollo de los recursos. Las empresas estatales ucranianas siguen siendo propiedad del Estado. Además, el acuerdo no afecta a los procesos de privatización.

²⁹ <https://me.gov.ua/News/Detail/91af98f8-9ae6-49ba-99ae-adb847fe493a?lang=en-GB&title=UkraineAndTheUnitedStatesSignEconomicPartnershipAgreementAndEstablishTheReconstructionInvestmentFund>

³⁰ Ibid.

³¹ Los recursos naturales incluidos en acuerdo son: lugares, reservas y depósito en el territorio de Ucrania de aluminio, antimonio, arsénico, barita, berilio, bismuto, cerio, cesio, cromo, cobalto, cobre, disprosio, erbio, europio, flúor, fluorita, gadolinio, galio, germanio, oro, grafito, hafnio, holmio, indio, iridio, lantano, litio, lutecio, magnesio, manganeso, neodimio, níquel, niobio, paladio, platino, potasa, praseodimio, rodio, rubidio, rutenio, samario, escandio, tantalio, telurio, terbio, tulio, estaño, titanio, wolframio, uranio, vanadio, iterbio, itrio, zinc, zirconio, petróleo, gas natural (incluido el licuado) y otros minerales e hidrocarburos que acuerden las partes.

Cómo obtener los recursos minerales

El acuerdo constituye una asociación única en su tipo para la reconstrucción y el éxito económico a largo plazo de Ucrania³² en forma de sociedad limitada. En él se establece que se creará un Fondo de Inversión para la Reconstrucción. El fondo se capitalizará, en parte, con los ingresos provenientes de la futura extracción de recursos naturales por lo que se fomentará la explotación del potencial minero de Ucrania.

De conformidad con el acuerdo, el Fondo de Inversión para la Reconstrucción se establece a través de una arquitectura jurídica que comprende un tratado de nivel soberano y un contrato de asociación comercial: el primero es el acuerdo intergubernamental en sí mismo, y el segundo es el Acuerdo de Asociación Limitada (Acuerdo LP), celebrado entre la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (DFC) y la Agencia Estatal de Ucrania en Apoyo de la Asociación Público-Privada³³.

Este fondo pretende facilitar la atracción de capital y tecnologías de inversores en los EE. UU., la UE y otros países aliados. Una vez firmado, el Acuerdo de LP no tendrá precedentes para Ucrania y proporcionará un marco para integrar eficazmente los intereses económicos de Estados Unidos en el sector de los recursos naturales de Ucrania, al tiempo que establece un mecanismo estructurado para la recuperación económica de la posguerra.

El fondo será gestionado conjuntamente por ambos países en igualdad de condiciones. Al igual que en la versión anterior, Ucrania aportará el 50 % de los ingresos procedentes de la explotación de nuevos proyectos de minerales, petróleo y gas. Los proyectos actuales, como los de los mayores productores de petróleo y gas del país, Naftogaz y Ukrnafta, están exentos de contribuir al fondo. Esto significa que la rentabilidad del fondo depende del éxito de las nuevas inversiones en los recursos de Ucrania³⁴.

Las inversiones del fondo pretenden impulsar el interés del sector privado en invertir en los recursos de Ucrania y atraer el capital necesario para la reconstrucción y el desarrollo de los recursos del país. Tampoco en virtud de este acuerdo se destinará dinero

³² <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/05/fact-sheet-president-donald-j-trump-secures-agreement-to-establish-united-states-ukraine-reconstruction-investment-fund/>

³³ <https://pulaski.pl/en/strategic-and-geo-economic-implications-of-the-2025-united-states-ukraine-reconstruction-investment-fund-a-critical-analysis/>

³⁴ <https://www.csis.org/analysis/what-know-about-signed-us-ukraine-minerals-deal>

estadounidense a desarrollar la extracción de minerales en las zonas de Ucrania ocupadas por Rusia³⁵.

El acuerdo establece que los EE. UU. o el comprador que designen tendrán prioridad en la adquisición de los minerales críticos, de esta forma no se permitirá que ningún Estado o persona que haya financiado o suministrado material a Rusia en la guerra de Ucrania se beneficie en la reconstrucción. Con ello se intenta impedir el acceso a países como China a los recursos minerales de Ucrania.

El acuerdo también especifica que la venta de los minerales se realizará en términos de mercado. Los Estados Unidos contribuirán al Fondo ya sea a través de insumos financieros directos o a través de nueva asistencia militar pero no especifica las contribuciones iniciales de capital. Ucrania contribuirá con el 50 % de los ingresos futuros de las nuevas regalías (es decir, licencias recién emitidas para la exploración de minerales críticos, petróleo y gas). Los recursos del Fondo se invertirán exclusivamente en Ucrania, ya sea en proyectos de extracción o en la reconstrucción de infraestructuras.

Durante los primeros diez años, las ganancias se reinvertirán completamente en la economía de Ucrania. Transcurrido ese plazo, los beneficios podrán ser distribuidos entre los socios. Las contribuciones al fondo y los ingresos estarán exentos de impuestos tanto en Ucrania como en los Estados Unidos³⁶. El acuerdo también regula las transferencias de divisas y las cuestiones de cambio de moneda en las transacciones comerciales.

El acuerdo incluye el compromiso del Gobierno ucraniano de establecer las medidas necesarias para adoptar, mantener y hacer cumplir la legislación necesaria para la ejecución y aplicación del acuerdo, proporcionando efectivamente un marco jurídico de estabilización para la confianza futura de los inversores. A este respecto, Ucrania se compromete a respetar los términos del acuerdo por encima de cualquier legislación nacional que entre en conflicto, garantizando que la asociación y sus socios no reciban un trato menos favorable a pesar de cualquier cambio legal futuro. Además, Ucrania no puede utilizar la legislación nacional como justificación para el incumplimiento. El acuerdo también contiene una serie de advertencias relativas a los compromisos de

³⁵ <https://www.csis.org/analysis/what-know-about-signed-us-ukraine-minerals-deal>

³⁶ <https://me.gov.ua/News/Detail/91af98f8-9ae6-49ba-99ae-adb847fe493a?lang=en-GB&title=UkraineAndTheUnitedStatesSignEconomicPartnershipAgreementAndEstablishTheReconstructionInvestmentFund>

Ucrania en el contexto de su adhesión a la Unión Europea, que deben tenerse en cuenta en la aplicación del acuerdo³⁷.

Y... ¿la seguridad?

Las pretensiones de Zelenski sobre la inclusión en el acuerdo de la contribución de EE. UU. a la seguridad de Ucrania, finalmente no se han recogido de manera explícita en el texto firmado. La interpretación que han realizado del acuerdo, tanto EE. UU. como Ucrania es que la inversión estadounidense y la presencia de empresas estadounidenses en Ucrania harán que Washington se interese más por la seguridad de Ucrania. De hecho, Trump ha declarado que dado que otros depósitos importantes se encuentran cerca de la línea del frente, las inversiones estadounidenses allí podrían disuadir los avances rusos³⁸.

El acuerdo establece además que el valor de cualquier asistencia militar futura que Estados Unidos proporcione a Ucrania se tratará como contribuciones de Estados Unidos al fondo de inversión para la explotación de los minerales críticos.

Ucrania es un claro ejemplo de cómo un sector estratégico se puede ceder a una potencia extranjera a cambio de seguridad. Este modelo de cambio de seguridad por minerales también se está produciendo en la República Democrática del Congo (RDC), en donde Estados Unidos ha ofrecido su apoyo al gobierno de este país en su lucha contra el grupo M23 de Ruanda a cambio de obtener la explotación de cobalto y cobre³⁹. Hay que tener en cuenta que esta maniobra tiene un valor geopolítico importantísimo porque es una forma de intentar desplazar a China de países como la RDC, en donde tiene el monopolio de explotación del cobalto.

Principales desafíos del acuerdo

Si bien el acuerdo se presenta como una asociación económica mutuamente beneficiosa para EE. UU. y Ucrania, tiene unas implicaciones estratégicas y geopolíticas muy

³⁷ <https://www.mayerbrown.com/en/insights/publications/2025/05/us-ukraine-minerals-deal-unlocking-ukraines-mineral-potential>

³⁸ <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2025/05/the-us-ukraine-minerals-deal-a-triumph-for-ukrainian-diplomacy/>

³⁹ <https://www.mining.com/trump-ally-prince-strikes-mineral-security-deal-with-congo/>

relevantes. Desde el punto de vista de la UE la primera inquietud que surge es que, si finalmente Ucrania se convierte en Estado miembro en 2029, las materias primas también serían europeas y por lo tanto estarían sujetas a la legislación vigente en ese momento y a la que se desarrolle con posterioridad.

El acuerdo deja claro que Estados Unidos tiene los primeros derechos para comprar o revender recursos ucranianos, lo que le podría dar un control significativo sobre el mercado de minerales críticos de Ucrania y la capacidad de venderlos a otros países. En este contexto, se podrían producir posibles violaciones de las normas de libre competencia de la UE si con el acuerdo se favorece de forma desproporcionada a las empresas estadounidenses en detrimento de las europeas.

En 2021 Ucrania y la UE firmaron una Asociación Estratégica sobre Minerales Críticos⁴⁰ con el que se pretendía alinear las regulaciones mineras, el desarrollo conjunto de los proyectos mineros de Ucrania y la construcción de cadenas de valor sostenibles. En el marco de esta asociación, Ucrania se adhirió a las alianzas industriales de la UE y se benefició de asistencia técnica y apoyo a la inversión (incluidas plataformas digitales de datos geológicos financiadas por la UE y financiación del BEI y el BERD Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo). Sin embargo, no se ha podido avanzar mucho más en la implementación de esta Asociación debido a la guerra⁴¹. La mayoría de las empresas europeas involucradas son de nivel medio y están centradas en la exploración principalmente de pequeños proyectos en regiones más seguras.

La UE actúa como si Ucrania fuera un miembro más. Existe un interés creciente en poder llevar a cabo una integración de Ucrania más profunda en las cadenas industriales y de suministro europeas y mejorar las oportunidades de crecimiento económico sostenido, abriendo oportunidades económicas más allá de la extracción de materias primas⁴². De hecho, para el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Materias Primas (CRMA), la UE tiene presente la aportación de los recursos mineros de Ucrania⁴³.

Ucrania posee 22 de los 50 materiales estratégicos identificados por EE. UU. como críticos y 25 de los 34 reconocidos por la UE como de importancia crítica. En particular,

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46300>

⁴¹ <https://www.chathamhouse.org/2025/03/trump-may-not-listen-us-should-cooperate-eu-ukraines-minerals>

⁴² <https://euobserver.com/eu-and-the-world/arf019c50d>

⁴³ La CRMA establece objetivos para impulsar el suministro interno y de la UE (10 % de extracción, 40 % de procesamiento para 2030) y diversificar el abastecimiento para que no más del 65 % de cualquier material estratégico provenga de un solo país.

Ucrania mantiene una posición muy competitiva en cinco materias primas clave: grafito, litio, titanio, berilio y uranio⁴⁴.

La Comisión Europea señaló a principios de 2025 que designaría proyectos mineros ucranianos como «estratégicos» y aceleraría su desarrollo. Se espera que se anuncien proyectos conjuntos entre la UE y Ucrania, en particular sobre grafito y litio, sobre la base del Memorándum de Entendimiento de 2021⁴⁵, pero de momento la lista publicada con los 47 proyectos estratégicos no contempla ninguno en territorio ucraniano⁴⁶.

A pesar de la existencia de preocupaciones más que razonables, la UE ha optado por una posición prudente enfocando el acceso a los minerales críticos como cooperación con Ucrania y no como competencia con EE. UU. y justificando que el acuerdo entre Estados Unidos y Ucrania no es exclusivo y que no afecta al Memorando de Entendimiento de 2021⁴⁷.

A medida que los proyectos mineros vayan siendo viables se verá si Ucrania es capaz de repartir sus recursos entre EE. UU. y la UE de tal forma que se satisfaga a todas las partes. En este caso se abren varios escenarios, desde el más colaborativo como sería el establecimiento de un acuerdo tripartito o al más conflictivo que enfrentaría a la UE y EE. UU. por el acceso a los minerales ucranianos.

De momento, es necesario avanzar en la explotación de los recursos mineros ucranianos. La guerra y la destrucción de infraestructuras energéticas suponen graves impedimentos para comenzar la explotación a corto plazo. Se estima que se necesitará al menos una década para aumentar la capacidad de la actividad minera en Ucrania. Se deberán completar estudios para evaluar y determinar la mejor manera de extraer los depósitos, procesar los minerales y producir concentrados⁴⁸.

Además de estos inconvenientes técnicos, es necesario dar una pincelada de realidad sobre los riesgos geopolíticos a los que tendrán que hacer frente los inversores que formen parte del Fondo creado en el Acuerdo. Dado que las inversiones ya son

⁴⁴ <https://www.geo.gov.ua/wp-content/uploads/presentations/en/investment-opportunities-in-exploration-production-strategic-and-critical-minerals.pdf>

⁴⁵ https://ieu-monitoring.com/editorial/strategic-raw-materials-in-ukraine-a-new-pillar-for-eu-supply-chain-resilience/612467?utm_source=ieu-portal

⁴⁶ <https://www.mining.com/eu-unveils-47-strategic-projects-to-secure-critical-minerals-access/#:~:text=The%20European%20Union%20%28EU%29%20has%20published%20its%20first,deems%20critical%20for%20its%20energy%20transition%20and%20security>

⁴⁷ <https://censor.net/en/n3537817>

⁴⁸ <https://www.sciencemediacentre.org/expert-reaction-to-us-ukraine-minerals-deal/>

arriesgadas en Ucrania y que algunos de los activos minerales del país están bajo ocupación rusa, puede que surja un escepticismo generalizado y dudas sobre la posibilidad de Fondo recogido en el Acuerdo de reconstrucción firmado por EE. UU. y Ucrania que incentive realmente la inversión en el sector minero. Para ello habrá que tener en cuenta tanto los riesgos como los beneficios involucrados⁴⁹.

Conclusiones

Dada su riqueza de recursos y su ubicación geográfica estratégica, Ucrania tiene un potencial significativo para atraer inversiones a sus industrias mineras y de procesamiento, que podrían desempeñar un papel esencial en la revitalización del crecimiento económico en el futuro.

La riqueza mineral de Ucrania es fundamental para la independencia energética de la UE y para que EE. UU. pueda afrontar con éxito la batalla tecnológica con China. Ucrania puede convertirse en un socio estratégico de EE. UU. en las cadenas de suministro de materiales críticos para lograr que sean más seguras, resilientes y diversificadas.

El Acuerdo de Reconstrucción firmado entre EE. UU. y Ucrania, el 30 de abril, crea un marco jurídicamente vinculante para el desarrollo conjunto de estos recursos naturales de Ucrania. Por lo tanto, el control de estos recursos es un factor decisivo en el desarrollo del conflicto ucraniano e influirá en la resolución de dicho conflicto.

Con la firma de este Acuerdo, comienza una nueva fase en la cooperación económica entre Estados Unidos y Ucrania. Es un acuerdo igualitario el que crea una oportunidad para una inversión bastante significativa en Ucrania. Sin embargo, su éxito dependerá de que se resuelvan las principales incertidumbres financieras y de gobernanza, los desafíos geopolíticos y la capacidad de Ucrania para implementar las reformas legales y regulatorias necesarias.

Es probable que la recompensa financiera de un nuevo acuerdo de minerales entre Ucrania y Estados Unidos tarde una década o más, ya que los inversores se enfrentan a muchos obstáculos para poner en producción nuevas minas en el país devastado por la guerra. Además, la intersección de intereses entre Estados Unidos, la Unión Europea y

⁴⁹ CSIS.

Ucrania, particularmente en el área de las reservas minerales críticas, podría constituir una preocupación creciente.

Por último, el acuerdo fortalece la posición de Ucrania, pero no necesariamente acerca el final de la guerra, ya que la negociación con Rusia va por una vía paralela. De momento el acuerdo ha conseguido que Ucrania mantenga cierto nivel de apoyo de Estados Unidos a su guerra contra Rusia.

Mar Hidalgo García
Analista principal del IEEE
[@ieeee_mhidalgo](#)

38/2025

27 de mayo de 2025

José María Peredo Pombo

Estados Unidos 2025: una América reforzada para la competición

Estados Unidos 2025: una América reforzada para la competición

Este análisis forma parte del [Panorama Estratégico 2025](#)

Editado en marzo de 2025

Resumen:

Al haber obtenido la mayoría en las dos cámaras del Congreso e incrementado el respaldo popular de manera significativa, Donald Trump llega a un segundo mandato desde una posición reforzada. Ha integrado propuestas de orientación nacional, del conservadurismo más ortodoxo y de los sectores tradicionales del Partido Republicano con las visiones llamadas libertarias, asociadas a los emprendedores, a las grandes empresas y a los gestores del capital financiero.

Para él, unos Estados Unidos más grandes son un país con mayor capacidad productiva y con más tarifas a las importaciones que reequilibren la balanza comercial. Trump apuesta por país más cohesionado con una visión nacional reforzada y a una sociedad donde los valores tradicionales se respeten y promuevan, y priorizará lo que considere relevante para su interés.

Probablemente, habrá continuidad en la adaptación de Estados Unidos al nuevo orden internacional y en la estrategia general de fortalecimiento de las capacidades para liderarlo. La visión geopolítica irá acompañada de un criterio realista en la defensa del interés nacional, lo cual significará un cambio de orientación en algunas regiones donde Estados Unidos no ha estado lo suficiente implicado en términos políticos (América Latina) o en otras donde ha estado prácticamente ausente (África). No habrá modificaciones sustanciales en Asia-Pacífico, donde Estados Unidos compite y rivaliza desde hace años con China. Un posible final negociado en Ucrania o su política para Oriente Medio no están explicitados en ninguna hoja de ruta.

Palabras clave:

Estados Unidos, Donald Trump, Geopolítica, Política exterior, Estrategia de seguridad.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

United States 2025: America strengthened for competition

Abstract:

After obtaining a majority in both houses of Congress and significantly increased popular support, Donald Trump comes to a second term in office from a strengthened position. He has integrated nationally oriented proposals, from the most orthodox conservatism and traditional sectors of the Republican party to the so-called libertarian visions, associated with entrepreneurs, big business and financial capital managers.

For him, a larger America is a country with greater productive capacity and more tariffs on imports to rebalance the trade balance. Trump bets on a more cohesive country with a reinforced national vision and a society where traditional values are respected and promoted and will prioritize what he considers relevant to the American interest.

There will probably be continuity in the adaptation of the United States to the new international order and in the general strategy of strengthening the capabilities to lead it. The geopolitical vision will be accompanied by a realistic criterion in the defense of the national interest, which will mean a change of orientation in some regions where the United States has not been sufficiently involved in political terms (Latin America) or in others where it has been practically absent (Africa). There will be no substantial changes in Asia-Pacific, where the United States has been competing and rivaling China for years. A possible negotiated end in Ukraine or its Middle East policy are not explicit in any roadmap.

Keywords:

United States, Donald Trump, Geopolitics, Foreign policy, Security strategy.

Introducción

Si durante tres elecciones consecutivas en un periodo de ocho años casi 75 millones de ciudadanos votan a un mismo candidato a la presidencia de Estados Unidos de forma recurrente, el candidato puede sentirse legitimado. Si además los resultados permiten al mismo partido obtener la mayoría en las dos cámaras del Congreso e incrementar el respaldo popular de manera significativa, sería difícil de entender que el Partido Republicano no se considerase en condiciones de desarrollar una estrategia consecuente con las propuestas políticas presentadas ante los ciudadanos en la campaña de 2024. Por ello, la primera hipótesis que cabe plantearse para afrontar este capítulo del *Panorama Estratégico* en 2025 es la de que Estados Unidos tiene mayor cohesión interna para desarrollar sus políticas y que estas van a ser tendentes a respetar las propuestas económicas de orientación liberal, reductivas en materia impositiva, conservadoras en cuestiones sociales y culturales y proteccionistas en materia comercial.

La segunda hipótesis que se puede plantear es que Donald Trump llega a un segundo mandato desde una posición reforzada al haber integrado propuestas de orientación nacional-americanista, dirigidas al electorado más trumpista, con otras procedentes del conservadurismo más ortodoxo y de los sectores tradicionales del Partido Republicano, y con las visiones liberales, llamadas libertarias en los últimos años, asociadas a los emprendedores, las grandes empresas y a los gestores del capital financiero. De tal manera que, aunque la notoriedad mediática del presidente o sus mensajes sobre la urgencia de reconfigurar la administración con criterios de eficiencia pudieran generar preocupación en la opinión pública, lo cierto es que la contundente victoria de su proyecto político en las urnas traslada la imagen de un país más fuerte y cohesionado, que afronta el liderazgo internacional desde una posición económica firme y una perspectiva política que prime el interés nacional y garantice su desarrollo y protección exterior.

Una tercera hipótesis podría establecerse en torno a que los cambios en la política doméstica serán muy visibles en temas como la reducción de impuestos, el tratamiento del fenómeno de la inmigración —hasta los límites que sean necesarios para afrontar el crecimiento de la producción interna—, el aumento de las tarifas a la importación, tanto por motivos estratégicos como económico-comerciales, y la respuesta conservadora a los debates sociales e identitarios. Mientras que la acción exterior y la política de

seguridad pueden tener un carácter más continuista, se prevé un impulso significativo en el gasto de defensa y en la modernización del Ejército, así como una reorientación estratégica de las alianzas para hacer más patente el interés americano en el vigente orden, de competición entre potencias. Esto se traducirá en intensificar la exigencia a los aliados europeos y asiáticos para que cumplan con los compromisos en el gasto y para que trabajen con Estados Unidos en la redefinición de determinados objetivos.

Estados Unidos en 2024

Durante los cuatro años de la administración Biden, la economía ha crecido. Esta reactivación ha permitido olvidar los años de crisis y superar definitivamente las consecuencias de la pandemia. El PIB de Estados Unidos es de nuevo superior a la suma de las rentas de sus tres inmediatos seguidores. La producción interna se ha fortalecido, los índices laborales son cercanos al pleno empleo y sectores como el tecnológico o el energético compiten con fuerza en los mercados internacionales y lideran la innovación estratégica. A pesar de estas cifras macroeconómicas, la inflación y la deslocalización empresarial, entre otras razones, han impedido que el crecimiento impacte con claridad en las clases medias mientras que la polarización política ha seguido alimentando la división social.

Sin embargo, estas divisiones en la sociedad no han impactado, en esta ocasión, en la transición presidencial, que se ha llevado a cabo con total normalidad institucional. Aunque distintas tendencias antidemocráticas y de radicalización tanto en la derecha supremacista como en la izquierda ultra progresista, activadas además desde los ecosistemas de los *social media*, continúan instaladas en la sociedad y son advertidas como un riesgo por distintos especialistas como Robert A. Pape: «la mayor fuente de peligro proviene de un choque cultural sobre la naturaleza de las identidades estadounidenses»¹. La propia identidad política de demócratas y republicanos ha cambiado, según el autor, en los últimos años.

Esta fractura en temas culturales e identitarios se reproduce también en distintas percepciones sobre cuáles deben ser las prioridades de Estados Unidos en el mundo. Condoleezza Rice lo explica sintéticamente de esta manera: «Estados Unidos es

¹ Pape, R. A. (2024). Our own enemies. *Foreign Affairs*, 103(6), p. 142.

ahora un país diferente, agotado por ocho décadas de liderazgo internacional. Los estadounidenses también son diferentes, menos confiados en sus instituciones y en la viabilidad del sueño americano»². Estas incertidumbres provocan, en opinión de la ex secretaria de Estado, dos interpretaciones discordantes en la opinión pública: para unos, el país ya ha hecho bastante en estos años y, para otros, Estados Unidos debe de actuar con mayor intensidad para afrontar el desafío provocado por la transformación del orden internacional.

A pesar de estas divisiones en las percepciones sociales, la sociedad estadounidense se mantiene dinámica y se diría que está cada vez mejor estructurada en distintos sentidos. La pirámide demográfica en Estados Unidos, por ejemplo, presenta un contorno equilibrado para los próximos años, lo cual anticipa una ventaja de la potencia americana frente a otros competidores. Asimismo, la llegada masiva de inmigrantes confirma la atracción que el país sigue generando, aunque obliga también a diseñar unas políticas que observen tanto el corto como el largo plazo y que combinen los criterios domésticos con otros de política exterior. El *Project 2025* elaborado por la Heritage Foundation, por citar un documento de impacto en este momento, propone endurecer las condiciones de petición de asilo y reelaborar de forma bilateral los acuerdos migratorios. Además, el propio Donald Trump ha manifestado su intención de reducir la inmigración tanto legal como ilegal. Sin embargo, la magnitud del fenómeno no solo incide en la economía y en la seguridad interna, sino que desborda las fronteras, lo cual sitúa a países como México y a regiones como Centroamérica como áreas de atención prioritaria para la acción exterior de la nueva Administración republicana, como más adelante se analizará.

Continuando con la revisión de la herencia que recibe el nuevo Gobierno en materia exterior, conviene recordar que, al tomar posesión en 2020, Joe Biden anticipó que Estados Unidos volvía a la escena internacional con vocación de liderazgo. El punto final en Afganistán, la activación de nuevas alianzas en el Indo-Pacífico (AUKUS y Quad), el apoyo a Ucrania y a Israel, así como la revitalización de la acción conjunta con socios y aliados en Europa (ampliación de la OTAN y sanciones a Rusia), en Asia (acuerdo trilateral con Japón y Corea del Sur) y en Oriente Medio para impedir la regionalización

² Rice, C. (2024). The perils of isolation. *Foreign Affairs*, 103(5), p. 23.

del conflicto iniciado en Gaza, han confirmado en 2024 la idea de Joe Biden de recuperar el protagonismo americano en las relaciones internacionales.

El secretario de Estado Anthony Blinken resume la intensa actividad de su departamento en esta legislatura en un reciente artículo en la revista *Foreign Affairs* y hace un balance positivo de estas actuaciones, lo cual le lleva a considerar que: «Aunque el partido en Washington puede cambiar, los pilares de la política estadounidense no lo harán»³. Sin embargo, esta visión optimista que le mueve a defender la continuidad de la política exterior no es compartida desde otras visiones cercanas al Partido Republicano, que matizan los logros y contraponen otros argumentos para hacer un balance de los resultados obtenidos.

Para la propia Condoleezza Rice, el momento histórico en 2025 requeriría un nuevo presidente que desarrollara una política exterior más acorde y consciente del proceso de transformación que vive el orden internacional. No obstante, la ex secretaria de Estado también se muestra optimista, al igual que su colega Blinken, ante la capacidad de Estados Unidos para reconfigurar su liderazgo en este periodo histórico posliberal gracias a las diversas fortalezas que acumula el país, entre las cuales destaca cuatro: el compromiso del sector privado y su capacidad de innovación; la estructura de alianzas, superior a cualquier otra etapa; la influencia que sigue desplegando el polo de atracción norteamericano, y el liderazgo tecnológico que Estados Unidos es capaz de implementar.

Sin embargo, otras perspectivas del republicanismo más conservador, como la elaborada por la Heritage Foundation, piensan que la Administración Biden ha proyectado una imagen de debilidad e incoherencia en un entorno mundial de creciente inestabilidad como el actual al no haber reducido la ineficiencia de los departamentos implicados en la acción exterior y de seguridad y al no haber sabido acometer las reformas necesarias para fortalecer el interés norteamericano en los entramados y organizaciones multilaterales y en las alianzas. Desde estas visiones, los gastos en conflictos como el de Ucrania se interpretan como no prioritarios y la estrategia de renacionalización implementada para reconducir el proceso desglobalizador como insuficiente.

³ Blinken, A. (2024). America's strategy of renewal. *Foreign Affairs*, 103(6), p. 76.

Sea cual fuere la valoración más o menos positiva que se haga de la última Administración demócrata en política internacional, se pueden establecer dos consideraciones generales que, al mismo tiempo, resultan determinantes para comprender la realidad. La primera es que el orden mundial en los últimos cuatro años no se ha modificado de forma sustancial en lo que se refiere a la distribución multipolar del poder y al ascenso de China, ni tampoco respecto a su dinámica de competición entre potencias que rivalizan y cooperan para situarse en una posición que les permita adaptarse o liderar la transición del orden liberal iniciada en la última década. La segunda es que esa doble dinámica de competencia y transformación ha sido interiorizada por la política exterior de Estados Unidos tanto en su estrategia general como en las decisiones y acciones ejecutadas durante estos cuatro años, lo cual proyecta una imagen de la potencia más consciente y consecuente con ambas dinámicas.

Por consiguiente, la llegada de una nueva Administración republicana puede considerarse como el siguiente paso en esta adaptación al nuevo orden y en la estrategia general de fortalecimiento de las capacidades de Estados Unidos para liderarlo. Para abordar estas dos cuestiones y otras que requieren mayor precisión es necesario detenerse en la fundamentación teórica sobre la que se puede apoyar la política exterior del segundo gobierno de Donald Trump.

Fundamentos para una política exterior renovada en 2025

El cambio en la distribución del poder internacional es una realidad. El hecho de que las distintas doctrinas no coincidan para definir con exactitud el carácter unipolar, bipolar, multipolar o incluso heteropolar de esa redistribución confirma que el orden mundial está reconfigurándose. De forma paralela, las distintas tendencias tecnológicas, socioculturales y políticas aumentan la complejidad y, en ocasiones, agregan nuevas incertidumbres a tensiones no resueltas en el orden anterior, como es el caso de la problemática geopolítica regional (Oriente Medio, Europa Central, Sahel, Estrecho de Taiwán, frontera sur de Estados Unidos) o como lo son los efectos nocivos producidos por la globalización económica (deslocalización, desequilibrios, competición energética), por la dinámica política (sistemas iliberales, desgaste democrático, polarización) y también por las distintas tensiones socio culturales (inmigración, choques identitarios, violencia, desinformación).

Una de las consecuencias de la indefinición del orden y la creciente complejidad global es que se han reactivado el pensamiento estratégico y la reflexión teórica. Entre otras razones, porque las visiones procedentes de distintos centros de poder contribuyen a que el pluralismo existente en el entorno geopolítico y económico se reproduzca en las interpretaciones teórico-estratégicas con distintos fundamentos. Y también porque la tendencia hacia una mayor convergencia entre las escuelas dominantes, liberales y realistas, que se venía produciendo desde hace algún tiempo se ha visto alterada por la irrupción del revisionismo académico y crítico dentro de los sistemas democráticos liberales.

El constructivismo, por ejemplo, interpretado desde orientaciones y grupos ultra progresistas, ha derivado en una serie de propuestas cuyos objetivos han estado relacionados con la deconstrucción institucional y el activismo violento. Las consecuencias de este ambiente de agitación social y mediático han derivado en fenómenos como la involución democrática, los autoritarismos y la polarización en distintos países. A nivel internacional, los efectos del contagio han salpicado las relaciones internacionales e impactado en la imagen exterior de algunas democracias, incluyendo Estados Unidos.

Sin embargo, estas corrientes de oposición al fenómeno globalizador no solo proceden de los sectores más progresistas o de los planteamientos revisionistas que toman forma por motivos diversos. Walter Russel Mead identifica dos tendencias que, en concreto, se han enfrentado en Estados Unidos al liberalismo globalista y que progresivamente se han radicalizado: por un lado, el populismo nacionalista que, según el autor, tiene una raíz histórica jacksoniana y, por otro, la anacrónica aparición del aislacionismo de origen jeffersoniano⁴.

En cualquier caso, esa convergencia del realismo y del liberalismo ha sido una de las tendencias de pensamiento durante la última década en diferentes escuelas. Charles A. Kupchan la retoma en el pódcast titulado *Una nueva estrategia para EE. UU.: los argumentos a favor del realismo liberal*⁵, donde el analista propone reactivar las ideas y los principios del orden liberal enmarcándolos en un diseño estratégico más realista.

⁴ Russell Mead, A. (2024). The return of hamiltonian statecraft: a great strategy for a turbulent world. *Foreign Affairs*, 103(5).

⁵ Kupchan, C. (2024). A new US strategy: the case for liberal realism. *James Lindsay Podcast*. Council of Foreign Relations.

Según el autor, esto permitiría su implementación en un sistema multipolar como el actual distinto de los anteriores sistemas, bipolar o unipolar, donde el realismo liberal ejerció como fundamento doctrinal después de la Segunda Guerra Mundial y al concluir la Guerra Fría.

En su opinión, el internacionalismo liberal, aunque con una dosis mayor de realismo, mantendría la atracción del polo occidental entre las potencias medias y abriría la competición con China a distintas políticas de cooperación. Al mismo tiempo, la incorporación del interés nacional serviría de guía para mejorar la colaboración con el sur global y para valorar el nivel de globalización que Estados Unidos es capaz de promover para que no impacte de forma negativa en su sistema productivo y su mercado laboral. Además, un sistema liberal facilita la identificación de líderes y aliados más estables, mientras que el pragmatismo realista permite el «trabajar con países no necesariamente democráticos»⁶.

La idea de construir una gran estrategia a partir de esa convergencia doctrinal tampoco es nueva en el pensamiento norteamericano. En 2021, John Lewis Gaddis y Hel Brands⁷ planteaban una gran estrategia para hacer frente a la creciente bipolaridad con China. Russell Mead la retoma para incorporar un concepto históricamente asociado a la doctrina norteamericana: el pragmatismo, cuya fundamentación la encuentra el autor en las ideas de Hamilton y cuya vigencia vendría motivada ahora por la necesidad de encontrar un paradigma para superar el final del liberalismo globalista y afrontar la nueva rivalidad entre potencias. Este modelo hamiltoniano identifica el comercio como la actividad predominante en una sociedad dinámica y saneada, refuerza el patriotismo como soporte de la cohesión social e identitaria y encuentra en el racionalismo ilustrado el marco filosófico que integra los valores políticos y culturales.

«Nunca la fortaleza del Estado ha estado tan estrechamente ligada al dinamismo del mundo empresarial. Esta conexión es más fuerte en los niveles más avanzados de tecnología y producción... Tanto los líderes empresariales como los gubernamentales están descubriendo hoy algo que Hamilton podría

⁶ *Ibidem*.

⁷ Brands, H. y Gaddis, J. L. (2021). The new cold war: America, China and the echoes of history. *Foreign Affairs*.

haberles dicho que es cierto desde hace mucho tiempo: la política económica es estrategia y viceversa⁸».

Por esta razón, Russell Mead propone una doctrina pragmática para interrelacionar las exigencias de los mercados capitalistas, las exigencias de las políticas domésticas y las realidades del sistema internacional y, a partir de ahí, retornar del paradigma postnacional que de alguna manera inspiró la globalización liberal para reconstruir una política exterior más nación-céntrica.

«La separación de la agenda empresarial de cualquier objetivo nacional o patriótico tuvo consecuencias profundas y muy negativas para la posición política de los partidarios de las empresas y sus intereses en Estados Unidos... y también fomentó el populismo antiempresarial en todo el espectro político»⁹.

Para la aplicación de los principios hamiltonianos, Russell Mead considera en primer lugar que Estados Unidos debe de fortalecer el sistema financiero, las infraestructuras e infoestructuras y las políticas habilitadoras de los mercados —aunque no promover un libre mercado sin criterio nacional— donde las tarifas puedan convertirse en herramientas de coordinación y de búsqueda de una mayor eficiencia. En segundo lugar, considera el patriotismo estadounidense como el resultado de construir un marco político legislativo que promueve la seguridad, la prosperidad y la libertad de los ciudadanos. En tercer lugar, identifica como soporte teórico al realismo ilustrado, fuente para una reflexión ideológica que se mantenga distante del liberalismo naif y también del frío maquiavelismo de los realistas más intransigentes¹⁰.

La pregunta en este momento es si el presidente Trump y su proyecto encaja con estas visiones pragmáticas o si, por el contrario, dista de ellas. También si algunas de las

⁸ Russell Mead, A. Op cit., p. 55.

⁹ Russell Mead, A. Op cit., p. 60.

¹⁰ Una lectura interesante para observar la tendencia de la convergencia teórica se encuentra en el trabajo de Lake, D. (2013). Theory is dead, long live theory: the end of the great debates and the rise of eclecticism in International Relations. *European Journal of International Relations*, pp. 567-587.

incertidumbres generadas por la débil fundamentación teórica de su primera presidencia se pueden reproducir durante este segundo mandato. La respuesta no se podrá establecer hasta que las primeras decisiones y documentos estratégicos hagan su aparición, pero, en principio, no parece que este espíritu hamiltoniano sea muy distante de las ideas que los republicanos han presentado en la campaña. Para Donald Trump, una América más grande es un país con mayor capacidad productiva y con más tarifas a las importaciones para reequilibrar la balanza comercial; un país más cohesionado gracias a una visión nacional reforzada y a una sociedad donde los valores tradicionales se respeten y promuevan; un país que priorice lo que resulta relevante su interés y descarte lo que no lo sea.

En cualquier caso, esta reflexión no resuelve la cuestión sobre la orientación de la futura doctrina Trump porque, desde otras perspectivas también influyentes y elaboradas desde un realismo más ofensivo, se considera que la acción exterior tiene que acometer la competición desde una estrategia de mayor confrontación. Es el caso del proyecto del Heritage que, al referirse a la rivalidad con regímenes autoritarios como el chino, señala:

«Como en todas las luchas mundiales contra los regímenes comunistas y otros regímenes tiránicos, la cuestión nunca debería ser el pueblo chino, sino la dictadura comunista que lo oprime y amenaza el bienestar de las naciones de todo el mundo. Dicho esto, la naturaleza del poder chino actual es producto de la historia, la ideología y las instituciones que han gobernado China a lo largo de cinco milenios, heredadas por los actuales dirigentes chinos de las generaciones precedentes del PCCh. En resumen, el desafío de la RPC tiene sus raíces en la cultura estratégica de China y no solo en el marxismo-leninismo del PCCh. El comportamiento agresivo de la RPC solo puede frenarse mediante la presión externa»¹¹.

El informe también reclama la urgente renovación el servicio de exteriores con criterios de eficiencia y modernización, así como el nombramiento de nuevos embajadores y representantes institucionales con perfiles comprometidos con el proyecto de cambio en

¹¹ Ver: *Project 2025* de Heritage Foundation (<https://www.project2025.org>), consultado en noviembre de 2024.

la orientación política de Washington. Esto traslada la intención de presionar a la Administración para que actúe desde una mayor firmeza doctrinal y no desde un mero ejercicio continuista.

La política de cohesión con países aliados y de renovación y creación de nuevas alianzas desarrollada por la Administración demócrata puede servir como ejemplo de una orientación exterior que puede avanzar o retroceder a partir de ahora según las decisiones del gobierno de Trump. En este sentido, la priorización del interés nacional podría derivar en el mantenimiento de la estrategia de alianzas que se consideren valiosas para tal objetivo, como pudieran ser las asiáticas, y en la revisión de aquellas que sobrepasaran el esfuerzo estadounidense, como pudiera ser la OTAN, donde la exigencia de mayor compromiso europeo se antoja como una decisión irrevocable. La misma argumentación podría debilitar algunos organismos multilaterales donde la implicación de Estados Unidos no revierte en resultados tangibles y compatibles con la idea de un país más grande y más rentable. *A priori*, Trump se encuentra más cómodo en los marcos bilaterales que en los multilaterales y, según su visión, Estados Unidos se encuentra más cómodo tomando decisiones unilaterales y no necesariamente compartiendo proyectos en marcos multilaterales.

Los acuerdos comerciales ajustados a los beneficios económicos y el aumento de tarifas ajustado a los intereses productivos han sido dos mensajes recurrentes en la campaña, cuya plasmación en los próximos meses servirá asimismo como indicador de las líneas que la administración considere prioritarias y como guía para el análisis de la política exterior. No obstante, el marco multipolar en el que se desenvuelven las relaciones comerciales, con una creciente actividad de organizaciones multilaterales como la de los BRIC y con la influencia china en distintas regiones, será un obstáculo para una política que pretenda dar la espalda a un orden de competencia cuyos ámbitos de negociación son tanto bilaterales como multilaterales. En consecuencia, el proteccionismo deberá ser aplicado en función de los resultados y no de acuerdo a una teoría predeterminada por idearios doctrinales.

Esta complejidad geopolítica requiere una visión estratégica de largo alcance. Por consiguiente, la principal guía para el análisis de la política exterior, además de las cifras económicas y de las medidas comerciales, será la propia estrategia de seguridad nacional, donde se define el orden que Estados Unidos promueve y los riesgos que

percibe en él, así como las prioridades con las que la potencia pretende fortalecerse para hacer frente a ambos desafíos.

La estrategia de seguridad: competir con mayor precisión

La continuidad de las estrategias de seguridad de 2017 y 2022 quedó explícita en ambos documentos con la identificación del orden de competición entre potencias actual, y con la necesidad de incorporar los objetivos al nuevo entorno. Sin embargo, esa identificación del marco de relaciones no acertó a delimitar con precisión algunos de los objetivos prioritarios de Estados Unidos en la nueva complejidad multipolar. En primer lugar, porque la transición de una concepción unipolar a otra multipolar exigía un periodo de adaptación que el brusco giro de la política exterior trumpista no supo interpretar y que la pandemia desdibujó. En segundo lugar, porque la política de Biden ha intentado integrar las principales tendencias posliberales con el liderazgo heredado de la etapa globalizadora anterior a Trump.

El resultado del liberalismo más pragmático de Biden no ha reducido los riesgos ni los desafíos, aunque sí ha sido capaz de afrontar ambas incertidumbres. El desafío de Rusia al intentar modificar el orden de defensa y seguridad euroatlántico invadiendo Ucrania se ha contenido, pero no se ha resuelto, como tampoco se han resuelto los riesgos de una mayor actividad china de orientación revisionista en Asia y el Pacífico, aunque se hayan construido nuevos acuerdos y alianzas (AUKUS) y se hayan reforzado otras (Quad). En Oriente Medio, los atentados de Hamás y la desproporcionada respuesta israelí posterior han desactivado el proyecto de reordenación regional en torno a los acuerdos Abraham, a pesar de que los esfuerzos diplomáticos han evitado la escalada bélica.

Estados Unidos tiene en 2024 más aliados y mejor coaligados, pero algunos de sus intereses son divergentes y siguen desligados. Aunque las distintas cifras económicas reflejan que en China se ha ralentizado el crecimiento, su influencia en la política internacional no decae, entre otras razones porque no hay alternativas para contrarrestar su peso económico.

En 2022 dio la sensación de que todo tenía cabida en un documento estratégico pluritemático y políticamente inclusivo. Ahora en 2025, las estrategias de seguridad y

defensa tienen el reto de enfrentar mejor la complejidad global mediante el establecimiento de prioridades más concretas y objetivos mejor definidos. Una gran estrategia no es necesariamente una estrategia con más conceptos incorporados en ella, sino con objetivos mejor delimitados en un marco más interconectado. El interés nacional puede ayudar a perfilar estos criterios, aunque su aplicación esté sujeta a las interacciones de un entramado de potencias y actores estatales y no estatales diversificado e interdependiente.

En ambos casos, las estrategias de 2017 y 2022 tenían una orientación global y ofrecían una visión geopolítica que pretendía integrar la totalidad de regiones, dominios, potencias y actores estratégicos. A pesar de que esa totalidad estaba delimitada por prioridades y desafíos concretos, la visión globalizadora dificultaba un análisis más ajustado de los problemas y riesgos específicos. Las regiones y los dominios, aunque se han estructurado, siguen siendo variables en su dimensión, ya que la dimensión de una potencia para ser considerada como tal permanece indefinida en múltiples aspectos y los actores estratégicos pueden serlo o no en función de los acontecimientos. Esa falta de precisión, provocada en gran medida por la incesante transformación, quizá no haya podido resolverse por la pluralidad de intereses sectoriales que confluyen al intentar determinar un único interés nacional y por la falta de convicción de que ese criterio sea compartido por otros países, aliados o no.

El éxito del orden liberal norteamericano estuvo en el acierto de pensar que la apertura del comercio y de las libertades a terceros países iba a tener un efecto llamado positivo, porque la voluntad mayoritaria de los pueblos, que habían estado arrestados por el comunismo, era la de acceder al bienestar y al progreso. El fracaso, sin embargo, estuvo en el error de actuar de forma hegemónica en un orden que, al estar abierto, no estaba predestinado a una occidentalización unipolar, sino a una competición multipolar que podía iniciarse en su seno. Estados Unidos abrió la puerta del orden liberal pensando que estaría liderado por su política, pero al desenfocar el liderazgo político para perseguir a los terroristas lo perdió. Al desenfocar también el liderazgo en la regulación del orden económico, Estados Unidos entró en crisis y el pretendido hegemon volvió a su estatus de superpotencia.

Las imprecisiones históricas del orden liberal son conocidas y manifiestas, pero la falta de precisión para elaborar una estrategia que permita la competición entre potencias

hace que no esté clara hasta el momento. ¿Por qué Donald Trump apoyó de manera abierta el Brexit y luego Biden ha creado el AUKUS con el Reino Unido y de espaldas a los aliados europeos?; ¿por qué Obama firmó un acuerdo en Asia-Pacífico y Donald Trump lo rechazó?; ¿por qué Donald Trump visitó Corea del Norte y Biden, inmediatamente después, ha fortalecido los acuerdos con los aliados asiáticos?; ¿por qué se apoya un proceso de reordenación de Oriente Medio en torno a los acuerdos Abraham y no se evita el fracaso del proceso tras la desproporcionada respuesta israelí en Gaza?; ¿por qué se detiene a Rusia con éxito en Ucrania y no se elabora un plan para cerrar el conflicto después? Y así tantas otras decisiones que por un lado ponen de manifiesto la dificultad de actuar en un orden competitivo y que, al mismo tiempo, no reducen la complejidad, sino que la promueven.

En el análisis del entorno global que la estrategia del nuevo Gobierno republicano plantee, la visión geopolítica irá acompañada de un criterio realista en la defensa del interés nacional. La consecuencia será que el prisma con el cual se analice cada región no estará definido por el impacto de la estabilidad geopolítica de esa área sobre el orden internacional, sino sobre el interés de Estados Unidos en desarrollar su ventaja competitiva en un orden que está definitivamente abierto a los objetivos de otras potencias. Esto significará un cambio de orientación en algunas regiones donde Estados Unidos no ha estado lo bastante implicado en términos políticos (América Latina) o en otras donde ha estado prácticamente ausente (África).

En el caso de América Latina, Estados Unidos ha ido perdiendo su cómodo posicionamiento de bajo coste político que China o Rusia han debilitado con su actividad económica y de desestabilización. La acción política y la reactivación de las inversiones en determinados países probablemente no caerá en provocar un choque político o ideológico, sino en la dinámica de intercambio y búsqueda del beneficio económico. La elección de Marco Rubio como secretario de Estado puede ir encaminada en esta línea de interpretación. Rubio es un republicano ortodoxo, católico y de origen hispano, lo cual puede servir como un exponente simbólico y tangible del interés prioritario que tiene México y América Latina para Estados Unidos en este momento histórico. México se sigue identificando como el país más importante para asegurar la estabilidad norteamericana y en el resto del hemisferio, y Washington buscará socios que reconozcan el valor de la economía y la seguridad que proporciona el gran aliado

del norte. La rivalidad con China en el hemisferio occidental y algunos problemas sociales concretos derivados de la inmigración ilegal o del tráfico de drogas, así como otros políticos como la inestabilidad y la polarización, pueden trasladar el interés estadounidense a una región con una gran proyección económica.

El informe del Heritage precisa estas dos cuestiones. Con respecto a México, resalta la preocupación por la pérdida de soberanía que está ocasionando el crimen organizado en el país: «México ya no puede considerarse una nación del primer mundo; ha perdido funcionalmente su soberanía en favor de los poderosos cárteles criminales que dirigen el país»¹², y asegura que la nueva administración «debe tanto adoptar una postura que reclame un México plenamente soberano como tomar todas las medidas a su alcance que resulten en la forma más rápida posible»¹³. Con respecto a la reactivación de las relaciones con el conjunto del hemisferio occidental, el informe señala:

«Rehemisferizar la fabricación y la industria más cerca de casa no solo eliminará algunos de los problemas más recientes de la cadena de suministro que dañaron la economía de EE. UU., sino que también representará una mejora económica significativa para las partes de las Américas que necesitan crecimiento y estabilización»¹⁴.

Aunque en menor medida, África se incorporará como un objetivo específico para desplegar una estrategia de más calado en el sur global. El abandono de África ha significado la entrada de las inversiones chinas y de la intervención política rusa, así como de grupos y países hostiles. Nuevos acuerdos con actores regionales con proyección como Marruecos, Nigeria o Angola, o con países aliados como España, Italia, Portugal, Turquía o Emiratos Árabes pueden ayudar a esa reactivación política y comercial si Estados Unidos opta por favorecer a países amigos y aliados en sus proyectos regionales. Teniendo en cuenta que África y su cuenca mediterránea son un

¹² *Ibidem*, p. 183

¹³ *Ibidem*, p. 183

¹⁴ *Ibidem*, p. 184

área de confluencia de intereses entre actores tanto regionales como no, es fácil delimitar una estrategia integral que no contravenga a alguno de ellos.

Tanto en la región Iberoamericana como en amplias zonas de África, como el Sahel o las cuencas mediterránea y atlántica, el interés de Estados Unidos en términos de seguridad, de inversión y comerciales puede necesitar de la coalición de una serie de intereses. La triangulación entre Italia y la península ibérica, Brasil y el sur de América, y la costa atlántica africana puede generar un espacio de relaciones comerciales reforzado por una seguridad compartida. En ese espacio, Estados Unidos puede encontrar un objetivo estratégico para equilibrar su pérdida de protagonismo en ambas regiones y para incrementar su red competitiva regional y global.

Esa mayor precisión a la hora de determinar los objetivos no va a significar modificaciones sustanciales en los establecidos en Asia-Pacífico porque en esta región Estados Unidos compite y rivaliza desde hace años con China con criterios de bipolaridad y con dinámicas cercanas a la tradicional tensión entre bloques. China es considerada como el gran rival, y su voluntad de sustituir el liderazgo estadounidense en Asia está explícita en sus documentos oficiales y sus discursos políticos. No obstante, la fórmula china para liderar un orden mundial de distinta orientación al liberal no está tan clara.

En consecuencia, no es previsible que Estados Unidos modifique su política de mantenimiento del *statu quo* en Taiwán, pero sí que impulse las alianzas de seguridad en la región. En este sentido, se podría incluir a más actores en los proyectos de seguridad marítima regional, lo cual podría abrir la puerta a la colaboración de las fuerzas navales o de apoyo españolas y de otros países europeos. El último documento de la Armada Visión 2025 de la Armada menciona la importancia de incrementar la presencia en el Pacífico, mientras que Navantia ha consolidado su negocio en Australia y opta a entrar también en el mercado indio. La Armada española está más presente en las ferias navales y ha participado recientemente en maniobras del ejercicio Pacific Skies junto con fuerzas aéreas y navales de Alemania y Francia.

Sin embargo, la estrategia china a nivel global tiene un carácter multidimensional. Entre otros objetivos busca la dinamización de organizaciones como los BRICS para dotar a la cooperación multilateral de un marco ampliado, con más actores y nuevas políticas.

Además, desarrolla una estrategia multipolar económico-comercial en distintas regiones,

con proyectos tan relevantes como el Road and Belt y con el posicionamiento a través de una red de puertos e infraestructuras en África y América Latina. Al mismo tiempo, mantiene la vinculación y el apoyo político con los tres principales actores revisionistas, Rusia, Irán y Corea del Norte, lo cual ha sido utilizado por la propaganda y la diplomacia norteamericana para elaborar y proyectar el concepto de eje revisionista con la intención de debilitar la imagen china en países afectados por las políticas de estos actores hostiles, como Japón, Corea del Sur, Alemania o Arabia Saudí. Tal y como expone Erik Lin-Greenberg: «China quiere suplantarse a Estados Unidos y convertirse en la potencia dominante del mundo, asociándose con Irán, Corea del Norte y Rusia... pero no quiere construir un bloque antiestadounidense y antioccidental debido a la interdependencia»¹⁵.

Esa política diversificada en acciones y proyectos regionales y globales se complementa con la competición en la innovación tecnológica y con los esfuerzos por influir y controlar los mercados energéticos. Por tanto, la política estadounidense con respecto a China tiene que reconocer el entorno multipolar y precisar los objetivos para actuar en cada esfera y sector del entorno. Los ámbitos de cooperación que recogían los textos oficiales anteriores en temas tan amplios como la defensa de los bienes comunes, la salud o la sostenibilidad no se llegaron a concretar en muchos casos. La concreción pasa ahora por la determinación del criterio, más pragmático o más ofensivo, con el que se va a gestionar la relación con China, y también por las políticas proteccionistas con las que la Administración Trump puede presionar o relajar a Beijing.

Pero la diplomacia y la posibilidad de lograr acuerdos *ad hoc* en temas más concretos y de mayor impacto, como la resolución de conflictos, la lucha contra el narcotráfico o la cooperación energética también podrían convertirse en temas de la agenda si el siguiente periodo conllevara un reequilibrio de la tensión bilateral. Esto podría plasmarse, por ejemplo, en la posibilidad de un final negociado en el conflicto de Ucrania si la aproximación diplomática entre Estados Unidos y la Unión Europea y China presionara a Rusia y Ucrania para alcanzar un alto el fuego e iniciar las conversaciones de paz. Aunque tal hipótesis desbordaría a su vez los intereses regionales de las grandes potencias en Europa, afectados en otros escenarios también conflictivos como Oriente Medio.

¹⁵ Lin-Greenberg, E. (2024). Wars are no accidents, *Foreign Affairs*, 103(6), p. 27.

En este sentido, la caída del régimen de al-Asad en Damasco aparece como un primer desafío para la administración Trump porque en este conflicto confluyen intereses contrapuestos de actores implicados en el orden regional de Oriente Medio. Algunos, como Israel, Irán o Hezbollah, involucrados en la última guerra iniciada en Gaza, y otros, como Arabia Saudí y Turquía o la propia Rusia y Estados Unidos, protagonistas en la trágica guerra político-religiosa en Siria que mantuvo a al-Asad en el poder y la influencia del chiísmo iraní. Si la consecuencia del nuevo marco político sirio derivara en un conflicto, los rusos vieran amenazados sus intereses en el Mediterráneo, los turcos su soberanía y los saudís o los iraníes la estabilidad que les proporcionan sus áreas de influencia, la guerra sin fin podría reproducirse en la región y a nivel internacional.

En cualquier caso, la especulación sobre un posible final negociado en Ucrania no está explícita en ninguna hoja de ruta, y menos aún lo está que tal proceso pudiera involucrar a China. De hecho, las posiciones de los analistas oscilan entre los que piensan que el objetivo del conflicto debería ser el de la derrota rusa y los que consideran que el apoyo a Ucrania debe terminar al no tratarse de un país miembro de la OTAN. El informe del Heritage, por su parte, propone una solución ecléctica que mantenga la ayuda militar norteamericana a Ucrania, pero que deje en manos europeas la ayuda económica. Por tanto, no se considera como una prioridad que el conflicto de Ucrania se cierre a partir de una negociación que involucre que China, cuyo Gobierno es la principal amenaza para Estados Unidos en el siglo XXI. De nuevo, la disyuntiva entre el pragmatismo y el realismo más ofensivo se muestra presente en las visiones que pueden servir de apoyo a las decisiones de la política exterior de la administración Trump.

Si la especulación no es una opción para las visiones realistas en el tratamiento general de un orden de potencias, mucho menos lo es en un entorno tan complejo e inestable como Oriente Medio. La prioridad de evitar que Irán adquiera material nuclear o desarrolle su industria militar en ese sentido es un objetivo garantizado en la nueva administración Trump, como puede serlo el impulso de las alianzas con Arabia Saudí y Turquía a partir de la integración saudí en los acuerdos Abraham y su revitalización, y a partir del anclaje turco en la Alianza Atlántica. Una segunda prioridad podría estar recogida en la propuesta del informe del Heritage de crear un nuevo pacto de seguridad marítima en Oriente Medio que incluya a los Estados del Golfo, Israel, Egipto y la India

en un segundo Quad en esta región para proteger la navegación en el mar Rojo y el canal de Suez.

Incrementar la ventaja competitiva en defensa

Las cuatro propuestas más directas que ha hecho Donald Trump en la campaña electoral han sido bajar los impuestos, reducir la inmigración, aumentar las tarifas y aumentar el gasto en defensa, que ya era el gasto más importante del Gobierno federal, por encima del 3 %. Un reportaje en *The Economist* (octubre 2024) recogía la intención de la candidatura republicana de destinar el 5 % del gasto presupuestario a la defensa y de utilizar otros vehículos legales específicos, como la National Defense Authorisation Act, para poder incrementarlo. Los conflictos de Ucrania y Gaza han puesto de manifiesto la necesidad de aumentar la producción de armamento convencional y munición y de reconfigurar las estrategias de disuasión con renovados recursos navales y aéreos. No obstante, el orden de competición exige asimismo la revisión de algunos planteamientos de la defensa nuclear y de los sistemas de ciberseguridad, así como la multiplicación del gasto en amenazas concretas como la de Taiwán, que podría requerir partidas de hasta 5000 billones de dólares.

La realidad es que los conflictos activos en Europa y Oriente Medio no han hecho más que confirmar que las políticas de defensa han de hacer frente a un entorno multidominio sujeto a una innovación tecnológica hiperdisruptiva y a una rivalidad multipolar, lo cual abre la puerta a un concepto difícil como es el de guerra total. «Cada época tenía su propio tipo de guerra, su propia condición limitante y sus propias ideas preconcebidas»¹⁶, advierte Mara Karlin en su artículo «The return of total war» para explicar la integración de los procesos de cambio que tienen lugar simultáneamente en el ámbito nuclear, con la aplicación de tecnologías como la IA o el ascenso de China a un escenario tripolar, y en el convencional, con la multiplicación de las necesidades de armamento para actuar en conflictos tradicionales sobre el terreno y frente a combatientes y grupos terroristas capacitados para utilizar nuevos recursos muy accesibles como los drones.

Esta nueva diversidad de modos de combatir y de tecnologías aplicadas exige la elaboración de conceptos y estrategias renovadas. Por ejemplo, en lo que se refiere al

¹⁶ Karlin, M. (2024). The return of total war, *Foreign Affairs*, 103(6), p. 8.

concepto de disuasión, que se fundamenta en los objetivos clásicos de dificultar que el enemigo tenga éxito y de tener medios para evitar la acción del adversario y/o producir daño con acciones de respuesta, pero que ahora, en un entorno de amenazas muy diversificado, necesita mayor precisión y un mayor compromiso de los aliados, tal y como la propia Karlin explica. También en lo que se refiere a la delimitación de líneas rojas para evitar la escalada de un conflicto, que tradicionalmente han sido establecidas según criterios geográficos o en función de la tipología de objetivos y de la intensidad de sus acciones, pero que ahora incluyen las zonas grises de la ciberguerra o de los proxis, tal y como explica Lin-Greenberg al referirse a: «La creación de un nuevo sistema de normas no escritas, así como de declaraciones y compromisos de acción y reacción, según los casos».¹⁷

En líneas generales, los análisis más próximos al Partido Republicano coinciden en la idea de aumentar el gasto y adaptarlo a este entorno complejo, y también en reactivar la imagen del Ejército, deteriorada tras la retirada de Oriente Medio y debilitada en la percepción de la opinión pública. Sin embargo, es pronto para establecer la orientación final de la estrategia de defensa hasta que se elabore el proyecto. Por eso, la exposición de algunas de las propuestas del Proyecto 2025 del Heritage que se incluyen a continuación es tan solo una guía de objetivos que pueden o no trasladarse a un texto oficial.

La primera propuesta, tal y como se ha señalado, es la de identificar de manera inequívoca a la amenaza de China como el principal objetivo de la defensa norteamericana y, en este sentido, dotar a la defensa de Taiwán de todos los recursos necesarios —políticos y militares— para impedir cualquier intento chino de romper la línea de defensa que la isla enlaza en la región. La segunda es exigir un compromiso efectivo y multipolar de los aliados en todos los escenarios que requieren una defensa convencional compartida.

Esto incluye la transformación de la OTAN para que los Estados europeos construyan un sistema de fuerzas convencionales capaces de hacer frente a la amenaza rusa —y a otras— y que permita la reducción de fuerzas norteamericanas, aunque Estados Unidos mantenga su compromiso en la disuasión nuclear. También incluye apoyar un gasto y

¹⁷ Lin-Greenberg, E. *Op. cit.*, p. 30.

una colaboración mayor con Taiwán y con aliados como Japón o Australia para crear un modelo de defensa colectivo; habilitar a Corea del Sur y apoyar su autonomía para hacer frente a Corea del Norte, y mantener el apoyo a Israel al tiempo que se insta al refuerzo de los sistemas de defensa autónomos de los aliados del Golfo. Asimismo, la propuesta hace referencia a la actualización y expansión de los sistemas de defensa nuclear estadounidenses y a la focalización del terrorismo como una amenaza presente y diversificada para la cual también es necesario el compromiso y la colaboración de distintos aliados.

Además de definir estos parámetros, el texto incide en la modernización tanto de los mandos y las estructuras de toma de decisiones y gestión del presupuesto como de la legislación y mecanismos que conectan al departamento de Defensa con empresas y centros de investigación e innovación tecnológica.

«Para mantener el liderazgo en la era de la competición entre grandes potencias y tener éxito frente a nuestros adversarios, un esfuerzo clave del Departamento de Defensa debe ser la creación de mecanismos y procesos para aprovechar la ventaja competitiva más significativa de Estados Unidos: la innovación».¹⁸

El documento estructura el aumento del gasto hacia todos los sectores del departamento: Ejército, Fuerzas Armadas, Marines, Fuerzas Aéreas, Fuerza Espacial, Cyber Command, Fuerzas de Operaciones Especiales, Disuasión Nuclear y Misiles de Defensa. Además, lo hace de acuerdo con los tres criterios señalados: la focalización de China como principal adversario, la regionalización de las amenazas en un escenario multipolar y la innovación como idea fuerza para mantener el liderazgo norteamericano ante la constante transformación tecnológica.

En el caso del Ejército, propone la aceleración de algunas prioridades establecidas para su modernización: la mejora de la precisión en el armamento de largo alcance, los vehículos de combate de siguiente generación, el *Future Vertical Lift*, la estructura de

¹⁸ Ver: *Project 2025* de Heritage Foundation, p. 99.

misiles y la letalidad de los efectivos individuales, además del aumento de tropas y de la mejora del reclutamiento. En el caso de la Armada, propone la ampliación de la flota hasta los 355 buques para reforzar la superioridad tecnológica y estratégica con respecto a China, equilibrar la dimensión de ambas flotas y extender la presencia operativa, de manera conjunta, con socios y aliados. En el caso de las Fuerzas Aéreas, incide en revertir el déficit acumulado en los últimos años y alcanzar el objetivo de los 386 escuadrones operacionales recogido en el documento *The Air Force We Need*, publicado por las propias fuerzas aéreas en 2023. De igual manera, asume las líneas básicas del proyecto Force Design 2030, planteado por la Comandancia General de Marines, para implementar la mayor actualización del Cuerpo de Marines desde la Segunda Guerra Mundial.

En cuanto a las reformas en otros departamentos, el documento traslada la idea de que el Comando de Ciberseguridad debe desligarse de la Agencia de Seguridad Nacional para actuar con mayor precisión sobre objetivos estratégicos y de defensa. También reclama una redefinición del concepto de guerra irregular (híbrida) para incrementar unas acciones más precisas de inteligencia, contrapropaganda y relación con grupos regionales para poder hacer frente a la actividad china, integradas en proyectos como el Belt and Road Initiative y en regiones y países donde los actores rivales han tomado ventaja en la guerra híbrida. Por último, reclama una reorientación de la política de defensa nuclear para diversificarla regionalmente, incrementando la innovación y la producción de misiles para trasladar la capacidad disuasiva a entornos y países concretos.

El pragmatismo o la aplicación de un realismo más ofensivo es la alternativa para desarrollar una estrategia renovada en 2025 y en los años sucesivos de la nueva administración republicana. Donald Trump ha trasladado una imagen más integradora y menos rupturista que la que proyectó cuando llegó a la Casa Blanca en 2016. Su contundente victoria le habilita para tomar decisiones con una perspectiva de más largo recorrido una vez que el Partido Republicano ha asumido su liderazgo como la mejor opción para afrontar la transformación que la política exterior norteamericana requiere. Los próximos meses serán decisivos para identificar cuál es la dirección escogida por el presidente y su equipo, y los próximos años lo serán para valorar si la dirección escogida ha sido la más adecuada para tener éxito en el desafío. Lo cierto es que, desde 2012,

tras cuatro elecciones presidenciales y siete elecciones legislativas, podría decirse que Estados Unidos, en 2025, se encuentra en una posición más firme para hacer frente al orden de competición entre potencias.

*José María Peredo Pombo**

Catedrático de Comunicación y Política Internacional de la Universidad Europea de Madrid

39/2025

28 de mayo de 2025

Blanca Palacián de Inza.

Sudán del Sur: una adolescencia conflictiva

Sudán del Sur: una adolescencia conflictiva

Resumen:

La infancia del país más joven del mundo no estuvo carente de dificultades a tenor, sobre todo, de la guerra civil que asoló el país desde 2013 hasta 2020. El temor, desde hace unas semanas, es que la adolescencia siga la misma línea conflictiva ahondando en la historia de trauma de este joven país. No es de extrañar, si, siguiendo con la metáfora de la evolución humana, tenemos en cuenta que sigue teniendo los mismos progenitores.

Palabras clave:

Sudán, Sudán del Sur, Salva Kiir, Riek Machar, guerra, Uganda.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

South Sudan: a conflictive adolescence

Abstract:

The infancy of the world's youngest country was not without its difficulties, especially given the civil war that ravaged the country from 2013 to 2020. The fear, for several weeks now, has been that adolescence will follow the same conflictive path, deepening this young country's history of trauma. This is not surprising, if, continuing with the metaphor of human evolution, we consider that it still has the same parents.

Keywords:

Sudan, South Sudan, Salva Kiir, Riek Machar, war, Uganda.

Nacimiento y primeros pasos.

La República de Sudán del Sur fue parte de la República de Sudán hasta su separación en 2011. Antes de esto, desde su independencia de Reino Unido en 1956, los dos sudaneses, que aún eran Sudán, sufrieron dos largas y cruentas guerras civiles. La primera de ellas entre 1955 y 1972, y la segunda, continuación de la anterior, de 1983 a 2005.

En enero de 2005, el Gobierno de Sudán y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán firmaron un acuerdo que suponía el establecimiento de un gobierno autónomo sursudanés durante 6 años. Pasado este periodo, se realizó un referéndum que condujo a la división formal en dos Estados diferenciados del otrora único país.

Durante los primeros años de la independencia de Sudán del Sur, en lo que se puede considerar como su primera infancia¹, se produjeron conflictos tribales relacionados con la escasez de recursos. Estos se fueron agravando y, en 2013, acabaron convirtiéndose en una guerra civil en el nuevo país. Esta se procuró cerrar en 2018, con un acuerdo entre Salva Kiir y Riek Machar —líderes de las facciones enfrentadas—, para formar parte de un gobierno de unidad como presidente y vicepresidente del país respectivamente. Otros puntos del acuerdo incluían medidas como la autonomía de las regiones, la redacción de una nueva constitución o la convocatoria de elecciones. Estos puntos nunca se llevaron a cabo por lo que, los motivos reales del conflicto solamente fueron temporalmente acallados².

Infancia difícil...

Desde abril de 2023 Sudán vive un conflicto interno, y además internacionalizado, que puede considerarse una guerra civil, y Sudán del Sur a fecha de la redacción de este trabajo se encuentra a las puertas de reactivar el suyo propio cerrado en falso. Por lo tanto, en esta zona castigada por la violencia de África, durante 75 años, las poblaciones de ambos países han conocido pocos y cortos periodos de paz.

La separación de ambos sudanes finalmente no trajo la paz a ninguno de los dos países, que lidian con conflictos internos, cada uno con sus propias características, pero cuyos

¹ Como apuntaba Pedro Baños al comienzo del cap. 5 del *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011* «... nada hace presagiar que este recién llegado al complejo sistema internacional vaya a tener una infancia carente de dificultades».

² RODRÍGUEZ GÓMEZ, A. «¿Qué está pasando en Sudán? Contexto histórico del conflicto actual», *The Conversation*. 29/11/2023. Disponible en: [¿Qué está pasando en Sudán? Contexto histórico del conflicto actual](#)

efectos se dejan notar a un lado y a otro de la frontera. En la actualidad, ambos conflictos, independientes y en distinto grado de desarrollo y gravedad, comparten la característica de estar liderados por dos antiguos aliados políticos de conveniencia y de alimentarse de las diferencias étnicas y socioeconómicas de sus países. Además, efectos de la guerra como el flujo de desplazados, el tráfico de armas, la pobreza, el cólera o el impacto desastroso de los ataques a oleoductos para la ya frágil economía azuzan el paso de los jinetes de este apocalipsis compartido.

Impacto de la guerra de Sudán.

Ninguno de los dos países tiene una situación económica fácil y menos aún con la destrucción que acarrea la guerra. No obstante, la diferencia es notable. Así, de los 224 países y regiones que contempla la publicación CIA Factbook, Sudán ocupa la posición 92 en relación con el PIB mientras que Sudán del Sur desciende hasta la posición 158. Se trata, este último, de uno de los países más pobres del mundo a pesar de sus suelos fértiles, sus yacimientos de oro, plata, diamantes o cobre y sobre todo, de sus reservas de petróleo. Su mayor carencia es de infraestructuras, de manera que para exportar petróleo necesita utilizar los oleoductos de su vecino del norte.

Y en la coyuntura de guerra que se encuentra Sudán, y de pobreza y tensión casi estructural de Sudán del Sur, el anuncio en el mes de marzo³ del paro del flujo de los hidrocarburos por dichos oleoductos debido a daños por bombardeos parece ser la gota que colma el vaso para un país que se encuentra en una coyuntura crítica. Un paro similar en febrero de 2024 dio lugar a una aguda crisis económica en Sudán del Sur, que depende en un 90 % de las exportaciones de crudo⁴.

Desde el comienzo de la guerra en Sudán más de un millón de personas han huido al vecino del sur, a zonas que ya están en circunstancias muy difíciles por la mencionada

³ Sudans Post. "Sudan to shut down oil facilities in major blow for South Sudan", 10/05/2025. Disponible en: [Sudan to shut down oil facilities in major blow for South Sudan – Sudans Post](#)

⁴ ENERGYNEWS. "Pipeline rupture: South Sudan faces major economic crisis", 09/07/2024. Disponible en: [Pipeline rupture: South Sudan faces major economic crisis - energynews](#)

pobreza y la falta de infraestructuras⁵. Estos movimientos de población complican aún más, si cabe, la situación y ponen de relieve cómo los conflictos, aunque sean internos, tienen impacto a ambos lados de las fronteras.

En otro orden de cosas, hay indicios de alianzas que pueden estar intentando fusionar ambos conflictos, al menos en las regiones fronterizas. En febrero se formó una alianza entre el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés-Norte (SPLM-N, por sus siglas en inglés) y las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés) que combaten en Sudán al ejército⁶. Y, para contrarrestar esta unión, el ejército de Sudán ha buscado el apoyo de milicias sursudanesas para que combatan al SPLM-N y las RSF, a lo largo de su frontera compartida⁷.

Estos acontecimientos podrían contribuir aún más a la desestabilización del país, especialmente en la frontera, que ya se encontraba sumida en una situación conflictiva como resultado de diversas prácticas gubernamentales, como el nombramiento de gobernadores corruptos, la instrumentalización de milicias locales y la extracción de recursos⁸.

⁵ VAN RAAMSDONK, Martje. «'War in Sudan is impacting' South Sudan». 6/4/2025. Disponible en: ["War in Sudan is impacting" South Sudan | Al Jazeera | Al Jazeera](#)

⁶ LÓPEZ MARTÍN, Ignacio. «Guerra civil en Sudán y su contagio en Sudán del Sur», *Global Affairs*. 21/5/2025. Universidad de Navarra. Disponible en: [Guerra civil en Sudán y su contagio en Sudán del Sur. Global Affairs. Universidad de Navarra](#)

⁷ NASHED, Matt. «Is Sudan's war merging with South Sudanese conflicts?», *Al Jazeera*. 29/3/2025. Disponible en: [Is Sudan's war merging with South Sudanese conflicts? | Sudan war | Al Jazeera](#)

⁸ LÓPEZ MARTÍN, I. *Op. cit.*

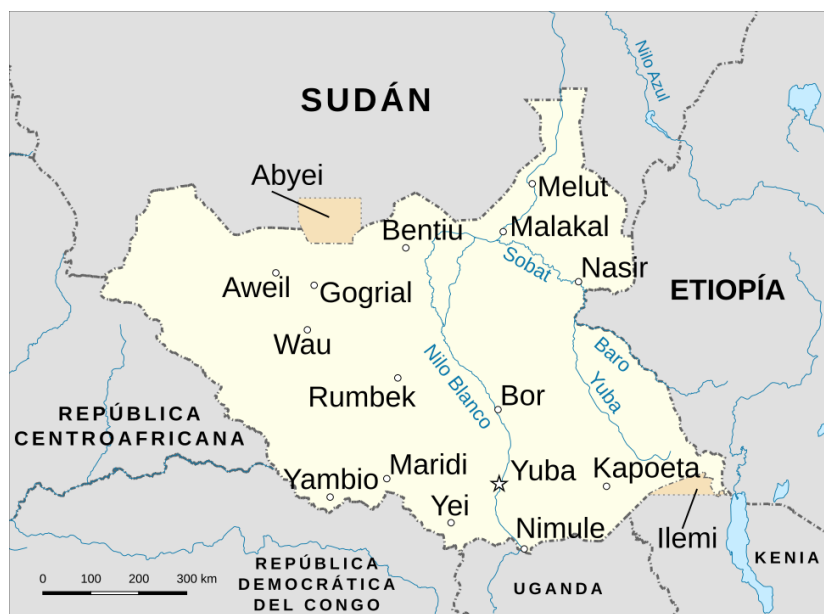


Figura 1: Mapa de Sudán del Sur. Autor: Rowanwindwhistler.
Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=64579074>

El detonante de la situación actual en Sudán del Sur.

El detonante de la crisis parece ser el arresto domiciliario de Riek Machar. El que fuera vicepresidente del país en diferentes etapas de su historia, se encuentra aislado incluso de la compañía de su esposa, también miembro del Gobierno, a la que, sin embargo, se le permite cocinarle⁹, en esas complejas paradojas que, en ocasiones, desde otras ópticas resultan difíciles de entender.

Pero en ese mismo mes de marzo hubo dos sucesos anteriores que, aparentemente, provocaron o justificaron esta detención. A principios de ese mes tuvo lugar un estallido de violencia a manos del Ejército Blanco —milicia formada esencialmente por miembros de la tribu nuer, una de las principales del país—, en el estado nororiental de Alto Nilo, presuntamente provocado por rumores de un plan de desarme forzoso de los grupos locales¹⁰. Decenas de soldados murieron en aquel enfrentamiento en la ciudad de Nasir entre el ejército gubernamental y la milicia de la etnia nuer que Salva Kiir Mayardit —de

⁹ DAHIR, Abdi Latif. «'Knives Are Out' in South Sudan as Vice President Is Held in Detention», *The New York Times*. 16/5/2025. Disponible en: [Peace in South Sudan, a Nation U.S. Helped Build, Is Unraveling - The New York Times](https://www.nytimes.com/2025/05/16/south-sudan-vice-president-detention.html)

¹⁰ LAWAL, Sola. «Fighting flares in South Sudan: Is the 2018 peace deal in danger?», *Al Jazeera*. 7/3/2025.

Disponible en: [Fighting flares in South Sudan: Is the 2018 peace deal in danger? | Armed Groups News | Al Jazeera](https://www.aljazeera.com/news/2025/03/07/fighting-flares-in-south-sudan-is-the-2018-peace-deal-in-danger/)

la etnia dinka y presidente de Sudán del Sur— vincula a Machar¹¹. En dichos enfrentamientos el Ejército Blanco fue también relacionado con el ataque a un helicóptero de la ONU que intentaba evacuar a tropas heridas del ejército nacional¹². Algunas semanas después tuvo lugar el arresto de Machar y de varios oficiales militares y dos ministros cercanos a él.



Figura 2: Duelo a garrotazos. Autor: Francisco de Goya y Lucientes. Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=18636856>

...Juventud rebelde.

Muchos analistas coinciden en que el riesgo de guerra civil en Sudán del Sur es muy alto en el momento de escribir estas líneas. En puridad, se trataría de una nueva guerra, la segunda de Sudán del Sur, puesto que la anterior terminó con la firma de un acuerdo de paz. Pero desde un punto de vista menos técnico y legalista, podríamos hablar de una continuación en tanto en cuanto la primera se cerró en falso. El acuerdo de paz logró el silencio temporal de las armas, que no es poco pero sí insuficiente, porque las causas que originaron el conflicto no se han abordado en estos años.

En 2013, Kiir destituyó al Gobierno y entre ellos a Machar, provocando que el partido gobernante se dividiera en dos: el SPLM en el gobierno liderado por Kiir y el SPLM-IO, en oposición, encabezado por Machar. Ese fue el detonante de una guerra civil que

¹¹ AL JAZEERA. «Uganda deploys troops in South Sudan as civil war fears grow». 11/3/2025. Disponible en: [Uganda deploys troops in South Sudan as civil war fears grow | Military News | Al Jazeera](https://www.aljazeera.com/news/2025/3/11/uganda-deploys-troops-south-sudan-civil-war)

¹² WALSH, Declan. «U.N. Helicopter Attacked as South Sudan Teeters on Brink», *The New York Times*. 8/3/2025. Disponible en: [U.N. Helicopter Attacked as South Sudan Teeters on Brink - The New York Times](https://www.nytimes.com/2025/03/08/world/africa/south-sudan-civil-war.html)

pronto adquirió tintes étnicos. El 35 % de los habitantes del país son dinka, al igual que Salva Kiir; mientras que el 15 % entre los que se encuentra Riek Machar, pertenecen al grupo nuer. Son los dos grupos más numerosos de Sudán del Sur, país que alberga una población de más de 60 etnias distintas y, en muchos casos, con diferencias seculares ligadas a los usos y modos de vida.

Aquella guerra, librada sobre todo por los dos grupos étnicos de los dos líderes en contienda, causó aproximadamente 400.000 muertes y más de una quinta parte de la población desplazada.¹³.

En febrero de 2020, Riek Machar fue nombrado de nuevo vicepresidente. No obstante, los enfrentamientos entre el SPLM-IO y las fuerzas gubernamentales han sido constantes desde entonces.

Otros puntos de los acuerdos de paz, como se ha visto anteriormente, nunca se han llevado a efecto. De este modo, con el incumplimiento de los acuerdos de paz de 2018, las raíces profundas del conflicto relacionadas con la división étnica no se abordaron y el país siguió sufriendo por la inestabilidad económica y las consiguientes crisis humanitarias agravadas por una alta tasa de natalidad y pobreza existente. En este contexto, la tensión entre Kiir y Machar estalla de manera abierta con el arresto de Machar y con la declaración, por parte del Gobierno, de nueve regiones nuer como «hostiles».¹⁴, lo que ha provocado una escalada de tensión armada que se ha visto agravada con la intervención de Uganda en apoyo del presidente Kiir.

¹³ ADEGOKE, Yemisi y MANDIL, Nichola. «Why fears are growing of a return of civil war to South Sudan», *BBC*. 11/4/2025. Disponible en: [South Sudan tensions: Fears grow of return to civil war between Riek Machar and Salva Kiir](#)

¹⁴ SUDANS POST. «South Sudan says nine Nuer counties are 'hostile' to government». 26/4/2025. Disponible en: [South Sudan says nine Nuer counties are 'hostile' to government - Sudans Post](#)



Figura 3. Mapa de las divisiones administrativas de Sudán del Sur. Autor: Milenioscuro.

Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=130104761>

El tutor.

La injerencia externa en Sudán del Sur más clara y patente es la de Uganda. El país vecino está en un momento de desarrollo económico que no quiere que nada ni nadie frene. Estos intereses económicos sumados a un apoyo histórico a la administración de Kiir explican el rápido envío de tropas ugandesas a Yuba, la capital de Sudán del Sur. No obstante, no faltan voces que apuntan a una implicación constante del Gobierno ugandés en los asuntos sursudaneses. Esta influencia peligraría en caso de cambio de gobierno por lo que su apoyo al presidente Salva Kiir es absoluto, como demuestra el rápido despliegue de tropas ugandesas en Sudán del Sur.¹⁵

El apoyo del presidente ugandés a Sudán del Sur tiene un largo recorrido. Ya en 2013, con el estallido de la guerra, y en 2016 ante el recrudecimiento de los combates, Uganda había enviado tropas en apoyo del presidente Kiir. No obstante, esta última intervención

¹⁵ LOYO, Mogga. «South Sudan must safeguard against strong Ugandan influence», *Radio Tamazuj*. 6/4/2025. Disponible en: [Opinion | South Sudan must safeguard against strong Ugandan influence - Radio Tamazuj](#)

fue desmentida en un primer momento por el Gobierno sursudanés, quizá en un intento de evitar voces alarmadas por el posible riesgo existente para la soberanía nacional. A pesar de esto, para no ser acusado de invadir Sudán del Sur, Uganda se pronunció en varias ocasiones justificando el envío de tropas al país vecino dentro de un acuerdo entre ambos¹⁶. El compromiso del Gobierno ugandés con el sursudanés es absoluto y público. Prueba de ello son las duras palabras de Muhoozi Kainerugaba, al mando del Ejército ugandés, afirmando que cualquier acción contra Salva Kiir sería percibido como una declaración de guerra a Uganda¹⁷.

Por su parte, la oposición sursudanesa, SPLM-IO, acusa a Uganda de cometer atrocidades y de crear inestabilidad en el país¹⁸.

Ante esta situación de creciente tensión, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se prepara para votar la renovación del embargo de armas en el país más joven del mundo. Algo que quizá no llega a tiempo si atendemos las denuncias de Amnistía Internacional sobre los tráfico de armas, los ataques a civiles y los operativos en marcha de las tropas ugandesas en el país sin aprobación de Naciones Unidas¹⁹.

¿Y mañana... madurez?

Resulta muy difícil plantear una prospectiva optimista para Sudán del Sur a tenor de los elementos analizados: la tensión interna acumulada, las rivalidades étnicas, la presencia extranjera, la circulación de armamento... pero, de manera especial, parece pesar la trayectoria de violencia del país, así como la de su vecino del norte, con una inercia propia teñida de normalidad en la que la situación de la población parece ser indiferente a los ojos de los líderes que se disputan el poder. Esta situación afecta de tal manera a los ciudadanos que resulta paradigmático el caso de familias atrapadas entre dos conflictos, que regresan

¹⁶ EUROPA PRESS. «El Ejército de Uganda reitera que envió tropas a Yuba tras el desmentido oficial desde Sudán del Sur». 12/3/2025. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ejercito-uganda-reitera-envio-tropas-yuba-desmentido-oficial-sudan-sur-20250312153000.html>

¹⁷ AL JAZEERA. *Op. cit.* 11/3/2025.

¹⁸ SUDANS POST. «Uganda urged to stop meddling in South Sudan's internal affairs». 27/4/2025. Disponible en: <https://www.sudanspost.com/uganda-urged-to-stop-meddling-in-south-sudans-internal-affairs/>

¹⁹ FRANCE24. Eye on Africa. «Ugandan troops breached arms embargo on South Sudan, Amnesty says». Video.

14/5/2025. Disponible en: [Ugandan troops breached arms embargo on South Sudan, Amnesty says - Eye on Africa](#)

de Sudán a dónde huyeron de la guerra de su país, porque prefieren la guerra en su casa que fuera, como si un contexto de paz ya ni se contemplase²⁰.

Las peores posibilidades parecen muy probables. Cualquier modalidad de conflicto se toca con los dedos mientras que la tensa paz de los últimos años parece desvanecerse. Así, en el corto plazo, el estallido de una guerra civil en Sudán del Sur parece ser una posibilidad real, como también lo es la participación en el conflicto de su vecino del norte²¹, y ambas con la más que probable participación de países del entorno en lo que constituiría otro conflicto interno internacionalizado en la región²².

Por tanto, la infancia del país más joven del mundo no fue fácil y, tal como se auguraba, estuvo plagada de conflictos tribales que derivaron en una guerra civil. Esta se cerró en falso en 2018, sin abordar las causas del conflicto y acordando una suerte de reparto del poder entre Salva Kiir y Riek Machar, dejando sin efecto otras medidas de los acuerdos de paz.

La juventud tampoco está siendo fácil, y como tantos otros países de la región, Sudán del Sur no se puede permitir una guerra. Las poblaciones de Sudán y Sudán del Sur parece que solo hayan conocido la guerra. En este caso cualquier pronóstico para Sudán del Sur, menos el de la paz, parece ser quiniela ganadora pese a los esfuerzos o intereses de su vecina Uganda.

Parece, por tanto, que una edad adulta serena y tranquila —una etapa de madurez— se complica en gran medida, sin duda en parte por no haber sanado las edades anteriores.

*Blanca Palacián de Inza.**
Analista del IEEEE

²⁰ WANDERA, Akisa. «The mother and children trapped between two conflicts», *BBC*. 20/4/2025. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/cnv5rm71r28o>

²¹ LÓPEZ MARTÍN, Ignacio. *Op. cit.*

²² AKECH, Daniel. «South Sudan Retakes Opposition Stronghold, but Violence is Set to Worsen», *International Crisis Group*. 23/4/2025. Disponible en: [South Sudan Retakes Opposition Stronghold, but Violence is Set to Worsen | Crisis Group](#)

40/2025

28 de mayo de 2025

General de Brigada Victor Mario Bados
Nieto

El reinicio de la historia. Vuelve el primer hombre. La era de la deconstrucción y de las trampas

El reinicio de la historia. Vuelve el primer hombre. La era de la deconstrucción y de las trampas

Resumen:

Este artículo analiza el actual proceso de transformación del orden internacional, marcado por el declive de la hegemonía occidental y el surgimiento de una nueva era geopolítica caracterizada por la competencia estratégica entre Estados Unidos, China y otras potencias revisionistas como Rusia. El artículo identifica una tendencia hacia la “deconstrucción” del sistema internacional, en lo que denomina la época de los des- y también de las trampas, con menos interdependencia, mayor autosuficiencia y una creciente conflictividad global, evidenciada por el aumento de guerras y del desplazamiento del centro de gravedad geopolítico hacia la región del Indopacífico. El texto sostiene que la transición hacia un mundo multipolar, la proliferación de actores y la erosión de los mecanismos multilaterales tradicionales están generando un entorno más volátil y menos predecible. La segunda llegada de Trump a la presidencia de los EEUU ha acelerado este proceso, en el que la seguridad y la autonomía estratégica se convierten en prioridad máxima para Europa en general, y España en particular. El estado de naturaleza de Hobbes donde los intereses y la lucha por el poder priman, ha vuelto.

Palabras clave:

Desglobalización, desdolarización, desdemocratización, desmultilateralización, desneocolonialismo, despacificación, multipolaridad, trampa de Tucídides, dividendos de la paz, Hobbes, Fukuyama.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The restart of history. The first man returns. The era of deconstruction and traps

Abstract:

This article analyses the current process of transformation of the international order, marked by the decline of Western hegemony and the emergence of a new geopolitical era characterised by strategic competition between the United States, China and other revisionist powers such as Russia. The article identifies a trend towards the 'deconstruction' of the international system, in what it calls the age of de- and also of traps, with less interdependence, greater self-sufficiency and increasing global conflict, evidenced by the rise of war and the displacement of the centre of gravity towards the Indo-Pacific region. The text argues that the transition to a multipolar world, the proliferation of actors and the erosion of traditional multilateral mechanisms are generating a more volatile and less predictable environment. The arrival of Trump in his second arrival to the EEUU presidency has accelerated the process, whereby security and strategic autonomy become top priorities for Europe in general, and Spain in particular. Hobbes' state of nature where interests and power struggles take precedence is back.

Keywords:

De-globalisation, de-dollarisation, de-democratisation, de-demultilateralisation, de-neolonialism, de-pacification, multipolarity, Thucydides' trap, peace dividend, Hobbes, Fukuyama.

Introducción

Tras la borrachera liberal fruto de la unipolaridad estadounidense bajo la llamada “*pax americana*”, el panorama geopolítico mundial ha entrado en una fase de profundas transformaciones que anuncian el fin del orden internacional liderado por Occidente. El optimismo desmedido que siguió al colapso de la Unión Soviética —encarnado en la célebre tesis del “fin de la historia” de Francis Fukuyama¹— ha dado paso a una realidad caracterizada por la competencia estratégica entre Estados Unidos, China y otras potencias revisionistas como Rusia, que desafían el orden internacional. Un sistema internacional, que durante décadas ofrecía una cierta previsibilidad basada en equilibrios de poder, normas compartidas y principios liberales, y que está siendo deconstruido ante nuestros ojos².

La disruptiva llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense en su regreso en 2025, ha acelerado esta transición, cuestionando los compromisos tradicionales con la OTAN y abriendo una fase de viraje estratégico norteamericano que apunta decididamente hacia el Indo-Pacífico³. Este giro que tampoco es nuevo, pues ya fue anunciado en la administración Obama en 2011, está debilitando el vínculo transatlántico y sacudiendo los cimientos de una arquitectura de seguridad europea que parecía inmutable. Una estructura que servía a los propósitos perseguidos, en un escenario cuya conflictividad más localizada y menos virulenta la soportaban los pilares del edificio de seguridad europeo junto con el paraguas norteamericano y los equilibrios de poder regionales. Frente a este nuevo contexto, marcado por la volatilidad, la ambigüedad y la fragmentación —la “modernidad líquida” que preconizaba Bauman⁴—, Europa en general y España en particular, se enfrentan al reto inaplazable de construir una cierta autonomía estratégica que les permita afrontar con garantías los desafíos crecientes de un nuevo entorno internacional⁵.

Nos adentramos, así, en un escenario global donde resurgen los elementos hobbesianos del estado de naturaleza: la anarquía internacional, la primacía de los intereses nacionales, la fuerza como argumento y los realineamientos imprevisibles. Como

¹ Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press

² Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Polity Press

³ Walt, S. M. (2019). “The Hell of Good Intentions: Ameca’s Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy”. *Foreign Affairs*, 98(2).

⁴ Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Polity Press

⁵ Biscop, S. (2021). *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*. Routledge

advertía Yuval Noah Harari, “la historia no es una cadena de eventos inevitables, sino un conjunto de posibilidades que dependen de las decisiones que tomamos en el presente”⁶, y es precisamente desde esa perspectiva que este artículo se propone analizar las principales tendencias geopolíticas emergentes.

La competencia por la hegemonía entre EE. UU. y China, el acercamiento estratégico de Washington a Moscú para acelerar una paz en Ucrania, la entrada con fuerza en el tablero geopolítico de actores que se suman al desafío del orden existente como Irán o Corea del Norte, y el creciente protagonismo y asertividad de potencias no occidentales como India o Turquía, apuntan a un orden internacional no ya bipolar, sino potencialmente tripolar o incluso policéntrico. El acercamiento de Trump a Putin, escenificado en la reciente votación junto con Rusia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la que se negó a condenar la guerra de Ucrania, representa una ruptura simbólica con el viejo orden liberal nacido en Bretton Woods y una quiebra del acomodo político escenificado en Yalta, y que pone de manifiesto una orfandad europea cada vez más evidente⁷.

Esta situación plantea interrogantes existenciales para las democracias liberales. La redefinición de la seguridad y la defensa europea, la necesidad de reforzar las capacidades militares nacionales —incluida España—, y la incertidumbre sobre el futuro de la OTAN, nos sitúan ante una década clave. Como recordaba Josep Borrell, “Europa debe desarrollar los medios para actuar por su cuenta cuando sea necesario”⁸, y España, como potencia media y miembro tanto de la UE como de la Alianza Atlántica, tendrá que equilibrar su vocación atlántica con una mayor implicación en la defensa europea.

En este clima de transformación e imprevisibilidad, los llamados *cisnes negros* —eventos disruptivos e inesperados— son cada vez más frecuentes y ponen a prueba la resiliencia de los sistemas democráticos. Aunque, como ironizaba Eduardo Mendoza, se rinde difícil hacer predicciones, sobre todo si son sobre el futuro⁹. Ahora bien, lo que sí es el factible es el identificar tendencias, y en este sentido se puede asegurar que lo que se vienen observando los últimos años es que se está de-construyendo el sistema internacional.

⁶ Harari, Y. N. (2015). *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Harper

⁷ <https://cnnespanol.cnn.com/2025/02/24/mundo/eeuu-usia-resolucion-onu-ucrania-trax>

⁸ Ruiz González, F. (2021). *La autonomía estratégica de la Unión Europea: retos y perspectivas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

⁹ Mendoza, E. (1996). *Una comedia ligera*. Seix Barral

Un orden global que, con sus imperfecciones, había funcionado en evitar grandes enfrentamientos inter-estatales¹⁰ y conseguido un basamento de principios en una suerte de elementos orden, control, equilibrios y cierta predictibilidad. Es por ello que podríamos llamar a esta época la era de la deconstrucción o de los des-, y también la de las trampas. Veamos el por qué.

De-construyendo lo construido: Época des-

La des-globalización. Menos interdependencia, más autosuficiencia

El primero de los fenómenos que se advierte con una aceleración máxima desde la llegada al poder de Trump en enero 2025, es la reversión de la globalización, que al inicio del siglo se presentaba como la gran panacea universal. Esa “aldea global” que, al eliminar fronteras, acortar y encoger los parámetros de espacio tiempo nos permitía eliminar barreras incentivando una mayor multilateralidad, está desapareciendo.

Desde finales del siglo XX, la globalización fue considerada un proceso irreversible, caracterizado por la intensificación de los flujos de bienes, capitales, personas e ideas a escala planetaria. Sin embargo, en las dos últimas décadas, distintos acontecimientos han socavado los fundamentos de este modelo. La crisis financiera de 2008, el ascenso del nacionalismo económico, la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania han dado lugar a lo que numerosos autores denominan “desglobalización”. Este término no se refiere simplemente a una pausa coyuntural del proceso globalizador, sino a una transformación estructural que redefine la organización del sistema internacional. Como señala Walden Bello, la desglobalización no implica aislamiento, sino una reorientación deliberada hacia economías más resilientes, autónomas y equitativas.¹¹

Uno de los indicios más evidentes de este fenómeno es la ralentización del comercio internacional en proporción al PIB global desde 2008. La tendencia al *reshoring*, *friendshoring* y *nearshoring* —el retorno o acercamiento de cadenas productivas a los países de origen, naciones amigas o a zonas geográficas cercanas— se ha intensificado

¹⁰ La guerra fría, en la era de la bipolaridad, se caracterizó por las guerras por delegación o guerras proxis pero no intraestatales. Será tras la década liberal de los '90 principios del nuevo siglo XXI, los años de unipolaridad de los EEUU, cuando aparecerán múltiples conflictos intra-estatales con unas señas de identidad propias. Serán conflictos menos ideológicos y más identitarios y que serán conocido como las “Nuevas Guerras” en una escuela de pensamiento que encabezaría Mary Kaldor con su libro “New and Old wars”, 1999.

¹¹ Walden Bello, Deglobalization: Ideas for a New World Economy (Londres: Zed Books, 2004).

en los últimos años, impulsada por disrupciones logísticas, tensiones geopolíticas y consideraciones de interés estratégico. El McKinsey Global Institute ha documentado cómo muchas empresas multinacionales están redibujando sus mapas de producción, para reducir su dependencia de ciertos mercados, en particular de China¹².

La pandemia de COVID-19 y la crisis climática han reforzado esta tendencia al resguardo nacional. Durante los primeros meses de la pandemia, las restricciones a la exportación de insumos médicos y vacunas evidenciaron los límites de la solidaridad internacional. Joseph Stiglitz subraya que las cadenas de suministro altamente interdependientes resultaron ser extremadamente vulnerables, lo que llevó a una revalorización de la producción local y los circuitos económicos internos¹³. En paralelo, la creciente urgencia de una transición ecológica ha favorecido modelos de desarrollo que priorizan la sostenibilidad y el abastecimiento cercano, frente al modelo extractivo y deslocalizado que dominó durante la era neoliberal.

Estas tendencias se han intensificado desde la llegada de Donald Trump a su segunda presidencia en enero de 2025. Su renovada agenda “America First” y Make America Great Again (MAGA), ha reactivado un ciclo proteccionista con la imposición de aranceles generalizados del 10% a todas las importaciones, y aumentos específicos a productos provenientes de China (54%), la Unión Europea (25%)¹⁴ y Japón (24%)¹⁵. Esta ofensiva comercial ha desencadenado represalias arancelarias y profundizado la fragmentación de los mercados globales. Este nuevo ciclo de confrontación económica con China incluye no solo medidas tarifarias, sino también restricciones tecnológicas, controles de inversiones y sanciones a empresas consideradas “no fiables”. Estas acciones han reavivado el debate sobre una posible guerra comercial prolongada y la configuración de esferas económicas rivales, lo que impulsa aún más la lógica de desacoplamiento. En paralelo, la influencia de China en América Latina ha sido contrarrestada por Washington con intervenciones estratégicas, como la adquisición por parte de Blackrock¹⁶—bajo presión estadounidense— de los puertos panameños de

¹² McKinsey Global Institute, Global Flows: The New Geography of Trade, 2023

¹³ Joseph E. Stiglitz, Entender bien la desglobalización, La Jornada, 2 de junio de 2022

¹⁴ Trump promete aranceles del 25% a Europa tras la primera reunión de su Gabinete con Elon Musk | Euronews, 27 mayo 2025.

¹⁵ “¿Cuánto peor, mejor? Trump traza un mundo de guerra comercial,” HuffPost España, 5 de mayo de 2025. Los porcentajes pueden variar ya que se encuentran en constante cambio por procesos de negociación

¹⁶ “BlackRock-led consortium takes control of Panamanian ports amid U.S.-China tensions,” Financial Times, 15 de marzo de 2025.

Balboa y Cristóbal, en manos de empresas de Hong Kong o el apoyo al puerto de San Antonio en Chile para contrarrestar el peruano de Chancay financiado por China¹⁷.

Las causas de este repliegue no se limitan a los liderazgos políticos, sino que es producto de una tendencia enmarcada en el ascenso del nacionalismo económico que ha redefinido las prioridades de numerosos gobiernos. Algunos autores se muestran cautos a la hora de hablar de una verdadera desglobalización. Así, Richard Haass prefiere el concepto de “globalización fragmentada”, donde persisten fuertes interdependencias en sectores como la tecnología, el cambio climático o la salud, pese al resurgimiento de barreras comerciales y estratégicas. En esta línea, Rodrik afirma que el verdadero reto no es elegir entre globalización o desglobalización, sino diseñar un nuevo orden global pluralista, capaz de respetar las diferencias nacionales y, al mismo tiempo, fomentar una cooperación internacional no jerárquica.

Las consecuencias geopolíticas de este giro son profundas. La desglobalización redistribuye poder hacia aquellos países con mercados internos amplios, capacidades tecnológicas avanzadas o recursos críticos. Estados Unidos, China, India y la Unión Europea apuestan cada vez más por modelos de autonomía estratégica, lo que modifica sus relaciones con actores periféricos. En este contexto, el Alto Representante Josep Borrell propuso el concepto de “autonomía estratégica abierta” para la UE, una fórmula que busca compatibilizar la resiliencia con la interdependencia, aunque no sin contradicciones. La noción de seguridad económica comienza a desplazar a la eficiencia como principio rector de las políticas internacionales, una transformación que podría consolidar un orden mundial multipolar, menos integrado, pero más cauteloso frente a los riesgos sistémicos.

En definitiva, la desglobalización no debe interpretarse como un retorno nostálgico al proteccionismo o al aislamiento, sino como la expresión de un mundo en reconfiguración. Las dinámicas globales no desaparecen, pero se repliegan, se regionalizan o se canalizan de manera selectiva.

¹⁷ Estados Unidos financiaría renovación de puerto en Chile para desafiar a megaproyecto peruano con inversión china | Economía | La República, 23 enero 2025

La desavenencia y la des-pacificación. Aumenta la conflictividad

Podemos señalar que el año 2024 ostenta el triste record de haber sido el año con el mayor número y aumento de conflictos desde la finalización de la II Guerra Mundial, es decir desde 1945¹⁸. Según el PRIO (Peace Research Institute of Oslo) el año pasado los conflictos armados subieron a 59 en el mundo, arrojando un balance de 223.000 muertos, un 37% más que el año anterior¹⁹. Se calcula que hay más de 50 países con conflictos activos, es decir, una de cada 8 personas en el mundo está expuesta a un conflicto, figurando Oriente Medio como la Región más conflictiva, si bien no la que más víctimas ha provocado, al haber sido el Conflicto de Ucrania el más sangriento²⁰.

También ACNUR, la Agencia de Naciones Unidas para los refugiados, como resultado de estos enfrentamientos armados, arroja la cifra de 123 millones las personas forzadas a huir de sus hogares a causa del conflicto o la persecución, alcanzando los 305 millones los seres humanos que necesitaran este año ayuda humanitaria para poder sobrevivir²¹. Son desde luego números estremecedores.

Si miramos al número de misiones de mantenimiento de la Paz, la tendencia es justo la contraria. De los casi 100000 cascos azules o tropas en misiones de paz de 2016, hemos pasado a 69000 en 2024, como consecuencia del aumento de los conflictos inter-estatales a diferencia de los intra-estatales, que eran los más habituales durante los años 90, consecuencia de la caída de la Unión Soviética y la eclosión de las misiones de paz al estar desbloqueado el CSPNU²².

Llegados a este punto, habría que preguntarse por la razón del aumento de los conflictos en el mundo. Si bien no es el objeto de este artículo el teorizar sobre las razones de la existencia de guerras, una constante en la humanidad, se podría contestar con una reflexión de Freud quién sustanció el porqué de las guerras en lo que denominó la “Pulsión de Muerte”, que es consustancial a la naturaleza humana y responde al impulso humano, tanto de amor como de destrucción. Si nos atenemos a razones más

¹⁸ Peace Research Institute Oslo (PRIO), citado en swissinfo.ch, “El año 2023 fue el de más conflictos armados en el mundo desde 1946, según un estudio”, 11 de junio de 2024.

¹⁹ PRIO, datos recogidos en Our World in Data y Uppsala Conflict Data Program, 2024; ver también La Jornada, “En 2023, la cifra más alta de guerras desde 1946, indica estudio”, 11 de junio de 2024.

²⁰ Save the Children & PRIO, “No a la guerra contra la infancia”, 2025; UNICEF, “Para los niños y niñas en zonas de conflicto, 2024 ha sido uno de los peores años”, 2024.

²¹ ACNUR, citado en swissinfo.ch, “Más guerras en 2024, una tendencia que no cambia en un mundo en cambio”, 17 de diciembre de 2024.

²² SIPRI, “Yearbook 2024”; datos sobre misiones de paz y gasto militar global.

geopolíticas, según el PRIO esa tendencia al alza en la conflictividad responde a una combinación de elementos que pasan por el final de la lógica de bloques de la Guerra Fría, los malos tiempos que vive la democracia en muchas partes del mundo, y las limitaciones de las estructuras creadas a partir de la Segunda Guerra Mundial para velar por la paz²³. Y es aquí donde una teoría académica podría darle explicación a esta alza de los conflictos a la que estamos asistiendo. Sostenía Kenneth Waltz²⁴ en los años 60, padre del neorrealismo, que el mundo era más estable cuando era bipolar, es decir justo durante la guerra fría, al presentar una arquitectura y condiciones estructurales que favorecían la estabilidad y el equilibrio, lo que llevaba a una disminución de los conflictos. Sin embargo, el aumento de hegemonías, de actores o de bloques, producía justo lo contrario, al estar las responsabilidades de los actores menos claras y los intereses vitales más difusos. Es decir, a mayor atomización de actores, mayor conflictividad, justo la tendencia en la que hemos entrado en la geopolítica actual, en la que se ha pasado de una unipolaridad, la “Pax Americana” de los años 90, a un mundo mucho más multipolar con China, Rusia o Irán.

A estas razones más teóricas no encontramos otras más pragmáticas como la relativa al impacto de los avances tecnológicos y la digitalización, que han transformado la naturaleza de los conflictos. El desarrollo de nuevas tecnologías, como los drones, la inteligencia artificial y la ciberguerra, ha reducido las barreras para que actores estatales y no estatales participen en conflictos, permitiendo que grupos más pequeños y menos estructurados tengan capacidad de desestabilizar regiones enteras. Además, la proliferación de información y desinformación a través de redes sociales y plataformas digitales ha amplificado tensiones, facilitando la movilización de extremismos y la propagación de ideologías radicales más allá de las fronteras tradicionales.²⁵

Además, el cambio climático y la escasez de recursos naturales son factores que aparecen como elementos que están elevando la competencia por agua, tierras cultivables y materias primas estratégicas, generando nuevas tensiones, especialmente

²³ Pettersson, T. & Öberg, M. (2024). "Organized violence 1989–2023 and peace agreements." *Journal of Peace Research*, 61(2), 123-139. Peace Research Institute Oslo (PRIO).

²⁴ Waltz, Kenneth N., "Theory of International Politics", Addison-Wesley, 1979; análisis contextual en PRIO y estudios recientes sobre multipolaridad y conflictividad (2024).

²⁵ "Drivers of conflicts – Why is the number of conflicts in the world increasing?" Royal Swedish Academy of War Sciences, 2024.

en regiones donde sus efectos son más severos y las instituciones estatales son débiles o corruptas²⁶.

A todo ello se une una tendencia preocupante que es la proliferación nuclear, pues como postulan Carlos Aragón Gil de la Serna y Raquel Sanz Pascasio, la erosión del régimen de no proliferación, el cuestionamiento de los tratados existentes y la aparición de nuevas potencias nucleares están generando un entorno en el que la proliferación nuclear vuelve a ser una amenaza real y creciente, alejándonos del objetivo de un mundo libre de armas nucleares²⁷. De este modo China está incrementando su arsenal nuclear estando previsto alcance las 1000 ojivas para 2030²⁸ lo que resulta de todas luces muy inquietante, máxime si las tensiones geopolíticas están rolando hacia esa parte del globo.

La des-multilateralización. Se acabó la cooperación

En los últimos años, la multilateralidad ha experimentado un claro retroceso en el escenario internacional, en gran parte debido a la apuesta de Estados Unidos por políticas más unilaterales y proteccionistas. Este cambio se acentuó especialmente durante y después de la presidencia de Donald Trump, quien promovió la idea de "Estados Unidos primero", retirándose de acuerdos y organismos multilaterales clave como el Acuerdo de París sobre el clima, la Unesco y el acuerdo nuclear con Irán, el denominado Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOE), en español el Plan Integral de Acción Conjunta²⁹. Incluso tras su mandato, la tendencia estadounidense a priorizar sus propios intereses nacionales sobre la cooperación internacional ha continuado influyendo en la política exterior del país.

El sistema multilateral, basado en reglas y acuerdos colectivos, se encuentra hoy en crisis. Las instituciones globales como la Organización Mundial del Comercio y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han perdido peso y eficacia, en parte por el aumento de los vetos y el proteccionismo, y porque las grandes potencias, como Estados Unidos y China, han optado por la competencia geopolítica y la protección de sus propias

²⁶ Root Causes of Violent Conflict – An Evidence-Based Overview." Sida, 2023.

²⁷ Cuadernos de Estrategia 229, "Panorama nuclear global", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, abril de 2025, p. 198[1].

²⁸ China alcanzará en 2030 las 1000 ojivas nucleares, según EE.UU. – Galaxia Militar

²⁹ <https://nuso.org/articulo/multilateralismo-cooperacion-crisis/>

economías, incluso mediante guerras de subsidios³⁰. Esta fragmentación se traduce en una mayor dificultad para alcanzar consensos y responder a desafíos globales como el cambio climático, la seguridad internacional o la regulación del comercio digital.

Al mismo tiempo nos encontramos con la emergencia de potencias revisionistas como China y Rusia que desafían la hegemonía occidental y buscan transformar el orden mundial acorde a sus propios intereses, lo que acelera la transición hacia un sistema internacional más multipolar, pero también más inestable y menos coordinado³¹. El resultado es un estancamiento o incluso retroceso de la cooperación global, con menos tratados internacionales firmados y una mayor desconfianza entre los actores principales³².

En resumen, el mundo se está "desmultilateralizando", y Estados Unidos ha sido uno de los principales motores de este proceso, apostando por el unilateralismo y la defensa de sus intereses nacionales, lo que debilita el sistema multilateral y dificulta la acción colectiva frente a los grandes retos globales. El enfoque unilateral y proteccionista de Trump ha enfriado las relaciones con la Unión Europea y otros aliados tradicionales, y ha erosionado la confianza en el liderazgo estadounidense dentro de las instituciones multilaterales. Esta postura claramente rompe con el consenso bipartidista y con la tradición de liderazgo multilateral de Estados Unidos, representando un cambio de paradigma que dificulta la cooperación internacional y favorece la fragmentación del sistema global.

La des-occidentalización. Oriente sustituye a Occidente

En las últimas décadas, el escenario internacional ha sido testigo de un proceso acelerado de desoccidentalización, especialmente visible en el denominado Sur Global. Este fenómeno, lejos de ser una simple reacción coyuntural, responde a una transformación estructural en la que países de Asia, África y América Latina buscan redefinir su papel en el orden mundial, alejándose de los marcos normativos, económicos

30 <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-erosion-del-orden-liberal-internacional-y-la-transicion-hacia-un-nuevo-sistema/>

31 <https://fernandezrozas.com/2025/04/21/cincodias-treinta-anos-de-la-omc-el-multilateralismo-al-borde-del-colapso-21-abril-2025/>

32 <https://es.weforum.org/stories/2025/01/la-cooperacion-mundial-se-ha-estancado-como-reinventarla-para-una-nueva-era/>

y culturales impuestos históricamente por Occidente. La emergencia de potencias como China, India, Brasil o Sudáfrica, junto con el fortalecimiento de alianzas regionales y la proliferación de foros alternativos al G7 y a las instituciones de Bretton Woods, son síntomas claros de esta tendencia.

El mundo, que en los últimos siglos se había ido occidentalizando al ritmo que se globalizaba, ha iniciado la fase de "desoccidentalización" con signos claros, con expresión clara en el grupo de los BRICS, que ha pasado de grupo aspiracional a una realidad geopolítica. No en vano son ya 11 miembros quienes lo conforman y hay muchos más a la espera de formar parte de éste, con países que tradicionalmente han estado alineados con Occidente como Turquía³³.

Otro signo claro de esa desoccidentalización que sufre el mundo está en el rechazo a Francia en varios países del Sahel y otros de su francofonía como Senegal³⁴. Países que no se sienten ni compelidos, ni atraídos, por los valores que encarnan lo que conocemos como Occidente y su pesada carga colonial de explotación. Así, la retirada de tropas francesas de países como Mali, Burkina Faso y Níger, junto con la ruptura de acuerdos de defensa y el auge de movimientos que promueven lenguas locales o el inglés en detrimento del francés, ilustran un claro distanciamiento respecto a la antigua metrópoli.

Una desoccidentalización que se manifiesta tanto en la diversificación de socios comerciales y fuentes de financiación, como en la reivindicación de modelos de desarrollo propios y la recuperación de identidades culturales. Un proceso que desafía la universalidad de los valores occidentales, promoviendo una mayor pluralidad en la gobernanza global y en los discursos sobre derechos, democracia y desarrollo. Así, el Sur Global no solo está desacoplándose y distanciándose de la hegemonía occidental, sino que está contribuyendo activamente a la configuración de un mundo más multipolar, donde la influencia y las referencias occidentales ya no son incuestionables ni exclusivas.

La desoccidentalización del Sur Global se traduce en una serie de movimientos concretos que reflejan el rechazo creciente a la hegemonía occidental y la búsqueda de nuevos equilibrios internacionales. Este vacío es rápidamente ocupado por actores como

³³ Turquía pide su ingreso en los BRICS | El Topo Express, 6 septiembre 2024.

³⁴ Lecocq, Baz, y Bruce Whitehouse. "El fin de la influencia francesa en el Sahel." *Le Monde diplomatique en español*, septiembre 2023, pp. 18-

Rusia, a través de empresas, capital y del Grupo Wagner ahora África Korps, y de China, mediante inversiones masivas, lo que evidencia la diversificación de alianzas y la preferencia por fórmulas alternativas de cooperación.³⁵ Otros como Turquía también han penetrado en la región saheliana y África Occidental, con acuerdos preferenciales de pesca en Senegal y Mauritania, al igual que China, a cambio de financiación de infraestructura u otras prestaciones.³⁶

En América Latina, el distanciamiento de Estados Unidos se manifiesta en la consolidación de organismos regionales como CELAC y UNASUR, que buscan respuestas propias a los desafíos del continente, así como en la intensificación de relaciones con potencias emergentes como China, Rusia e India. Esta tendencia se acompaña de una resistencia política al modelo neoliberal y a la influencia tradicional de Washington, con gobiernos y movimientos sociales que abogan por una mayor autonomía y pluralidad en la toma de decisiones.³⁷

Asia, por su parte, representa el epicentro del auge de potencias no occidentales. La Iniciativa de la Franja y la Ruta, impulsada por China, está transformando las infraestructuras y las relaciones económicas en África, Asia y Europa del Este, generando nuevas dependencias y redes comerciales. Empresas chinas e indias compiten con sus pares occidentales en sectores estratégicos, mientras foros como la Organización de Cooperación de Shanghái y los BRICS articulan una agenda propia, desafiando la hegemonía de Occidente y promoviendo un orden multipolar.³⁸

En Oriente Medio, la diversificación de alianzas por parte de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos e Irán pone de manifiesto la voluntad de estos países de reducir su dependencia de Estados Unidos y Europa. La cooperación energética y tecnológica con China y Rusia, así como la mediación en conflictos regionales, reflejan una estrategia pragmática orientada a maximizar beneficios y autonomía en un entorno internacional cada vez más fragmentado.

Estos ejemplos demuestran que la desoccidentalización no es un fenómeno abstracto, sino un proceso tangible que se despliega a través de decisiones políticas, económicas

³⁵ <https://www.politicaexterior.com/articulo/en-lo-que-occidente-se-equivoca-sobre-el-resto/>

³⁶ <https://efe.com/canarias/2024-12-11/anacef-urge-a-controlar-los-excedentes-de-pesca-que-senegal-y-mauritania-venden-a-china/>

³⁷ https://www.javiercolomo.com/index_archivos/Sur_sur.htm

³⁸ <https://www.cidob.org/publicaciones/el-sur-global-de-objeto-sujeto-del-orden-internacional>

y culturales, y que redefine el papel del Sur Global como actor proactivo y no meramente reactivo en el sistema internacional. Un Sur Global que recela de Occidente por cuanto se sintió abandonada por el Norte Global en momentos críticos como la crisis de 2008 o las vacunas, le impone unos valores que no encajan muchas veces en sus modelos de sociedad o tiene una doble vara de medir cuando se trata de problemas del Sur Global. Todo ello le lleva a un distanciamiento y desafección con Occidente. Como dijo el ministro de Asuntos Exteriores de la India Subrahmanyam Jaishankar³⁹:

“Cuando hay una crisis en Europa, es un problema mundial. Pero cuando nos enfrentamos a una crisis en África o en la India, entonces es solo un problema de África o de la India”

La des-dolarización. El dólar pierde fuerza

La desdolarización es un proceso que ha cobrado protagonismo en la economía global del siglo XXI, impulsado por la creciente voluntad de países y bloques económicos de reducir su dependencia del dólar estadounidense tanto en reservas internacionales como en transacciones comerciales. Esta tendencia responde, en gran medida, al uso intensivo de sanciones financieras por parte de Estados Unidos y sus aliados, que ha puesto de manifiesto el poder que Washington ejerce sobre el sistema financiero internacional a través del control del dólar y plataformas como SWIFT⁴⁰. Está siendo el resultado de usar el dólar como arma de presión y herramienta coercitiva. Y frente a ese riesgo de exclusión, países como Rusia, China, India y otros miembros de los BRICS han promovido acuerdos en monedas locales, diversificado sus reservas y explorado la creación de sistemas de pago alternativos, buscando mayor autonomía y protección ante crisis externas⁴¹.

El papel del FMI y el Banco Mundial, históricamente dominantes como prestamistas globales, ha sido cuestionado por su condicionalidad política y económica⁴², mientras que China emerge como un prestamista alternativo, ofreciendo financiamiento sin exigir

³⁹ Jaishankar, S. (2023). Intervención en la Conferencia de Seguridad de Múnich, 18 de febrero de 2023. Citado en The Hindu. Disponible en: <https://www.thehindu.com/news/national/when-crisis-happens-in-europe-its-a-world-problem-but-when-it-happens-in-india-its-an-indian-problem-jaishankar/article66521767.ece>

⁴⁰ Helleiner, Eric. The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown. Oxford University Press, 2014.

⁴¹ Subacchi, Paola. The People's Money: How China Is Building a Global Currency. Columbia University Press, 2017.

⁴² Woods, Ngaire. "The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers." Cornell University Press, 2006.

reformas políticas y promoviendo el uso internacional del yuan.⁴³ Este enfoque ha facilitado la expansión de la influencia china y ha acelerado la desdolarización, especialmente en regiones de Asia, África y América Latina.

Se ha producido una fragmentación creciente del sistema monetario internacional. Adam Tooze subraya que la arquitectura financiera global ya no puede sostenerse sobre una lógica unipolar, debido al impulso de sistemas alternativos por parte de potencias como China y Rusia, que promueven redes paralelas al sistema SWIFT y buscan desvincularse del dominio del dólar.⁴⁴

En 1973 el dólar representaba sobre el 85% en las reservas monetarias, pasó al 73% en el año 2001 y actualmente a pesar de seguir siendo la moneda dominante, ha bajado al 58% de las reservas globales y el 88% de las transacciones internacionales.⁴⁵ Su hegemonía muestra signos de erosión: desde 2015, su uso como reserva ha caído alrededor de un 6%, mientras que el euro y el yuan ganan terreno, aunque aún de forma limitada.⁴⁶ La desdolarización implica beneficios, como una mayor autonomía monetaria y menor vulnerabilidad a sanciones, pero también riesgos, incluyendo volatilidad cambiaria y la ausencia de instituciones globales robustas para gestionar la transición.⁴⁷ El proceso es gradual y no existe por ahora una alternativa clara que reemplace completamente al dólar, pero la diversificación de reservas, el aumento de acuerdos bilaterales en monedas locales, la triangulación en los pagos⁴⁸ y la creación de nuevas instituciones financieras, como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura evidencian un avance hacia un sistema más multipolar y menos dependiente de una única moneda.⁴⁹

En definitiva, la desdolarización refleja una transformación profunda en la arquitectura monetaria internacional, impulsada por la búsqueda de autonomía de los países emergentes y las limitaciones del sistema financiero dominado por Occidente. Si bien el desenlace es incierto, el proceso ya está alterando el equilibrio de poder global y la manera en que los países gestionan sus relaciones económicas y financieras.

⁴³ Brautigam, Deborah. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford University Press, 2009.

⁴⁴ Adam Tooze, *Shutdown: How COVID Shook the World's Economy* (Londres: Viking, 2022).

⁴⁵ International Monetary Fund, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*, 2023.

⁴⁶ Eichengreen, Barry. "Exorbitant Privilege and the Future of the Dollar," *Journal of Policy Modeling*, 2019.

⁴⁷ Cohen, Benjamin J. *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*. Princeton University Press, 2015.

⁴⁸ Este método consiste en usar países no sancionados por el cual otros dos países realizan sus pagos mediante compensar las deudas de cada uno de ellos con este tercer país, a modo de un trueque trilateral.

⁴⁹ BRICS New Development Bank, *Annual Report*, 2022.

La des-neocolonización. China nuevo hegemon colonial

Durante gran parte del siglo XX, la independencia política de las antiguas colonias africanas y asiáticas no se tradujo en una emancipación económica real, ya que persistieron estructuras neocoloniales que permitieron a empresas y multinacionales occidentales mantener el control sobre recursos, infraestructuras y mercados del Sur Global⁵⁰. Este fenómeno de neocolonialismo perpetuó la dependencia y las asimetrías heredadas del colonialismo, condicionando el desarrollo de estos países⁵¹. Sin embargo, en las últimas décadas, este patrón ha comenzado a transformarse con la irrupción de empresas chinas y, en menor medida, de otras potencias emergentes como India, Turquía o Brasil, que han asumido un papel cada vez más relevante en la economía y la inversión internacional en África, América Latina y el Sudeste Asiático⁵².

El ascenso de China responde a una estrategia de desarrollo orientada a asegurar el suministro de recursos estratégicos y a diversificar sus mercados, canalizando inversiones masivas en infraestructuras y acuerdos comerciales de largo plazo en el Sur Global⁵³. A diferencia de los préstamos occidentales, los créditos chinos suelen estar exentos de condicionamientos políticos o en derechos y libertades, lo que resulta atractivo para muchos gobiernos que buscan inversiones sin injerencia externa. Además, el auge de la cooperación Sur-Sur ha fortalecido el intercambio de tecnología, conocimientos y experiencias entre países en desarrollo, promoviendo una mayor autonomía frente a Occidente⁵⁴.

Las consecuencias de esta desneocolonización empresarial son ambivalentes. Por un lado, la expansión de empresas chinas ha impulsado la construcción de infraestructuras, la industrialización y la inserción en cadenas de valor globales, otorgando a los países del Sur Global un mayor margen de maniobra y capacidad de negociación. Por otro, han surgido nuevas formas de dependencia, preocupaciones sobre el endeudamiento, la falta de transparencia y la limitada transferencia tecnológica, así como tensiones laborales y

⁵⁰ De Paula, S. A., & Freire de Mello, L. (2021). Vulnerabilidad y movilidad humana: desde una perspectiva del Sur Global sobre colonialismo e historia. *Relaciones Internacionales*, (47), 217–2361.

⁵¹ Nkrumah, K. (1965). *Neocolonialism: The Last Stage of Imperialism*; CLACSO, "Poscolonialismo, Descolonialidad y Epistemologías del Sur", 20227.

⁵² CIDOB, "China en el Sur Global: comercio, inversiones y préstamos de rescate", 2023

⁵³ LET, "Going out. Chinese firms are growing rapidly in the global South", 20248; Prensa Latina, "Cooperación sur-sur en finanzas centra debates en foro de China", 20256.

⁵⁴ Prensa Latina, op. cit.6; The Tricontinental, "¿Puede el Sur global construir un nuevo orden mundial de la información y la comunicación?", 2023

sociales derivadas de la presencia masiva de empresas y trabajadores extranjeros⁵⁵. Este proceso también está redefiniendo la geopolítica global, desplazando la influencia de Europa y Estados Unidos y promoviendo un orden internacional más multipolar.

En conclusión, la desneocolonización no es lineal ni exenta de contradicciones; representa una oportunidad para diversificar alianzas y fortalecer la autonomía del Sur Global, pero plantea nuevos desafíos en términos de sostenibilidad, gobernanza y desarrollo inclusivo. Estas nuevas relaciones han dado a los países del Sur Global más opciones y autonomía frente a Occidente, pero también han generado nuevas dependencias y desafíos. Todo ello está contribuyendo a un tablero geopolítico con mayor número de actores y más policéntrico.

La des-democratización. Un mundo que se autocratiza

Durante las últimas décadas, el mundo ha sido testigo de un fenómeno alarmante: la reversión de la tendencia de olas democratizadoras que estableció Huntington⁵⁶ y que caracterizó el final del siglo XX y el inicio del XXI. Tras la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, la democracia liberal parecía consolidarse como el modelo político dominante como erróneamente ya se ha mencionado anticipó Fukuyama. Sin embargo, en los últimos años, el avance de regímenes autocráticos y el retroceso de las libertades democráticas se han convertido en una realidad global. Este proceso, conocido como autocratización, está transformando el panorama político internacional y plantea desafíos fundamentales para el futuro de la gobernanza mundial⁵⁷.

El informe V-Dem 2025, uno de los más reconocidos a nivel internacional para el análisis de la calidad democrática, ofrece cifras contundentes: por primera vez desde 2001, el número de autocracias (91) supera al de democracias (88) en el mundo; el 72% de la población mundial vive bajo regímenes autocráticos, el mayor porcentaje desde 1978; el 46% del PIB mundial es generado por autocracias, frente al 75% que correspondía a las democracias al final de la Guerra Fría; y en 2024, 45 países experimentan un declive

⁵⁵ CIDOB, op. cit.9; America Retail, op. cit.

⁵⁶ Huntington, Samuel P. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós, 1994, p. 26)

⁵⁷ Lüthmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It? Democratization, 26(7), 1095-1113.

democrático sostenido, frente a solo 18 que muestran avances⁵⁸. Estos datos reflejan un cambio de ciclo histórico: la democracia ya no es el modelo en expansión, sino un sistema en retroceso.

El auge de China y Rusia está poniendo de manifiesto que es posible alcanzar altos niveles de desarrollo económico, si bien no trasladado al bienestar de la población, con relevante proyección internacional, sin la necesidad de adoptar el modelo democrático liberal. China, en particular, ha promovido con éxito un modelo de “modernización autoritaria” que combina crecimiento económico, control social y estabilidad política⁵⁹. Como señala Steven Levitsky, “el atractivo de China reside en su capacidad de ofrecer prosperidad sin democracia, lo que debilita el argumento de que la libertad política es condición indispensable para el desarrollo”⁶⁰. Además, estos países han creado redes de apoyo y cooperación entre regímenes autocráticos, compartiendo tecnologías de vigilancia, estrategias de censura y tácticas para neutralizar la oposición.

Muchos procesos de autocratización no surgen de golpes de Estado, sino de la erosión gradual de las instituciones democráticas desde dentro. Líderes electos democráticamente aprovechan la polarización, la desinformación y el desencanto ciudadano para debilitar los contrapesos, controlar los medios y restringir la sociedad civil. El caso de Hungría bajo Viktor Orbán es paradigmático. Reformas constitucionales han limitado la independencia judicial, se ha controlado a los medios de comunicación y se han impuesto restricciones a ONGs y a la oposición⁶¹. Este patrón se repite en otros países, donde la democracia se vacía de contenido sin necesidad de abolir formalmente las elecciones.

La democracia enfrenta una crisis de legitimidad cuando no logra responder a las expectativas de la ciudadanía. El aumento de la desigualdad, la corrupción, el desempleo y la inseguridad generan frustración y desconfianza. Según el Latinobarómetro 2023, solo el 48% de los latinoamericanos apoya la democracia como sistema preferido, el nivel

⁵⁸ V-Dem Institute. (2025). Democracy Report 2025: Defiance in the Face of Autocratization. University of Gothenburg

⁵⁹ Diamond, L. (2015). China and the New Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 26(1), 21-35

⁶⁰ Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown, p. 63.

⁶¹ Bogaards, M. (2018). De-democratization in Hungary: Diffusely Defective Democracy. *Democratization*, 25(8), 1481-1499.

más bajo en dos décadas⁶². Esta insatisfacción abre la puerta a líderes autoritarios que prometen orden y soluciones rápidas, aunque sea a costa de los derechos y libertades.

Tras la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Europea promovieron activamente la democracia a través de la diplomacia, la cooperación y la presión internacional. Sin embargo, en la última década, el auge del nacionalismo, el repliegue de Occidente y la priorización de intereses económicos y estratégicos han debilitado ese impulso. Esto ha dado margen a las autocracias para consolidarse y apoyarse mutuamente, sin temor a sanciones o aislamiento diplomático.

La revolución digital ha dotado a los regímenes autoritarios de herramientas sin precedentes para el control social: sistemas de vigilancia masiva como el “sistema de crédito social” en China, manipulación de la información y censura en redes sociales, y uso de inteligencia artificial para identificar y reprimir la disidencia. Como advierte Freedom House, “la tecnología, que alguna vez fue vista como una fuerza democratizadora, ahora es utilizada por los autócratas para consolidar su poder y sofocar la libertad”⁶³.

Los procesos de autocratización suelen comenzar con ataques a la libertad de prensa y la sociedad civil, seguidos de la represión de la oposición y la limitación de derechos fundamentales. Así, según Reporteros Sin Fronteras, la libertad de prensa está “gravemente amenazada” en más de 70 países⁶⁴. La concentración de poder en el Ejecutivo y la manipulación de sistemas judiciales y electorales erosionan el Estado de Derecho y la rendición de cuentas, facilitando la corrupción y el abuso de poder, como se ha visto en Venezuela, Nicaragua y Rusia¹⁸. Aunque los regímenes autoritarios prometen orden y estabilidad, la ausencia de canales democráticos para expresar el descontento puede derivar en protestas masivas, represión violenta y crisis políticas, como muestran los casos recientes de Bielorrusia, Irán y Myanmar¹⁹. El auge de las autocracias dificulta la cooperación internacional en derechos humanos, desarrollo sostenible y resolución de conflictos, afectando notablemente a la Seguridad Global. Y sobre todo fomenta la “contaminación autoritaria”, donde los gobiernos autocráticos se apoyan y legitiman mutuamente, dificultando los esfuerzos democratizadores⁶⁵. Diversos

⁶² Latinobarómetro. (2023). Informe Latinobarómetro 2023.

⁶³ Freedom House. (2024). Freedom on the Net 2024.

⁶⁴ Reporteros Sin Fronteras. (2024). Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024.

⁶⁵ Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A Third Wave of Autocratization is Here.

estudios muestran que, a largo plazo, las democracias tienden a ofrecer mejores resultados en bienestar, educación y salud, mientras el retroceso democrático afecta negativamente el desarrollo humano y la calidad de vida, especialmente en países con instituciones débiles.

Resumiendo, el proceso de autocratización global marca un cambio de época. La democracia, lejos de consolidarse como modelo universal, enfrenta su mayor retroceso en décadas. Las causas son múltiples y complejas: el atractivo de modelos autoritarios exitosos, la erosión interna de las instituciones, el desencanto ciudadano, el repliegue de Occidente y el uso de nuevas tecnologías para el control social. El desafío para el futuro será revitalizar las instituciones democráticas, responder a las demandas sociales y proteger los derechos y libertades fundamentales en un contexto internacional cada vez más hostil a la democracia. De hecho, el informe V-Dem 2025, “el nivel de democracia del que gozaba un ciudadano promedio global descendió en 2022 a niveles de 1986”. La defensa de la democracia requiere hoy más que nunca de un esfuerzo colectivo, innovador y adaptado a los desafíos del siglo XXI.

Tiempo de Trampas

Las trampas en la geopolítica constituyen patrones recurrentes en los que los actores internacionales quedan atrapados por dinámicas estructurales, narrativas o de intereses que limitan su margen de maniobra y condicionan sus decisiones. Así tenemos como la famosa trampa del realismo, por ejemplo, advierte sobre la tendencia a interpretar el escenario internacional exclusivamente bajo la lógica de la competencia y el poder, obviando factores normativos, económicos o sociales que también moldean el orden global⁶⁶.

No obstante, la geopolítica contemporánea enfrenta otras trampas menos evidentes, pero igualmente determinantes. Veamos las trampas que actualmente están dominando el discurso y el debate geopolítico y que tanto está marcando las estrategias de los principales actores.

⁶⁶ <https://www.esade.edu/es/articulos/el-retorno-de-la-geopolitica-y-la-trampa-del-realismo>

La Trampa de los dividendos de la paz: entre Kant, Hobbes y el repliegue de Estados Unidos

Tras el colapso de la Unión Soviética, muchas democracias liberales abrazaron la idea de que el mundo había entrado en una nueva era de estabilidad y cooperación internacional. Este optimismo se tradujo en una reducción sustancial del gasto militar, justificada por el llamado *dividendo de la paz*, entendido como el beneficio económico derivado del fin de las grandes amenazas interestatales. Esta desmovilización estratégica fue impulsada por un exceso de idealismo, particularmente influido por la visión kantiana de una paz perpetua alcanzable mediante el comercio, el derecho internacional y la expansión democrática.

En ese contexto, Estados Unidos asumió el papel de garante último de la seguridad en Europa, proporcionando un paraguas estratégico mediante la OTAN que permitió a muchos países europeos externalizar su defensa. Al confiar en la disuasión estadounidense como escudo estructural, Europa consolidó un modelo de seguridad dependiente, sin desarrollar plenamente su autonomía estratégica.

Sin embargo, esta confianza se ha visto profundamente cuestionada tras la segunda llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense en 2025, cuyo enfoque transaccional y aislacionista ha resucitado la amenaza de una retirada del compromiso norteamericano con la defensa europea. Trump ha exigido mayores contribuciones a la OTAN y ha cuestionado las garantías de seguridad tradicionales, dejando a Europa atrapada en la trampa de los dividendos de la paz, desprovista de capacidades propias por años de desinversión, pero ya sin poder contar con el garante externo que hacía viable esa política.

El dividendo de la paz se convirtió rápidamente en una carga para la paz, ya que las fuerzas armadas europeas sufrieron de una crónica falta de inversión, disminución de la preparación y miopía estratégica⁶⁷. Lo que antes parecía una ganancia ha mutado en vulnerabilidad estructural.

Frente a este idealismo kantiano, la tradición realista representada por Hobbes recuerda que, en un sistema internacional anárquico, la desconfianza es estructural y la seguridad

⁶⁷ Daniel Fiott, *Uncharted Territory? Towards a Common Threat Analysis and a Strategic Compass for EU Security and Defence*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2020.

nunca puede darse por sentada. Así lo expresó el propio Hobbes en *Leviatán*: “sin una autoridad común que los mantenga a todos a raya, los hombres están en aquella condición que se llama guerra; y tal guerra es de todos contra todos”⁶⁸. Y la seguridad internacional como sostiene Buzan no puede entenderse como un campo conquistado por la razón kantiana ignorando las persistentes condiciones hobbesianas del sistema internacional”⁶⁹.

Hoy, con una Rusia revanchista, una China más asertiva y un Estados Unidos menos comprometido, Europa se enfrenta al coste político y estratégico de haber vivido bajo una ilusión. Sven Biscop lo resume así: “el dividendo de la paz se ha convertido en un déficit de seguridad; Europa ya no es autónoma estratégicamente, sino vulnerable estratégicamente”⁷⁰.

Es por ello que la Unión Europea ha lanzado el ambicioso Plan ReArm Europe/Readiness 2030 y ha presentado un nuevo Libro Blanco de la Defensa para fortalecer su autonomía estratégica. El Plan ReArm propone elevar el gasto en defensa de los Estados miembros hasta el 3% del PIB, facilitar la financiación mediante la flexibilización de las reglas fiscales europeas y crear instrumentos como el SAFE, capaces de movilizar hasta 150.000 millones de euros para inversiones en capacidades militares⁷¹. Estas iniciativas buscan subsanar las carencias críticas en la base industrial y tecnológica de defensa europea, reducir la dependencia de proveedores externos y garantizar la preparación ante amenazas como la agresión rusa, especialmente en un contexto de incertidumbre sobre el apoyo militar estadounidense a Ucrania.

En el mismo sentido se elaboró el nuevo Libro Blanco de la Defensa Europea establece una hoja de ruta para la cooperación en adquisiciones, el desarrollo de grandes proyectos paneuropeos y la coordinación de recursos y planeamientos colectivos, alineando los objetivos de la OTAN y la UE⁷². Además, subraya la necesidad de reforzar asociaciones estratégicas con aliados extracomunitarios y de simplificar la regulación para ampliar el mercado único de defensa. En conjunto, estas medidas marcan un giro estratégico hacia una Europa más autónoma en materia de seguridad, capaz de asumir

⁶⁸ Thomas Hobbes, *Leviatán*, Parte I, capítulo XIII, 1651.

⁶⁹ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 51.

⁷⁰ Sven Biscop, *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*, Routledge, 2019, p. 112.

⁷¹ Comisión Europea, “Defence Investment Programme: ReArm EU,” Brussels, 2025.

⁷² European Commission, “White Paper on European Defence,” March 2025.

un papel de liderazgo en su propia defensa y en el apoyo a socios como Ucrania, ante la posible reducción del compromiso estadounidense en la región.

Esperemos que no sea demasiado tarde para salir de esta trampa una vez que Europa ha despertado de un dulce sueño y se ha encontrado que la casa estaba ardiendo y en quienes se había confiado el apagar el incendio deciden llevarse la manguera para otro lugar del globo. Porque no es fácil el desarrollar las capacidades que se requiere para proporcionar la arquitectura de Seguridad y Defensa necesaria en Europa que garantice una Defensa y Seguridad efectivas.

La trampa de Tucídides y el nuevo eje estratégico hacia el Indo-Pacífico

La creciente rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China constituye uno de los elementos centrales del actual panorama estratégico mundial, marcada por el ascenso económico, tecnológico y militar de China, que ha emergido como el único país capaz de desafiar la hegemonía estadounidense. Este enfrentamiento se ha intensificado desde la administración Trump y ha continuado bajo Biden, consolidando la percepción de China como el principal competidor estratégico y “mayor amenaza para el liderazgo estadounidense”, según la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.

En paralelo, China ha explicitado su ambición de convertirse en un actor global respaldado por unas Fuerzas Armadas modernizadas, como se manifestó en el XX Congreso del Partido Comunista y se oficializó en el Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2019, donde se subraya la determinación de salvaguardar la soberanía nacional y la integridad territorial, advirtiendo que cualquier injerencia en el asunto de Taiwán será considerada una grave amenaza a sus intereses fundamentales.

Esta confrontación no es solo comercial o tecnológica, sino geopolítica y estructural, en tanto implica una pugna por la primacía global. En este marco, el concepto de la trampa de Tucídides ha ganado centralidad en el análisis estratégico. Rescatada por el politólogo Graham Allison, esta idea se remonta a Tucídides, quien en su relato de la Guerra del Peloponeso afirmaba que fue el ascenso de Atenas y el temor que esto infundió en Esparta lo que hizo inevitable la guerra⁷³. Allison aplicó esta lógica a 16 casos históricos,

⁷³ Tucídides, Historia de la Guerra del Peloponeso, Libro I, 1.23.

concluyendo que, en 12 de ellos, cuando una potencia ascendente desafió a una establecida, el desenlace fue el conflicto armado. Alguno de los casos en los que cruzándose una potencia emergente con una en declive no finalizó en guerra fue el de España tomando el relevo a Portugal, o los EEUU y el Reino Unido tras la II Guerra Mundial

Hoy, China encarna la potencia en ascenso, con una expansión sostenida de su poder económico, capacidades militares y ambiciones geoestratégicas. Su proyección internacional se expresa en diversas dimensiones: desde el reforzamiento del control sobre el mar de China Meridional y las maniobras navales en torno a Taiwán, hasta la construcción de bases militares en el Índico y la iniciativa geoeconómica de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*). A esto se suma una acelerada modernización de sus fuerzas armadas, con énfasis en capacidades cibernéticas, misiles hipersónicos y armamento nuclear de segunda generación.

Es por ello que los Estados Unidos ha decidido reorientar sus prioridades estratégicas hacia el Indo-Pacífico. Este pivote estratégico anunciado por Barack Obama con el llamado *Pivot to Asia* en 2011, que buscaba concentrar recursos diplomáticos, militares y económicos en una región identificada como el nuevo epicentro del poder global⁷⁴. No obstante, fue durante la primera presidencia de Donald Trump cuando este giro adquirió un tono más frontal, unilateral y competitivo. Tras su regreso al poder en 2025, Trump ha intensificado esa lógica, apostando por una política de confrontación directa con China, centrada en la contención, la presión comercial y el fortalecimiento de alianzas bilaterales excluyentes.

Un elemento clave de esta estrategia es su dimensión marítima, inspirada en la doctrina del almirante Alfred Thayer Mahan, para quien el control del mar es la base de la hegemonía global. Trump ha asumido esta visión que viene de “lunga data” con una estrategia de estrangulamiento naval a China mediante dos líneas de bloqueo: la primera cadena de islas (que incluye Japón, Taiwán y Filipinas), y una segunda línea desde Guam hasta Australia, destinada a impedir que China proyecte libremente su poder hacia el Pacífico Occidental y acceda con normalidad a las aguas abiertas. Como apunta

⁷⁴ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” Foreign Policy, 11 octubre 2011.

James Holmes, “Estados Unidos está reeditando una estrategia clásica de confinamiento marítimo que impide a China convertirse en una potencia naval plenamente oceánica”⁷⁵.

Entre las medidas recientes destacan el refuerzo de pactos como AUKUS (con Australia y Reino Unido), el incremento del despliegue naval en el Pacífico Occidental, y un endurecimiento del control sobre la transferencia de tecnologías sensibles. Washington también ha intensificado su presión sobre países asiáticos clave, como Filipinas, Japón, India y Vietnam, para consolidar un cordón de alianzas anti China. A la vez, ha relanzado la retórica del desacoplamiento económico, limitando el acceso chino a semiconductores avanzados, inteligencia artificial y componentes estratégicos.

Como señala Hal Brands, la guerra fría de nuestros días se desarrolla en el Indo-Pacífico, el escenario donde se definirá el equilibrio global del poder⁷⁶. Esta declaración ilustra el cambio de eje: mientras Europa pierde relevancia relativa en la arquitectura de seguridad estadounidense, Asia se convierte en el nuevo epicentro de la competición sistémica. Esta reconfiguración estratégica deja a los aliados europeos en una posición incómoda: dependen aún del paraguas de seguridad estadounidense, pero ya no figuran entre sus prioridades fundamentales⁷⁷.

La estrategia de Trump acentúa el carácter transaccional del vínculo con Europa. Su renovada exigencia de incrementar el gasto en defensa, su cuestionamiento abierto al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte y sus amenazas veladas de retirarse de la OTAN han reforzado la percepción de que Estados Unidos podría dejar a Europa a su suerte si esta no asume mayores responsabilidades. Hay quien aventura que Trump no pivotó al Indo-Pacífico, sino que empujó los EEUU hacia esa región geopolítica del tablero de Berzinski, reforzando el cambio de eje iniciado por Obama, pero con una lógica más coercitiva y menos institucional.

Reiniciamos la historia. Vuelve el primer hombre

Las transformaciones recientes del sistema internacional ponen de manifiesto la insuficiencia y escasa permanencia en el tiempo de la tesis de Francis Fukuyama sobre

⁷⁵ James R. Holmes, “Mahan, China, and the Strategic Logic of U.S. Naval Presence,” *The Diplomat*, 2020

⁷⁶ Hal Brands, *American Grand Strategy in the Age of Trump*, Brookings Institution Press, 2018, p. 156.

⁷⁷ Hal Brands, citado en “Lecciones de la Guerra Fría”, *El Imparcial*.

el “Fin de la Historia”. Lejos de consolidarse un orden liberal universal, el mundo contemporáneo ha entrado en una fase de “deconstrucción” caracterizada por la fragmentación, la rivalidad estratégica y el resurgimiento de la lógica de poder. La “borrachera liberal” posterior a la Guerra Fría y el unilateralismo norteamericano ha dado paso a una era marcada por la competencia entre grandes potencias, la desglobalización y el debilitamiento de las instituciones multilaterales. El ideal de una cooperación global y una paz duradera se ha visto sustituido por la primacía de los intereses nacionales, la anarquía internacional y la proliferación de conflictos, tal como sostiene la visión hobbesiana de la política internacional. El aumento del número de conflictos armados, la crisis de los mecanismos de mantenimiento de la paz y la erosión del multilateralismo refuerzan la idea de que la historia no ha llegado a su fin, sino que ha sido “reiniciada” bajo parámetros mucho más realistas y competitivos. Es como si las historias de las relaciones internacionales hubieran sufrido un reseteo y comenzáramos de cero.

En este contexto, Europa se enfrenta a una vulnerabilidad estructural inédita, atrapada entre una Rusia revisionista y una China en ascenso, y sin la garantía efectiva del poder militar norteamericano. Y con una situación de carencias de capacidades para enfrentar con efectividad los retos de seguridad y defensa que le acosan

Esta evolución obliga a los europeos a repensar con urgencia su lugar en el nuevo orden estratégico. La combinación de la trampa de los dividendos de la paz (por la cual desinvertieron en defensa durante décadas) y el desplazamiento del foco estadounidense hacia el Indo-Pacífico nos deja en una posición estructuralmente vulnerable. El riesgo es que Europa quede atrapada entre una Rusia revisionista en su flanco oriental y una China hegemónica en ascenso, sin contar ya con la garantía efectiva del poder militar norteamericano.

La nueva situación obliga a los europeos a replantear su autonomía estratégica y su capacidad de defensa, en un entorno donde la cooperación cede ante la confrontación y la incertidumbre. Así, el presente se asemeja mucho más al “estado de naturaleza” descrito por Hobbes que al horizonte de paz perpetua y kantiana que postulaba Fukuyama. En definitiva, asistimos no al “fin”, sino al reinicio de la historia, donde reaparece el “primer hombre”: competitivo, desconfiado y guiado por la lógica del poder y la supervivencia.

General de Brigada Victor

*Mario Bados Nieto**

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

3
e
i
o

Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 418** La Unión Europea frente a una nueva relación transatlántica. José Luis Pontijas Calderón
- 439** La competición entre grandes potencias y su impacto en la política internacional. Sonsoles Dieste Muñoz
- 451** Nueva Caledonia: el futuro incierto de una isla francesa en el Indo Pacífico. María Pilar Doñate Sanz
- 464** Otra mirada a la seguridad alimentaria. Jose María Samaniego Pérez
- 481** Materias primas: la garantía de suministro en España. Juan Antonio Sánchez Rodríguez
- 498** La lucha contra la corrupción durante los mandatos de Xi Jinping. Xulio Ríos
- 513** Vietnam en la era Trump 2.0. Entre el aumento de los aranceles y la cooperación armada. Ignacio M. García-Galán
- 529** Donald Trump, el orden mundial y la Unión Europea: ¿Neoimperialismo o Segunda Guerra Fría? Begoña Ochoa de Olza Amat
- 551** ¿Qué necesita Brasil para convertirse en gran potencia global en el siglo XXI? Josias Marcos de Resende Silva
- 566** Trump y la fractura del orden financiero global: cinco escenarios prospectivos. Juan Carlos Fernández Cela
- 586** El Conflicto en las Islas Senkaku/Diaoyu. Pablo Gordo Hurtado
- 606** Dos doctrinas y un destino. India, Pakistán y el riesgo de guerra nuclear. Guillem Colom Piella
- 619** La nueva Roma: Rusia y la economía de guerra. Antonio Legaz
- 632** El conflicto de Chipre 50 años después y el Neootomanismo de Turquía: Aspiraciones Geopolíticas en el Mediterráneo Oriental. Sebastián Chumbe Checa
- 649** Hacia una ponderada comparación de los gastos de defensa de las naciones. José María Cordero Aparicio
- 678** La Gran Estrategia estadounidense y el realismo en el siglo XXI ¿declive o hegemonía? Gonzalo Rodríguez Suanzes

- 698 España ante la reconstrucción de Ucrania: papel de nuestro país en el conflicto, ámbitos de colaboración y posicionamiento. Guillermo López, Héctor Izquierdo, Jaime Herrero, Luis Lanchares, María Adrio, María Enciso
- 713 Anatomía del esfuerzo español en defensa. Juan Carlos Domingo Guerra
- 741 China. Visión y perspectiva de la Región Ártica. José Miguel Pardo Delgado
- 758 El largo camino hasta el tratado de pandemias. Alberto Cique Moya

24/2025

3 de abril de 2025

José Luis Pontijas Calderón *

**La Unión Europea frente a una
nueva relación transatlántica**

La Unión Europea frente a una nueva relación transatlántica

Resumen:

Las declaraciones y actuaciones de la Casa Blanca y sus representantes, parecen indicar su intención de redefinir los términos del denominado vínculo transatlántico. Si bien las líneas estratégicas fundamentales de EE. UU. no han cambiado, el giro hacia Rusia ha sorprendido a sus socios y aliados, especialmente a los europeos que, ante la presión de Washington y lo que algunos califican como el surgimiento de un nuevo orden mundial, deben reaccionar y tomar seriamente las riendas de su seguridad y defensa, en busca de una verdadera autonomía estratégica. El presente estudio pretende profundizar en ello, analizando las herramientas de las que puede disponer la Unión Europea para adaptarse y responder al importante desafío que se le plantea.

Palabras clave:

Unión Europea, Estados Unidos, Trump, Rusia, China, orden mundial.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European Union and a new transatlantic relationship

Abstract:

The statements and actions of the White House and its representatives seem to indicate their intention to redefine the terms of the so-called transatlantic link. Although the fundamental strategic lines of the United States have not changed, the shift towards Russia has surprised its partners and allies, especially the Europeans who, faced with pressure from Washington and what some describe as the emergence of a new world order, must react and take serious control of their security and defence, in search of true strategic autonomy. This study aims to delve deeper into these issues, analysing the tools that the European Union can use to adapt and respond to the important challenge it is facing.

Keywords:

European Union, United States, Trump, Russia, China, world order.

Introducción

El discurso del vicepresidente estadounidense Vance en la conferencia de seguridad de Múnich (15 de febrero), junto a las declaraciones del secretario de defensa Hegseth en el cuartel general de la OTAN en Bruselas (12 de febrero), unidas a la tormentosa reunión en la Casa Blanca unos días después (28 de febrero), más allá de la consternación y sorpresa que causaron en los aliados tradicionales de Washington, podrían considerarse las salvas iniciales de la voluntad estadounidense de transformar la relación transatlántica, renegociando los términos del denominado «vínculo transatlántico».

Dicha transformación parece que se está fraguando a caballo de tres vectores fundamentales: un giro copernicano restableciendo las relaciones con Rusia, lo que lleva a desear acabar con el conflicto de Ucrania de manera rápida; forzar a Europa a que se haga cargo de la responsabilidad de su propia defensa y para ello exigir una subida drástica de su gasto en seguridad y defensa, y forjando un frente común con las fuerzas europeas más claramente a la derecha del espectro político.

Todo ello sitúa a Europa (entendiendo por la misma al conjunto de la Unión Europea [UE], más el resto de los Estados del viejo continente) ante la encrucijada de responder adecuadamente al desafío, cuyo resultado podría desplazarnos de ser un comensal, a ser parte del menú geopolítico, es decir, un simple peón en el tablero geoestratégico donde las grandes potencias dirimen sus intereses.

En el presente artículo intentaremos analizar las características del nuevo enfoque de la política exterior estadounidense, sus efectos sobre Europa y sus intereses, así como las opciones que se presentan a esta, para poder contrarrestar la presión de Washington.

Trump y el *trumpismo*

Las dos décadas que siguieron a la caída del Muro de Berlín vieron como el globalismo (a caballo de la globalización) ganó terreno sobre el nacionalismo y los valores tradicionales, especialmente en Europa, que además, inició un proceso de integración sin precedentes, cediendo importantes áreas de soberanía nacional al entramado institucional de una Unión Europea en plena expansión y definición. Pero a principios de la década de 2010, las consecuencias negativas que dicho proceso produjo en una parte

sustancial del entramado socioeconómico facilitaron el acceso de figuras políticas carismáticas, con promesas de regeneración y recuperación de los citados valores. Hombres como Xi Jinping, Narendra Modi, Recep Tayyip Erdoğan y Vladímir Putin, han comenzado a protagonizar la escena internacional. En EE. UU. surgió Donald Trump, tras ganar las elecciones de 2016, prometiendo hacer «América grande otra vez», situando para ello los intereses de «América primero», eslóganes que, con un espíritu antiglobalista, chocaban con el resto del bloque occidental, especialmente con la UE. Su primer mandato fue interpretado como una excepción, tanto por aliados, como adversarios y neutrales, quienes confiaron en que escamparía con una nueva Administración que devolviera las aguas a su curso, a pesar de que el momento unipolar estadounidense ya estaba en franco retroceso con el ascenso de China y el regreso de Rusia al escenario internacional, lo que obligaba a EE. UU. a un giro estratégico hacia Asia-Pacífico, pero que ni Obama, ni Trump, ni Biden, consiguieron profundizar.

La llegada de Joe Biden pareció confirmar sus esperanzas, pero si analizamos las decisiones tomadas en política exterior durante su mandato, vemos que, aparte de las formas, prácticamente no cambió ninguna de las realizaciones de Trump, a excepción de regresar al compromiso de París¹. De hecho, la medida más proteccionista y agresiva contra los intereses económicos de la Unión fue precisamente adoptada por Biden, *The Inflation Reduction Act* que, con más de 400.000 millones de dólares, financiaba y subvencionaba a las industrias estadounidenses, forzando a muchas europeas a trasladarse a territorio norteamericano, además de ser un claro ataque contra los acuerdos comerciales con la UE. Mientras, Europa, confiando en que el cuatrienio de Trump no se repitiera, siguió depositando su defensa y seguridad en el «hegemón» del otro lado del Atlántico, sin apenas modificar su postura y mentalidad.

¹ FONTAINE, Richard. «American Strategy's Strange Continuity». 20 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/trump-biden-trump-foreign-policy?utm_medium=PANTHEON_STRIPPED&utm_source=PANTHEON_STRIPPED&utm_campaign=PANTHEON_STRIPPED&utm_content=PANTHEON_STRIPPED&utm_term=PANTHEON_STRIPPED&check_logged_in=1 (consultado el 9 de marzo de 2025).

El regreso de Trump en 2025 ha supuesto mucho más que un baño de realidad para la confiada Europa, porque está suponiendo un verdadero desafío, que algunos analistas califican de existencial².

Las raíces del *trumpismo* pueden remontarse a los movimientos anticomunistas de la década de los 50, que ya manejaban la sospecha de que el liberalismo estadounidense era demasiado débil, posnacional y secular como para proteger la nación. Dos libros pueden identificarse como evolución de dicha interpretación. El primero, de James Burnham *El suicidio de Occidente* (1964) acusaba a la política exterior norteamericana de deslealtad por impulsar principios internacionalistas y universales, en vez de los localistas y nacionales, abogando por la defensa de la familia, la comunidad, la iglesia, la nación y la civilización. El segundo, de Patrick Buchanan *La muerte de Occidente* (2002) en el que afirmaba que «los blancos pobres» se estaban desplazando hacia la derecha, entendiendo que el capitalismo global y el verdadero conservadurismo son antitéticos, por lo que, sería el patriotismo el que frenaría al globalismo.

Tanto Putin, Modi, Xi, Erdoğan y Trump coinciden en dos características: desprecian el internacionalismo universalista, presionando por un cambio y no están interesados en imponer un enfoque mesiánico de sus diversos sistemas políticos, culturales y/o religiosos. Están guiados por el puro interés nacional, aunque con matices en los casos de Modi y Erdoğan. Así, en sus interacciones entre ellos y con los demás, todo es fluido, transaccional y capitaneado por sus personalidades. Nada es blanco o negro, nada está escrito en piedra, por lo que todo es negociable y transaccional.

Esta situación, de regreso al realismo descarnado, le viene a Trump como anillo al dedo, ya que, no se siente constreñido por ningún apriorismo cultural ni económico, salvo el de priorizar los intereses estadounidenses, los cuales deben plegarse a los de su masa votante, el trabajador medio y el conservador tradicional. De hecho, a menudo vemos como prioriza sus relaciones personales sobre gobiernos y alianzas, llegando a chocar más con los que deberían ser sus aliados tradicionales, que con sus adversarios³. Su

² ROGOFF, Kenneth. «Europa en la mira de Trump». 18 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/europa-mira-trump-20250218-746969.html> (consultado el 6 de marzo de 2025).

³ KIMMAGE, Michael. «American Power in the New Age of Nationalism». 25 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/world-trump-wants-michael-kimmage?s=EDZZZ005ZX&utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=The%20World%20Trump%20Wants&utm_content=20250225&utm_term=EDZZZ005ZX (consultado el 8 de marzo de 2025).

mentalidad, puramente transaccional, permea toda su acción, reflejándose en la acción exterior estadounidense.

Su manual de negociación comprende ocurrencias impactantes para desestabilizar al adversario, un tono asertivo e imperativo, toques de matonismo con quien se muestra débil, superlativos cuando le apetece elogiar, alguna broma o comentario ocurrente y un inteligente sentido de la oportunidad para soltarlas a bocajarro. Esto, evidentemente, deja atónitos a líderes, diplomáticos y analistas occidentales y no occidentales, que no saben muy bien cómo reaccionar ante este aparente circo del desconcierto.

Pero no debemos dejar que el ruido general que produce el líder republicano (y produce mucho) con sus gestos histriónicos y sus declaraciones sorprendentes y en muchas ocasiones contradictorias, enturbie la visión de cuanto realmente hace. Decía John Bolton (figura prominente de la política estadounidense, asesor de seguridad de los presidentes republicanos Ronald Reagan, George H. W. Bush, George W. Bush y Donald Trump durante su primer mandato), que a «Trump no hay que tomarlo al pie de la letra, pero sí hay que tomárselo en serio»⁴. Este matiz es importante, porque la UE cometió el error durante su primer mandato de no tomárselo en serio, precisamente por tomárselo al pie de la letra y eso la ha dejado inerte ante esta segunda legislatura, más agresiva y precipitada que la primera, cuyas principales características podríamos intentar enumerar:

- Priorización de los intereses de EE. UU. sobre cualquier otro compromiso internacional. Este sería el principio maestro que impregna todos los demás y desde luego no exento de un fuerte componente en clave interna: los intereses de la clase trabajadora estadounidense.
- Reevaluación de los compromisos internacionales. Producto del anterior, el 4 de febrero de 2025, ordenó que en 180 días se lleve a cabo una revisión de todas las organizaciones internacionales a las que pertenece y apoya EE. UU., así como de todas las convenciones y tratados⁵, con la intención de

⁴ BOLTON, John. «John Bolton full interview with Peston». 22 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qJiWsOBS8u8> (consultado el 7 de marzo de 2025).

⁵ WOODS, Ngaire. «¿Y si Estados Unidos abandona el FMI y el Banco Mundial?», *Política Exterior*. 5 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/estados-unidos-abandona-fmi-banco-mundial/> (consultado el 9 de marzo de 2025).

denunciarlos/abandonarlos si se estima que pudieran resultar negativos para los intereses de la nación.

- Enfoque transaccional más acentuado. Ya en su primer mandato dejó entrever cuál era su estilo de negociación, reflejo claro de su mentalidad de tiburón de los negocios neoyorquino, no dudando en utilizar la amenaza de aranceles, sanciones, visados y/o recortes en la ayuda, si su contrincante no se pliega a su voluntad y exigencias. De hecho, uno de sus *modus operandi* es poner una fecha para la puesta en funcionamiento de los aranceles, sanciones, etc., posterior a la de las negociaciones, a modo de espada de Damocles, de forma que, si estas salen como esperaba, queda suspendida su activación, pero pudiendo activarse en cualquier momento. El desarrollo de cuanto pasó en el despacho oval con Zelenski, se adapta a este *modus operandi*, lo que obligó al mandatario ucraniano a poco menos que una rendición incondicional. Además, no duda en utilizar la amenaza de la anexión territorial para forzar concesiones, como ha ocurrido con el canal de Panamá, forzando a dicho país a clausurar los planes de mayor implicación de empresas chinas en el mismo.
- Unilateralismo. Producto directo también del primer principio, por el que la toma de decisiones de carácter internacional se realiza sin contar con la opinión y mucho menos la aquiescencia de aliados y/o socios. De hecho, como en el caso de las conversaciones con Rusia, se hace a sus espaldas y en clara contradicción de posiciones. Hay que decir, que esto no es nuevo, ya que por ejemplo, la retirada de Afganistán (negociada por Trump) ordenada precipitadamente por Biden (debido al retraso en las fechas acordadas con los talibanes) se hizo aplicando el mismo principio.
- Centralización de poder. Trump ha firmado una orden ejecutiva para centralizar las decisiones de política exterior en su figura, en un intento claro de debilitar el tradicional papel del Congreso, expandiendo sus poderes como principal negociador y comandante en jefe en asuntos diplomáticos⁶. Este es un paso de

⁶ SWISSINFO. «Trump firma un decreto para centralizar las decisiones en política exterior». 12 de febrero de 2025. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/trump-firma-un-decreto-para-centralizar-las-decisiones-en-pol%C3%ADtica-exterior/88867644> (consultado el 9 de marzo de 2025).

calado, ya que, la cámara ha jugado siempre un papel estabilizador en la política exterior estadounidense, evitando lo que podríamos llamar los excesos de la presidencia de turno. Así, cuando Nixon realizó el giro estratégico hacia China, el Congreso aprobó la *Taiwan Relations Act*, que obligaba a continuar con el apoyo a la isla; también obligó a continuar con el embargo a Cuba cuando Carter, Clinton y Obama intentaron relajarlo; evitó el repliegue parcial de fuerzas de Corea del Sur que intentaron Cáster y Trump en su momento, y convirtió en leyes cuatro órdenes ejecutivas de Obama, sancionando a Rusia, cuando Trump intentó su aproximación a Moscú, durante su primer mandato.

- Reevaluación de la ayuda exterior. La suspensión durante 90 días de la ayuda exterior y la orden de llevar a cabo una investigación sobre la utilización de los fondos de la agencia USAID, debe interpretarse en clave de su lucha cultural contra el *wokismo* y su entramado socioeconómico, enmarcado en lo que ha denominado *la revolución del sentido común (acabar con la tiranía de las llamadas políticas de diversidad, equidad e inclusión en el gobierno federal, el sector privado y el ejército⁷)*, que han encontrado pleno apoyo entre sus votantes.
- Endurecimiento de la política migratoria, forzando a países como El Salvador y Guatemala a aceptar deportaciones, con el objetivo de expulsar millones de inmigrantes indocumentados (centroamericanos, sudamericanos y caribeños) usando para ello la amenaza de aranceles y suspensión de ayudas económicas.
- Una política exterior más intervencionista que en su primer mandato, como demuestran las numerosas reuniones con potencias regionales que personas de su gabinete han sostenido de manera cuasi febril desde su toma de mando e incluso antes.

Todo ello, parece indicar que, tras la cortina de comportamientos y declaraciones sorprendentes, pudiera haber una línea de acción coherente.

⁷ EL MUNDO. «Trump llama revolución del sentido común a sus polémicas medidas contra la igualdad y la diversidad». Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2025/03/05/67c823f521efa009718b45c1-video.html> (consultado el 9 de marzo de 2025).

¿Un nuevo orden mundial que emerge?

Como se ha dicho anteriormente, no podemos dejar que la maleza oculte el camino, porque los intereses estratégicos estadounidenses y su política exterior, mantienen su permanencia con contadas, pero eso sí, sonadas excepciones. No podemos olvidar que las raíces profundas de su política exterior, las condiciones geográficas, económicas y políticas del enfoque estadounidense, permanecen relativamente estables⁸. Así, sus objetivos estratégicos siguen siendo:

- En primer lugar, y más importante, prevenir el surgimiento de un poder dominante en Eurasia que pueda desplazar a EE. UU. (razón fundamental de su intervención en dos guerras mundiales, por encima de la defensa altruista de las democracias y sus valores).
- Libertad de circulación marítima, que permita el flujo libre de mercancías para sostener su comercio y la posibilidad de estrangularlo a sus adversarios.
- Asegurar el flujo de energía desde Oriente Medio, para mantener bajos los precios del combustible en casa, muy importante para el mercado interno, la opinión pública y la competitividad de sus empresas.
- Apoyo incondicional a Israel, sujeto a la poderosa influencia que ejerce el lobby israelí en los ámbitos político y de la comunicación en Washington en particular y en la opinión pública y académica en EE. UU.⁹.
- Preocupación por el terrorismo internacional, para evitar que pueda afectar a la seguridad de bienes y ciudadanos estadounidenses, dentro y fuera del territorio nacional.

Intereses estratégicos que han marcado las direcciones cuasi permanentes de su política exterior, de las que podemos destacar:

- Búsqueda de cambio de régimen en Cuba desde Eisenhower.
- Exigencia de más gasto en defensa a sus aliados y creciente gasto militar estadounidense desde Kennedy.

⁸ FONTAINE, Richard. «The Trump-Biden-Trump Foreign Policy: The Strange Continuity of American Foreign policy», *Foreign Policy*. 20 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/trump-biden-trump-foreign-policy> y <https://www.foreignaffairs.com/trump-biden-trump-foreign-policy> (consultado el 13 de marzo de 2025).

⁹ MEARSHEIMER, John y WALT, Stephen. *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*. Abebooks, 2019.

- Posicionamiento de fuerzas en bases e instalaciones a nivel global desde Lindon B. Johnson
- Mantenimiento de lazos diplomáticos y comerciales con China desde Nixon.
- Despliegue de fuerzas militares en Oriente Medio desde Carter.
- Defensa antimisil estratégica desde Reagan.
- Búsqueda de la paz entre israelíes y palestinos desde siempre (evidentemente favoreciendo a los israelíes).
- Negociaciones con Corea del Norte desde Clinton.
- Presencia militar en Europa y contención de la URSS/Rusia en el continente desde el final de la II Guerra Mundial.

Así, tanto los intereses estratégicos, como la política exterior, consecuencia de estos, apenas han variado. La gran diferencia, el giro copernicano de Trump, ha sido el desbloqueo de las relaciones con Rusia, que bien mirado no habría supuesto una novedad, ya que, si bien se habían congelado desde la invasión de Ucrania en febrero de 2022, se habían mantenido hasta ese momento, incluso en los momentos más tensos de la Guerra Fría. Desde este punto de vista, Trump tan solo habría puesto fin a una anomalía temporal de cuatro años.

Pero esto no quiere decir que no signifique un cambio tectónico para sus aliados y socios de este lado del Atlántico, que empiezan a despertar de su letargo y presencian una realidad que los alarma, a pesar de que no han faltado las voces que alertaron sobre la necesidad de que Europa se fuera preparando para las consecuencias del regreso de Trump¹⁰. Pero siendo francos, las tensiones entre ambos lados del Atlántico no empezaron con Trump. No hay más que recordar el nivel que alcanzaron durante la segunda guerra de Irak con George W. Bush (y el debate de la vieja y la nueva Europa) o cuando Clinton se empeñó en la expansión de la OTAN hacia el Este, contra el criterio de Alemania (Merkel) y Francia (Sarkozy). Aun así, el desafío que supone Trump es nuevo, ya que, por primera vez, la presidencia estadounidense no trata a los europeos

¹⁰ GONZALEZ LAYA, Arancha *et al.* «Trump proofing Europe: How the Continent Can Prepare for American Abandonment». 2 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trump-proofing-europe> (consultado el 2 de marzo de 2025).

como una familia cercana, pareciendo que trata mejor a adversarios autoritarios como Xi o Putin.

Sobre si la política exterior de la Administración Trump es el producto de «un mono con pistola disparando al azar» o un plan deliberado por instaurar un nuevo orden mundial, hay opiniones contrapuestas, siendo mayoritarias las primeras a este lado del Atlántico, por lo que no se insistirá en ellas. Pero resulta curioso que, al otro lado, haya analistas reconocidos que crean identificar el surgimiento de un nuevo orden mundial multipolar, basado en esferas de control regionales, en las que un nuevo triunvirato formado por EE. UU., China y Rusia, se repartirían la influencia global, compitiendo y/o cooperando según el tema sectorial del que se trate y dirimiendo sus diferencias o contradicciones de forma que se evite una conflagración entre grandes potencias.

Según esta interpretación, con sus diferentes matices y particularidades, EE. UU. estaría ofreciendo a Rusia una salida digna del conflicto en Ucrania, sacrificando a este país, de igual modo que Nixon sacrificó a Taiwán, cuando decidió abrir las relaciones con China¹¹. Así, se conseguiría que las preocupaciones rusas sobre su seguridad encontrasen acomodo, por lo que Rusia dejaría de ser una amenaza (para EE. UU.), convirtiéndose en un socio comercial con inmensas posibilidades de negocio debido a sus enormes recursos naturales. De hecho, hay quien afirma que ya se están llevando a cabo negociaciones entre Moscú y Washington para la reparación y apertura del Nord Stream II¹², pero esta vez con EE. UU. como intermediario, quien recibiría el gas de Rusia y lo vendería a Europa¹³ (situación *win-win* para ambos, perjudicando a Europa). En el caso de Pekín, el peón que Washington podría sacrificar sería Taiwán.

Evidentemente, esta interpretación sobre el posible surgimiento de un nuevo orden mundial multipolar basado en esferas de influencia trae reminiscencias de Karl Haushofer (1869-1946) con su redistribución de influencias en regiones y de Carl Schmitt con sus conceptos del *nomos* (armonizador interno y externo) y el *groossraum* (territorios

¹¹ FREEDMAN, George. «Geopolitical Futures: George Freedman on Trump, Europe, and the Shifting of World Order». Enero de 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3pwGRoUbUPg> (consultado el 11 de marzo de 2025).

¹² SEDDON, Max y otros. «Putin's Ally Pushes deal to restart Nord Stream 2 with US Backing», *Financial Times*. 1 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.ft.com/content/dc9c51ab-03cb-47ba-ad0a-09c4deed9b50?shareType=nongift> (consultado el 11 de marzo de 2025).

¹³ RAMIREZ, Lorenzo. «Negocios TV. Entrevista en el canal». Marzo de 2025. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=vEofDpSrv9U>, (consultado el 11 de marzo de 2025).

con amplia autonomía limitada por el centralismo estratégico y la lealtad a la autoridad centralizadora). Europa habría dejado de ser un comensal a la mesa, para convertirse en parte del menú, un escenario que nos llevaría a la situación previa a la II Guerra Mundial.

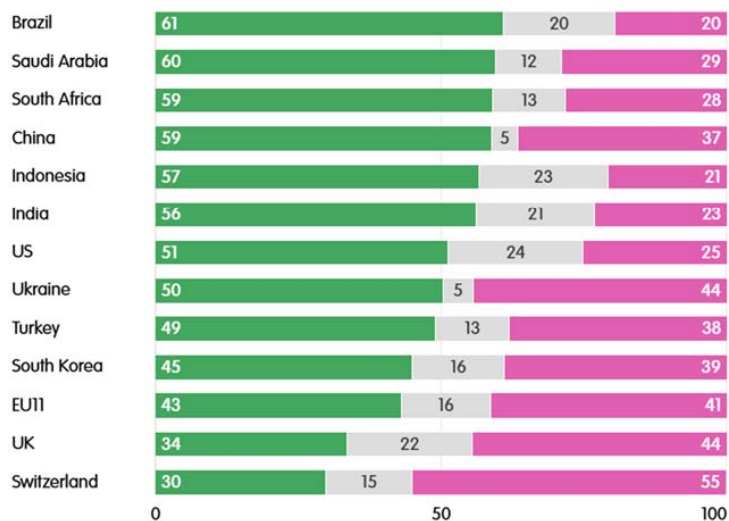
El creciente desapego occidental

Es evidente que un EE. UU. hostil puede dañar gravemente los intereses de la UE, especialmente si sus miembros se dejasen llevar por el pánico y cayeran en la tentación de querer negociar acuerdos de manera individual, para asegurar sus intereses. Este sería posiblemente el mayor de los errores que se podrían cometer, ya que, la principal baza en su mano es precisamente la unión, es decir, la capacidad de una respuesta concertada ante las presiones de Washington.

Desgraciadamente, no parece que esta esté siendo todo lo homogénea que sería deseable, lo que podría ser síntoma de falta de confianza en la Unión sobre sus opciones y capacidades. En este sentido, resulta curioso constatar que la posición global de la UE es percibida por los países no occidentales de manera más positiva de lo que podríamos pensar *a priori* (ver figura a continuación).

Which of the following best reflects your view on the EU's global standing? In per cent

■ The EU is a power that can deal on equal terms with global powers, such as the US or China ■ The EU is not a power that can deal on equal terms with global powers, such as the US or China ■ Don't know or no answer



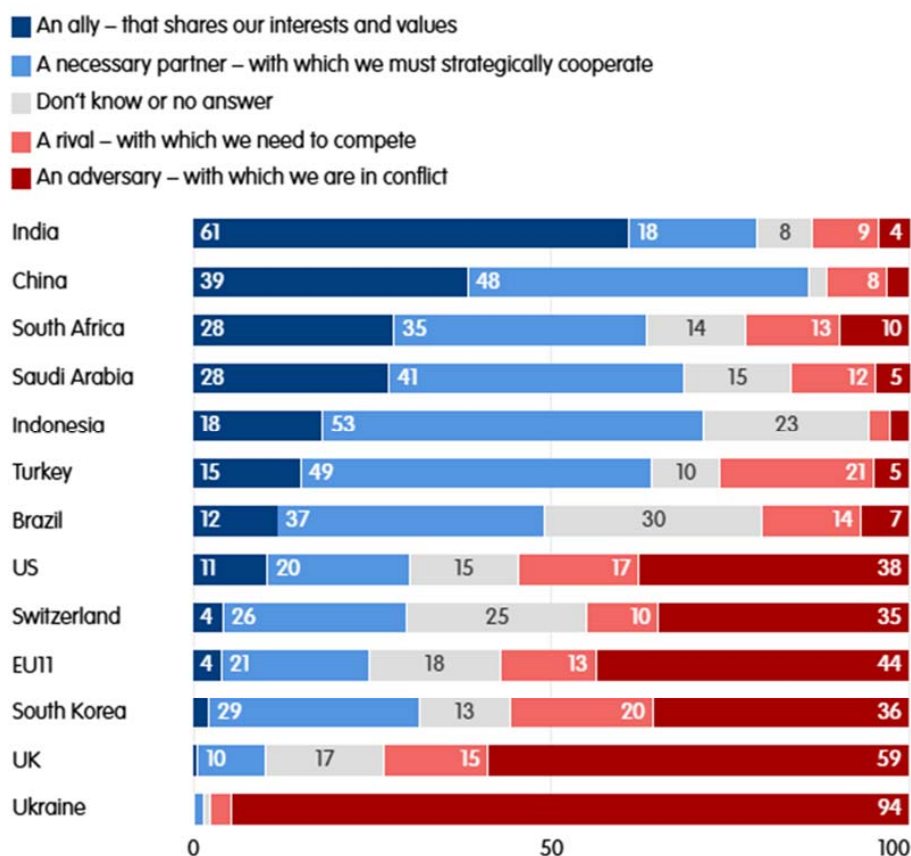
Get the data
ECFR · ecf.eu

Fuente ECFR. Disponible en:

<https://ecfr.eu/publication/alone-in-a-trumpian-world-the-eu-and-global-public-opinion-after-the-us-elections/>

Pero no nos engañemos, muchos de los actores del escenario internacional no son occidentales y ven a Rusia como un socio aceptable, incluidas China, India, Brasil, e incluso un miembro de la OTAN como Turquía, opinión que ha mejorado desde febrero de 2022... ¡Incluso en EE. UU.! (ver figuras a continuación)

Generally speaking, thinking about Russia, which of the following best reflects your view on what it is to your country? In per cent



In the EU countries, the question asked concerned Russia's relationship to the EU.

Get the data
ECFR - ecfr.eu

Generally speaking, thinking about Russia, which of the following best reflects your view on what it is to your country? In per cent

- An ally – that shares our interests and values
- A necessary partner – with which we must strategically cooperate
- Don't know or no answer
- A rival – with which we need to compete
- An adversary – with which we are in conflict

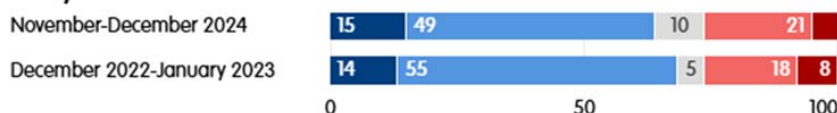
China



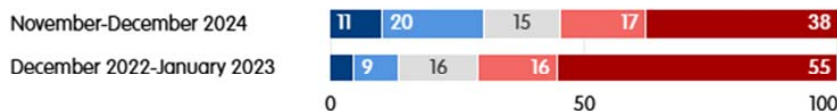
India



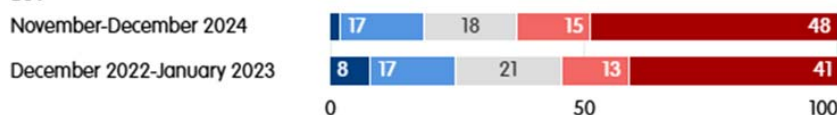
Turkey



US



EU9



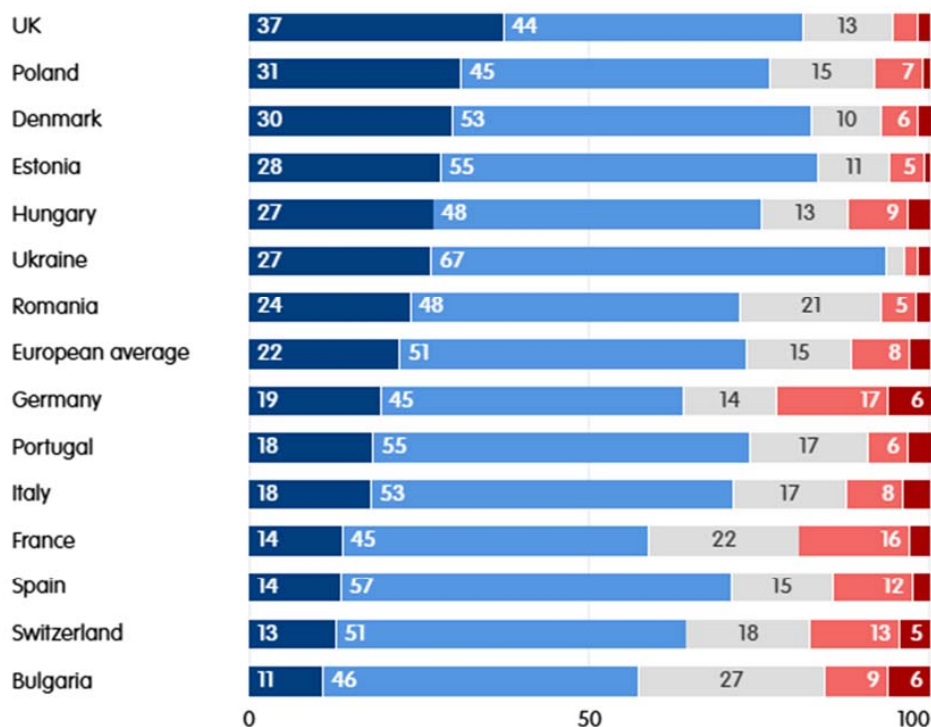
In the EU, the question asked concerned Russia's relationship to the EU. The displayed results correspond to a simple average across nine EU countries: Denmark, Estonia, France, Germany, Italy, Poland, Portugal, Romania and Spain.

Fuente ECFR

También es interesante constatar que EE. UU. empieza a ser percibido por los europeos más como un aliado necesario y menos como un socio deseable, visión que se acentúa en los últimos años (ver figuras a continuación) lo que parece indicar que se está produciendo un distanciamiento entre ambos.

Who is the US to the EU? In per cent

- An ally – that shares our interests and values
- A necessary partner – with which we must strategically cooperate
- Don't know
- A rival – with which we need to compete
- An adversary – with which we are in conflict



*In the UK, Ukraine and Switzerland, the question asked concerned what the US was to respondent's country.
Source: Survey conducted in November and December 2024 by Datapraxis, YouGov, Norstat, and Rating Group. · Get the data
ECFR · ecf.eu

Generally speaking, thinking about each country or entity, which of the following best reflects your view on what it is to your country? In per cent

- An ally – that shares our interests and values
- A necessary partner – with which we must strategically cooperate
- Don't know or no answer
- A rival – with which we need to compete
- An adversary – with which we are in conflict

European view* of the US



American view of the EU



*European view is based on a simple average across the results from nine EU countries included in both rounds of polling.

Get the data
ECFR · ecf.eu

A esta tendencia se suma la creciente división en el seno de la UE, escenificada en la confrontación sin precedentes entre la presidencia de la Comisión y la presidencia de turno del Consejo (Hungría) precisamente el día de la presentación del plan de dicha presidencia, que hasta la fecha siempre fue una ocasión para celebrar la Unión en el Parlamento Europeo¹⁴.

Así pues, parece llegado el momento en que Europa tome seriamente las riendas de su seguridad y defensa, lo que facilitaría su capacidad para alcanzar una autonomía estratégica que parece imperativa en la coyuntura actual. Pero, con una Europa y un Occidente divididos, en un mundo cada vez más transaccional... ¿tiene posibilidades?

¹⁴ LLORENTE, Ana. «La Unión Europea debe cambiar: Orban y Von der Leyen se enfrentan», *Negocios*. 9 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.negocios.com/la-ue-necesita-cambiar-orban-y-von-der-leyen-se-enfrentan/> (consultado el 12 de marzo de 2025).

Opciones de la Unión Europea

El hecho de que la UE es una potencia económica (la tercera del mundo tras EE. UU. y China) proporciona un enorme caudal de negociación a Bruselas, siempre que se preserve la unidad, como ya hemos mencionado, lo que debería permitir redefinir unos términos más beneficiosos de la nueva relación atlántica. De hecho, la economía estadounidense depende en no poca medida de la inversión europea (el 45 % del total en 2023), de las exportaciones de gas (trece países europeos absorbieron el 50 % de las exportaciones estadounidenses de gas natural licuado en 2023 y el 28 % del total de sus exportaciones de gas natural) y de armamento (el 25 % del total de exportaciones estadounidenses entre 2020 y 2023, un 11 % más que el periodo anterior)¹⁵. Así mismo, los datos digitales son esenciales para las grandes firmas tecnológicas norteamericanas. Comprar e invertir menos, así como limitar el acceso de datos a dichas empresas, proporcionarían posibilidades de negociación nada despreciables, si bien, hasta ahora, los europeos han sido reacios a usar estas palancas de presión, debido a los costes a corto plazo. Pero el enfoque transaccional de Washington pudiera despertar el apetito europeo por negociar de tú a tú utilizando todo el arsenal a su alcance, considerando que los potenciales beneficios a largo plazo, podrían compensar las consecuencias negativas en el corto. Para ello, Europa necesita empezar a ver la relación transatlántica tal y como es, y no como nos gustaría que fuese, o como fue hasta hace poco, parafraseando al primer ministro húngaro Orban «el mundo ha cambiado y la única que no se ha enterado aún es Europa»¹⁶.

En el plano diplomático y geopolítico, Europa podría mostrar a EE. UU. las limitaciones de sus iniciativas internacionales sin el respaldo europeo, como en el caso de las sanciones económicas. Porque, si bien Europa necesita a EE. UU., EE. UU., también necesita a Europa en muchos escenarios donde, sin su respaldo, su acción exterior se vería muy disminuida, especialmente entre los países del denominado sur global. Pero

¹⁵ MONTAZ, Rym. «Europeans don't Have to Be the "Losers" Trump Thinks They Are», *Carnegie Endowment*. 28 de enero de 2025. Disponible en: https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/01/europeans-dont-have-to-be-the-losers-trump-thinks-they-are?lang=en&utm_source=ctw&utm_medium=email&utm_campaign=btnlink&mkt_tok=ODEzLVhZVS00MjIAAAGYWIYsYveyQXVqZ2JAS7v4YgXVzUXkf6z9kA70qrDHEXlimEMDi8kI5IQPL5p33_ADYu7PCB_-FhI2L7KuH3sS8qbSLrXepawJLUG80iRQehA (consultado el 12 de marzo de 2025).

¹⁶ SWISSINFO. «Orban: ni la UE ni Ucrania entienden que con Trump todo ha cambiado muy deprisa». 21 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/orb%22todo-ha-cambiado-muy-deprisa%22/88759054> (consultado el 13 de marzo de 2025).

estos, distan mucho de ser un conjunto homogéneo, con sus propios intereses diferentes y/o divergentes, según su posición geográfica, historia y cultura, lo que requiere una política individualizada diseñada a medida para cada uno, alejándonos de generalizaciones improductivas y contraproducentes. Pero dicho enfoque difícilmente sería exitoso, sin otro netamente pragmático, libre de prejuicios ideológicos o moralistas fruto del supremacismo moral anclado en una mentalidad frentista, heredada de la Guerra Fría, de «conmigo o contra mí», lo que limita la cooperación y las relaciones comerciales.

Así pues, cuatro grandes conclusiones para que Europa pudiera desplegar sus opciones frente un mundo transaccional agitado por el revisionismo de la nueva Administración estadounidense: ver el mundo como realmente es y no como nos gustaría que fuera; entender el sur global como un conjunto heterogéneo de Estados que precisa un enfoque individualizado; descartar la mentalidad binaria de «conmigo o contra mí» siendo capaces de cooperar, competir o confrontar al mismo tiempo, según los asuntos de los que se trate, incluso con un mismo país; y para ello, ser capaces de aplicar un enfoque transaccional, siéndolo menos entre los Estados miembro de la Unión y más con el resto del sistema internacional, incluido EE. UU. que, como China, empieza a ser simultáneamente socio, competidor y en ciertos aspectos, rival sistémico.

En definitiva, una política exterior de la Unión más asertiva, desacomplejada y autónoma. Pero esto resultaría difícil, ya que, la UE sigue sin ser una entidad política estatal y no lo será en futuro a corto y medio plazo, lo que siempre será un impedimento para su actuación como actor geopolítico coherente, con objetivos estratégicos coincidentes y convergentes.

Conclusiones

Las consecuencias socioeconómicas negativas de la globalización han propiciado la llegada de líderes cuyo discurso promete la regeneración económica y la recuperación de los valores tradicionales, entre los que se encuentra Trump, aunque las raíces de acceso al poder se pueden trazar como mínimo hasta los años 60.

La primera Administración del líder estadounidense fue considerada como una anomalía por gran parte del escenario internacional, incluida Europa, lo que impidió que tomara medidas para su eventual vuelta.

Pero salvo contadas excepciones, las líneas estratégicas que enmarcan y dirigen la política exterior estadounidense no han variado, como demuestra el hecho de que la presidencia de Biden apenas modificara lo realizado por Trump en política exterior. De hecho, el restablecimiento de las relaciones con Rusia podría considerarse como una vuelta a la normalidad.

En un mundo cada vez más transaccional, Trump se siente como pez en el agua, libre de apriorismos, priorizando los intereses estadounidenses y sus relaciones personales sobre gobiernos y alianzas, chocando más con sus aliados tradicionales, que con sus adversarios. Su mentalidad puramente transaccional caracteriza la acción exterior estadounidense, acompañada de su particular e histriónico estilo que deja atónitos a sus contrapartes, sin saber muy bien cómo reaccionar.

Pero esta aparente fachada de caos circense pudiera impedir ver el nacimiento de un nuevo orden mundial multipolar que, basado en el reparto de amplias zonas geográficas de influencia, sería gestionado por EE. UU., China, Rusia, lo que convertiría a Europa de jugador, a peón del tablero mundial.

Así, las actuaciones de la Administración Trump con respecto a sus aliados europeos parecen enfocadas a definir una nueva relación transatlántica. No está claro que EE. UU. esté abandonando Europa, pero las declaraciones y escenificaciones que se han producido en el mes de febrero, dejarían ver, o precisamente se habrían producido para manifestar el hecho de que Washington desea reequilibrar a su favor los términos de la relación transatlántica, a caballo de tres vectores: restablecimiento de las relaciones con Rusia, acabando con el conflicto de Ucrania rápidamente; forzar a que Europa se haga cargo de su propia defensa exigiendo una subida drástica del gasto en seguridad y defensa; y forjar un frente común con fuerzas políticas conservadoras europeas.

En cualquier caso, se está produciendo un desapego creciente entre ambas orillas del Atlántico, lo que parece sugerir que Europa en su conjunto y la UE en particular, deberían empezar a tomar medidas para gestionar su seguridad y defensa sin contar con

Washington, en busca de una auténtica y real autonomía estratégica. Algo que parece complicado dadas las fisuras europeas actuales.

Ante un sistema internacional más transaccional, un bloque occidental y una Europa divididos, la UE tiene que ser consciente de que tiene herramientas que puede utilizar para negociar de tú a tú con Washington, siempre que sea capaz de preservar su principal baza negociadora, la cohesión entre sus socios, que garantice su unidad en la respuesta ante las presiones del «hegemón» norteamericano.

Para ello, se precisaría una política exterior más asertiva y autónoma, viendo el mundo como realmente es, estableciendo relaciones individualizadas con los países que interese del sur global, descartando la mentalidad binaria de «conmigo o contra mí» para cooperar, competir o confrontar al mismo tiempo y ser capaces de aplicar un enfoque transaccional, incluido EE. UU., que pudiera empezar a ser considerado simultáneamente como socio, competidor y rival sistémico.

Desgraciadamente, la no estatalidad de la UE le resta capacidad de actuación exterior. De lo que hagamos y dejemos de hacer dependerá que el futuro esté en nuestras manos o lo decidan otros.

José Luis Pontijas Calderón

Coronel (ET, retirado), analista asociado al IEEEE

Doctor en Economía Aplicada por la UAH

Profesor de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M

25/2025

7 de abril de 2025

*Sonsoles Dieste Muñoz **

La competición entre grandes potencias y su impacto en la política internacional

La competición entre grandes potencias y su impacto en la política internacional

Resumen:

Este artículo examina el proceso de reconfiguración del sistema internacional al que asistimos en la actualidad. Este está marcado, por un lado, por el declive relativo del poder de Estados Unidos y el ascenso de China y Rusia; y, por otro lado, por la falta de claridad del entorno estratégico, lo que alimenta debates sobre la verdadera estructura del sistema. En primer lugar, se analiza el impacto que esta nueva arquitectura de poder está teniendo en las grandes potencias, como la creciente asertividad por parte de las potencias ascendentes, la carrera armamentística a la que asistimos, o el empleo de instrumentos geoeconómicos. En segundo lugar, se abordan las implicaciones de este nuevo entorno para potencias medias y regionales, que buscan ajustar su posicionamiento a esta nueva distribución de poder relativo, se destaca la estrategia conocida como multi-alineamiento.

Palabras clave:

Polaridad, Competición entre grandes potencias, Geoeconomía, Geopolítica, Multi-alineamiento

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Great power competition and its impact on international politics

Abstract:

This article examines the ongoing reconfiguration of the international system. This process is characterized, on the one hand, by the relative decline in the United States power and the rise of China and Russia; and, on the other, by the lack of clarity in the strategic environment, that fuels debates over the true structure of the system. Firstly, the analysis explores the impact that this new architecture of power is having on the major powers, such as the growing assertiveness of the rising powers, the arms race we are witnessing, and the use of geoeconomic instruments. Secondly, it addresses the implications of this new environment for middle and regional powers, which seek to adjust their positioning in response to the new distribution of relative power, highlighting the strategy known as multi-alignment.

Keywords:

Polarity, Great power competition, Geopolitics, Geoeconomics, Multi-alignment

La nueva distribución de poder relativo

En la actualidad hay un debate académico sobre si el sistema internacional continúa teniendo una estructura unipolar¹ o, por el contrario, ha evolucionado hacia la bipolaridad² o la multipolaridad³. Yendo más allá de los debates académicos, la propia potencia hegemónica desde el final de la guerra fría -Estados Unidos- da cuenta de una nueva realidad. En sus propias estrategias de seguridad nacional encontramos, desde la primera legislatura de la administración de Barack Obama, la constatación del ascenso de China⁴, de ahí el famoso “Pivot to Asia”⁵ anunciado por Hillary Clinton en 2011, que vaticinaba que la prioridad estratégica estadounidense en adelante sería la competición con esta⁶. Igualmente, si atendemos a los debates de la comunidad de política exterior estadounidense y los tomadores de decisión, existe una discusión sobre cómo debe gestionar Estados Unidos el ascenso de China y, consecuentemente, su propia pérdida de poder relativo⁷. También se argumenta sobre la crisis del denominado “orden liberal internacional”⁸ entendido como un sistema conformado por reglas e instituciones erigido tras la segunda regla mundial y salvaguardado por Estados Unidos⁹. El propio cuestionamiento de la supervivencia de este orden, no es la causa, sino el síntoma de la pérdida de poder estadounidense, ya que este orden era el reflejo de la distribución de

¹ BECKLEY, Michael. “Unrivaled: Why America Will Remain the World’s Sole Superpower”. Cornell University Press, 2018; RØREN, Pål. “Unipolarity is not over yet”, *Global Studies Quarterly*, Vol 4, nº 2, 2024; BROOKS, Stephen G., y WOHLFORTH, William C. “The Myth of Multipolarity. American Power’s Staying Power”. *Foreign Affairs*, 2023.

² TUNSTO, Øystein. “The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostuctural Realism”, Columbia University Press, 2018; LIND, Jennifer. “Back to Bipolarity: How China’s Rise Transformed the Balance of Power”. *International Security*, Vol. 49 nº2, 2024, pp 7–55; KUPCHAN, C. “Bipolarity is Back: Why It Matters” *The Washington Quarterly*, Vol, 44 nº4, 2021, pp. 123–139; BEKKEVOLD, Jo Inge. “No, the World Is Not Multipolar”. *Foreign Policy*, 2023

³ ASHFORD, Emma y COOPER, Evan. “Yes, the World Is Multipolar. And that isn’t bad news for the United States”. *Foreign Affairs*, 2023; MAIR, Stefan. “In Defense of Multipolarity” *Internationale Politik Quarterly*, 2023

⁴ OBAMA, Barack. “National Security Strategy”, *The White House*, 2010 https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

⁵ CLINTON, Hilary. America’s Pacific Century. *Foreign Policy*, 2011 <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

⁶ OBAMA, Barack. “National Security Strategy”. *The White House*, 2015 https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf ; TRUMP, Donald.

J. “National Security Strategy of the United States of America”, *The White House*, 2017 <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> ; BIDEN, Joe. R. “National Security Strategy”, *The White House*, 2022. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>

⁷ POTTINGER, Matt. y GALLAGHER, Mike. “No Substitute for Victory. America’s Competition With China Must Be Won, Not Managed” *Foreign Affairs*, 2024; DOSHI, Rush et al., “What Does America Want From China? Debating Washington’s Strategy and the Endgame of Competition”. *Foreign Affairs*, 2024

⁸ IKENBERRY, G. John. *The end of liberal international order?* International Affairs, vol. 94 nº1, 2018, pp. 7–23; MEARSHEIMER, John J. “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”. *International Security*, vol. 43 nº4, 2019, pp. 7–50

⁹ IKENBERRY, G. John. “After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars”. Princeton University Press, 2001

poder relativo concentrado en un polo -Estados Unidos- que se encargaba de su sostenimiento gracias a su hegemonía. De ahí que este periodo también se denominara Pax Americana¹⁰.

La propia existencia de estos debates más allá de los distintos posicionamientos, indica que asistimos a un cambio en la arquitectura de poder global, como señala Bisley de forma acertada “incluso los expertos más optimistas reconocen la necesidad de introducir cambios que reflejen los enormes cambios de poder, influencia y tendencias geopolíticas y geoeconómicas que se han producido en las últimas décadas”¹¹. Podemos sostener que el inicio de la pérdida de poder relativo estadounidense empieza a mostrar sus signos tras el 11 de septiembre y las dos guerras subsiguientes: Afganistán e Irak supusieron la implicación de Estados Unidos durante décadas en dos guerras que, a la postre, no fueron capaces de ganar ni generaron estabilidad en la región. En 2008, la crisis económica que cuestiona el modelo económico impulsado por Estados Unidos dio también un empujón a esta pérdida de poder¹². Sin embargo, una redistribución de poder, no implica necesariamente un cambio de polaridad, si este cambio ha (o va a) desembocado en un cambio a nivel estructural -es decir, pasar de la existencia de un solo polo de poder a dos o más- está por ver.

La incertidumbre acerca de la verdadera estructura del sistema internacional actual y de cuáles son las mejores políticas a adoptar por parte de la hasta ahora potencia hegemónica, Estados Unidos, da cuenta de que nos encontramos -al menos temporalmente- en un entorno estratégico relativamente poco claro, lo que no permite determinar fehacientemente la polaridad del sistema ni las intenciones exactas de las potencias en ascenso¹³, y consecuentemente, hay incertidumbre acerca de la mejor estrategia a seguir por parte de las potencias que quieren mantener el *statu quo*. Sin embargo, lo que sí está claro es que, debido a estos cambios en la distribución de poder, Estados Unidos enfrenta a un entorno más restrictivo del que enfrentaba tras la caída de

¹⁰ LAYNE, Christopher “This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”, *International Studies Quarterly*, vol. 56 nº 1, 2012, pp. 203–213

¹¹ BISLEY, Nick. “Infrastructure, order and contested Asia: How BRI will influence Asia's emerging international order” en Clarke, M; Sussex, M. y Bisley, N. (Eds.), *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific* (pp. 1-21). Lexington Books, 2020

¹² WHITLEY, Richard. “US capitalism: A tarnished model?” *Academy of Management Perspectives*, vol, 23, nº2, 2009, pp. 11–22; LAYNE, Christopher. “This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”, *International Studies Quarterly*, vol. 56 nº 1, 2012, pp. 203–213

¹³ RIPSAN, Norrin. M., TALIAFERRO, Jeffrey. W. y LOBELL, Steven.E. “Neoclassical realist theory of international politics”. Oxford University Press, 2016

la Unión Soviética. Mientras durante la era indiscutidamente unipolar Estados Unidos llevó a cabo una política exterior desligada de limitaciones propias del equilibrio de poder¹⁴, desde 2011, la consciencia del ascenso chino, y en menor medida el resurgimiento ruso, han hecho que su política exterior se haya vuelto a ver marcada por restricciones estructurales dadas las consecuencias de ignorar la política de poder¹⁵. Esta realidad sistémica ha llevado a que, a pesar de los cambios en las administraciones con sus consecuentes discontinuidades estratégicas¹⁶, haya habido una línea de continuidad estratégica de fondo que ha resonado en su política exterior: la rivalidad con China y, en menor medida, con Rusia¹⁷. En cualquier caso, como señalaba el ex alto cargo singapurense Bilahari Kausikan, queramos o no “China y Estados Unidos son hechos geopolíticos que ningún país puede ignorar”¹⁸, podemos añadir a Rusia a la ecuación en función de la polaridad defendida.

Consecuencias de la nueva arquitectura de poder

Estos “nuevos” hechos geopolíticos están generando tensiones y ajustes en la política internacional. Para Estados Unidos implica que, a la hora de dirigir su política exterior se va a encontrar más constreñido por las exigencias derivadas de una nueva distribución de poder más exigente. En el caso de China y Rusia, su incremento de poder las permite aspirar a ejercer una mayor influencia en el sistema internacional, y las dota de la capacidad de hacer palanca para que el sistema se incline en mayor medida hacia sus intereses. Este incremento de poder también puede inclinar a estos Estados hacia objetivos revisionistas, de forma que no solo traten de mejorar su situación dentro de la estructura dada, sino que intenten modificar de forma más profunda la actual arquitectura internacional alterando significativamente el *statu quo*¹⁹.

Derivado de su ascenso a la posición de grandes potencias los intereses de China y Rusia han ido confluyendo, de modo que encontramos actualmente un eje liderado por

¹⁴ MEARSHEIMER, John. J. “Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities”. Yale University Press, 2018; WALT, Stephen. “The Hell of Good Intentions: America’s Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy”. Farrar, Straus and Giroux, 2018

¹⁵ WALTZ, Kenneth. “Theory of international politics”. McGraw-Hill, 1979

¹⁶ TOVAR RUIZ, Juan. “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº. 120, pp. 259-83

¹⁷ OBAMA, 2015, *op.cit.*; TRUMP, *op.cit.*; BIDEN, *op.cit.*

¹⁸ KAUSIKAN, Bilahari. “Navigating the New Age of Great-Power Competition Statecraft in the Shadow of the U.S.-Chinese Rivalry”. *Foreign Affairs*, 2023

¹⁹ MEARSHEIMER, John. J. *The tragedy of great power politics*. W.W. Norton, 2001

ambas grandes potencias²⁰ del que forman parte otras potencias medias y regionales como Irán, Venezuela, Corea del Norte o la (recién caída) Siria de Basar al-Assad, frente a otro liderado por Estados Unidos. Si bien China y Rusia han incrementado su coordinación estratégica, la relación entre ambas no es simétrica debido al mayor peso relativo de China en esta alianza, máxime tras la guerra de Ucrania, que ha debilitado aún más la posición rusa dentro de esta alianza. Como resultado, China se perfila como el principal desafío a la hegemonía estadounidense. De ahí deriva, por un lado, que Estados Unidos haya dado prioridad estratégica a la competición con China y consecuentemente al Pacífico -región ahora ampliada al Indopacífico²¹; y, por otro lado, que exista un debate en la comunidad científica sobre si el sistema ha evolucionado hacia la bipolaridad -con Estados Unidos y China como únicos polos, o hacia la multipolaridad -estableciéndose Rusia como tercer polo.

Sobre las aspiraciones de ambas potencias, el propio Xi Jinping expresaba intenciones -al menos en cierto grado- revisionistas cuando dijo a Vladimir Putin en 2023 “en este momento, hay cambios como los que no hemos visto en 100 años, y somos nosotros quienes los estamos impulsando juntos”, a lo que el presidente ruso respondió “estoy de acuerdo”²². Las propias estrategias estadounidenses reflejan la toma de consciencia de esta realidad: hemos visto una evolución desde la primera legislatura de Obama en la que se promovía una política de *engagement* y ascenso pacífico dentro del orden liberal liderado por Estados Unidos²³, hasta la actualidad, en la que se categoriza a China como un competidor estratégico y el mayor desafío a largo plazo²⁴.

En medio de esta renovada competición entre grandes potencias²⁵ la geoconomía, es decir, el uso sistemático de los instrumentos económicos del estado para promover y defender intereses nacionales y lograr objetivos geopolíticos²⁶, ha vuelto. El gigante

²⁰ GABUEV, Alexander. “What’s Really Going on Between Russia and China Behind the Scenes, They Are Deepening Their Defense Partnership”. *Foreign Affairs*, 2023; LEY, Yu, y SUI, Sophia. “China–Russia strategic partnership and the oil and gas collaboration”. *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, vol 37 n°4, 2023, pp. 1224–1243, 2023

²¹ PATMAN, Robert G., KÖLLNER, Patrick y KIGLICS, Balazs. “From Asia-Pacific to Indo-Pacific Diplomacy in a Contested Region”. Palgrave Macmillan Singapore, 2022

²² Al Jazeera. “China’s Xi tells Putin of ‘changes not seen for 100 years’” *Al Jazeera*, 22 de marzo de 2023 [en línea] <https://www.aljazeera.com/news/2023/3/22/xi-tells-putin-of-changes-not-seen-for-100>

²³ OBAMA, Barack. *National Security Strategy*. The White House, 2010

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

²⁴ BIDEN, *op. cit.*

²⁵ TOVAR RUIZ, Juan, “La política internacional de las grandes potencias”, Síntesis, 2021

²⁶ BLACKWILL, Robert D., y HARRIS, Jennifer M. “War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft”. Harvard University Press, 2016

asiático está ampliando su influencia en otras áreas fundamentalmente a través de medios (geo) económicos. En este sentido su principal instrumento es la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) lanzada en 2013²⁷ que, al igual que el Plan Marshall estadounidense tras la segunda guerra mundial, tiene el objetivo de incrementar su influencia y poder²⁸; aunque hay debate sobre la instrumentalización que hace China de esta iniciativa entorno al concepto de “la trampa de la deuda”²⁹. En cualquier caso, como señala Friedberg, este poder económico que está desplegando puede dotar al gigante asiático de la capacidad de “dar forma a las preferencias y políticas de algunos de sus socios comerciales”³⁰; en esta línea Miller señala en relación a la IFR que “la penetración comercial es la precursora de la penetración política y la integración del poder económico y militar. Primero utilizan empresas de ingeniería para crear proyectos; luego traen su propia mano de obra; luego adquieren influencia diplomática. Y finalmente adquieren influencia estratégica”³¹. Además, China se ha posicionado como un país clave en las cadenas de suministro globales, algo que se hizo especialmente notable a raíz de la Covid-19.

Para reducir el poder geoeconómico de China, Estados Unidos está adoptando una serie de medidas. Frente a la IFR, en aras de contener la influencia China, en 2023 se lanzó el India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) que conectaría India, Oriente Medio y Europa³². También se ha iniciado una guerra comercial que tomó impulso bajo el primer mandato de Donald Trump. Además, Estados Unidos está tratando de reducir su dependencia de China -y la de sus aliados- en áreas estratégicas³³ y revertir la centralidad de China en las cadenas de suministro a través de lo que se conoce como *Friend Shoring*. La competición también se está intensificando especialmente en

²⁷ MAÇÃES, Bruno, “Belt and Road: A Chinese World Order” C. Hurst US & Co, 2018

²⁸ BEESON, Mark., CRAWFORD, Corey. “Putting the BRI in Perspective: History, Hegemony and Geoeconomics”. *Chinese Political Science Review*, vol. 8, 2023, pp. 45–62

²⁹ BRAUTIGAM, Deborah. “A Critical Look at Chinese ‘Debt-Trap Diplomacy’: The Rise of a Meme”, *Area Development and Policy*, vol 5 nº 1, 2019, pp. 1–14

³⁰ FRIEDBERG, Aaron L. “Globalisation and Chinese Grand Strategy”, *Survival*, vol. 60 nº1, 2018, pp. 7–40

³¹ MILLER, Tom. “China’s Asian Dream: Empire Building Along the New Silk Road”, Zed Books, 2017, pp. 169

³² BARNES-DACEY, Julien y BIANCO, Cinzia. “Intersections of influence: IMEC and Europe’s role in a multipolar Middle East”, *European Council on Foreign Relations*, 2023 [en línea] <https://ecfr.eu/article/intersections-of-influence-imec-and-europes-role-in-a-multipolar-middle-east/>; EBRAHIM, Nadeen. “New US-backed India-Middle East trade route to challenge China’s ambitions”, *CNN*, 2023 [en línea] <https://edition.cnn.com/2023/09/11/middleeast/us-india-gulf-europe-corridor-mime-intl/index.html>

³³ SCHINDLER, Seth y ROLF, Steve. “Geostrategic globalization: US–China rivalry, corporate strategy, and the new global economy”. *Globalizations*, 2024, 1–18

sectores clave como la alta tecnología³⁴, en 2022, Estados Unidos promulgó la Ley CHIPS y Ciencia³⁵, una legislación diseñada para fomentar la revitalización de la producción de semiconductores avanzados dentro del país, pocos meses después implementó restricciones a la exportación de chips avanzados y de tecnología necesaria para su fabricación hacia China. El objetivo de estas restricciones es limitar la capacidad de China para desarrollar y producir tecnologías críticas como inteligencia artificial, supercomputadoras y sistemas militares avanzados³⁶.

Esta vigorización del poder duro no solo se ha manifestado en la vertiente económica, sino también en la militar, el entorno internacional ha propiciado la emergencia de una carrera armamentística. El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)³⁷, señala que, en 2023, el gasto en defensa creció en todas las regiones del mundo por primera vez desde 2009. Este mismo estudio también señala que está habiendo una modernización en el arsenal nuclear “a medida que las relaciones geopolíticas se deterioran”. Relacionada con esta cuestión está la reactivación de la conflictividad internacional³⁸, reactivación que ha devuelto a suelo europeo la guerra convencional³⁹. Además, cabe señalar que esta carrera armamentística a la que asistimos a nivel global, puede llevar a más conflictividad ya que puede derivar en un crecimiento de dilemas de seguridad y espirales de desconfianza⁴⁰.

Conforme ambas potencias en ascenso han ido incrementando su poder, hemos asistido a una mayor asertividad en sus respectivos entornos estratégicos. Pese la preferencia de Xi Jinping por el empleo de instrumentos económicos para incrementar la influencia de China a nivel global, en su espacio regional más próximo hay una creciente tensión militar, lo vemos en los mares de China Meridional y Oriental⁴¹, con un especial foco de

³⁴ JOHNSON, James. “The end of military-techno Pax Americana? Washington’s strategic responses to Chinese AI-enabled military technology” *The Pacific Review*, vol. 34 nº3, 2019, pp. 351–378

³⁵ KURILLA, Michelle. “What Is the CHIPS Act?” *Council on Foreign Relations*, 2024 [en línea] <https://www.cfr.org/in-brief/what-chips-act>

³⁶ SULLIVAN, Jake. “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Artificial Intelligence and National Security at the National Defense University” *The American Presidency Project*, 2024 [en línea] <https://www.presidency.ucsb.edu/node/374793>

³⁷ SIPRI. “SIPRI Yearbook 2024. Armaments, Disarmament and International Security”. *Stockholm International Peace Research Institute*, 2024 [en línea] https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-09/yb24_summary_es.pdf

³⁸ Armed Conflict Location & Event Data. “Conflict Index: December 2024. Global conflicts double over the past five years”, *Armed Conflict Location & Event Data*, 2024 [en línea] <https://acleddata.com/conflict-index/>

³⁹ COLOM, Guillem. “La guerra de Ucrania los 100 días que cambiaron Europa”, Catarata, 2022

⁴⁰ JERVIS, Robert. “Cooperation Under the Security Dilemma”, *World Politics*, vol. 30, no. 2, 1978, pp. 167–214

⁴¹ KAPLAN, Robert D. “Asia’s Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific”, Random House, 2014; ZHAO, Suisheng. “East Asian Disorder: China and the South China Sea Disputes” *Asian Survey*, vol. 60 nº3, 2020, pp. 490–509; LEE, Yimou. “China Steps Up Grey-Zone Warfare to Exhaust Taiwan, Defence Report Says”, *Reuters*, 2024

tensión en Taiwan, y también en la frontera con India, con quién tiene una disputa territorial que se reactivó en 2020⁴². Por su parte, Rusia⁴³ entró en 2015 en la guerra civil siria apuntalando a Bashar al Assad en el poder; y en lo que respecta al espacio postsoviético, en 2008 Rusia realizó una intervención militar en Georgia, en 2014 se anexionó la región ucraniana de Crimea, y en 2022 comenzó la invasión de Ucrania, guerra que continua a día de hoy. Esta proyección de poder por parte de ambas potencias, no se limita a sus entornos más próximos, vemos una creciente presencia en otros espacios como África o América Latina⁴⁴.

La adaptación de las potencias medias y regionales al nuevo entorno internacional

La nueva arquitectura internacional caracterizada por un poder más fragmentado, no solo ha afectado al comportamiento de las grandes potencias, las potencias medias y regionales también buscan adaptarse a esta realidad para avanzar en sus intereses nacionales. En el seno de la Unión Europea, desde 2016, hay un debate sobre la necesidad de replantear la asociación transatlántica y la necesidad de ir hacia una mayor autonomía estratégica, con Francia como mayor impulsor de la construcción de una defensa genuinamente europea⁴⁵, en ese sentido, a raíz de la Guerra de Ucrania, el ex Alto Representante de la Unión Europea hablaba de un “despertar geopolítico”⁴⁶ en Europa.

Otras potencias están adoptando estrategias flexibles para incrementar su autonomía, agencia y capacidad de influencia; diversificando su política exterior y posicionándose en

[en línea] <https://www.reuters.com/world/china/china-steps-up-grey-zone-warfare-exhaust-taiwan-defence-report-says-2024-03-07/>

⁴² SHANKAR, Mahesh. “Power, threat, and Chinese assertiveness on the Sino-Indian border”, *India Review*, vol. 23 n°5, 2024, pp. 459–469; CHAUHAN, Rishika. “No petty frontier disputes: China’s salami slicing tactic along the LAC”, *India Review*, vol. 23 n°5, 2024, pp. 424–435

⁴³ REZNAVI, Babak. “Russian foreign policy and geopolitics in the Post-Soviet space and the Middle East: Tajikistan, Georgia, Ukraine and Syria”, *Middle Eastern Studies*, vol. 56 n°6, 2020, pp. 878–899

⁴⁴ FERRAGAMO, Mariel. “Russia’s growing footprint in Africa”. *Council on Foreign Relations*, 2023 [en línea] <https://www.cfr.org/background/russias-growing-footprint-africa>; Carnegie Endowment for International Peace. “Great Power Competition in the Middle East and North Africa” *Carnegie Endowment for International Peace*, 2024 [en línea] <https://carnegieendowment.org/programs/middle-east/great-power-competition-in-the-middle-east-and-north-africa?lang=en>; HODZI, Obert. “The End of China’s Non-Intervention Policy in Africa”, Palgrave Macmillan Cham, 2019; URDINEZ, Francisco et al., “Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014”, *Latin American Politics and Society*, vol. 58 n°4, 2016, pp. 3–30

⁴⁵ DIESTE-MUÑOZ, Sonsoles y TOVAR RUIZ, Juan “La relación transatlántica frente a la autonomía estratégica en la política exterior y de seguridad común europea” en Beneyto Pérez, J. M. (coord.) *La europeización de la política exterior española: retos y desafíos*. Editorial Universitaria Ramón Areces, 2024

⁴⁶ BORRELL, Josep. “Europe in the Interregnum: our Geopolitical Awakening after Ukraine”. *RED*, vol. 5 n°1, 2023, pp. 106–110

algunos casos como mediadores. Esta estrategia es conocida como multi-alineamiento⁴⁷ entendido como un ejercicio de pragmatismo que no es neutralidad, “sino más bien una decisión activa de construir vínculos amistosos con múltiples potencias importantes, trabajando más estrechamente con el socio que mejor se adapte a los intereses económicos y de seguridad del país en un tema determinado”⁴⁸.

En la guerra de Ucrania, Turquía, país integrante de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aunque ha dado soporte diplomático y proporcionado armamento a Ucrania, no ha participado en las sanciones económicas a Rusia debido a los intereses de energéticos y económicos que tiene con Rusia⁴⁹; lo mismo ha sucedido con la India, que, aunque tiene una alianza con Estados Unidos frente a China, en lo que respecta a Rusia no ha apoyado las sanciones económicas y ha seguido comprando su petróleo⁵⁰. Algo similar ocurrió con sus aliados tradicionales de Oriente Medio⁵¹, Arabia Saudí no apoyó a Estados Unidos y Europa frente a Rusia, y posibilitó un balón de oxígeno a Rusia permitiendo que mantuviera los niveles de ingresos del petróleo en el marco de la OPEP+ al no solo no incrementar la producción para bajar los precios, sino recortando la producción; y EAU por su parte se convirtió en el lugar donde se trasladó el capital ruso⁵².

En Oriente Medio, el giro hacia el pacífico iniciado con Obama -decisión estratégica derivada precisamente del imperativo sistémico de competir con China- supuso la constatación para sus aliados en la región de que Estados Unidos quería tener una menor presencia (aunque el estallido de la guerra de Gaza ha imposibilitado la ejecución efectiva de esta retirada). En este contexto, los países del golfo han comenzado a diversificar sus alianzas, la mayor influencia China en la región se materializó en su papel mediador en el acuerdo firmado por Irán y Arabia Saudí para restablecer relaciones

⁴⁷ KAVANAGH, Jennifer y WEHREY, Frederic “The Multialigned Middle East How America Should Adapt to China’s Growing Influence in the Region”, *Foreign Affairs*, 2023; ABRAHAM, Josukutty C. y PURUSHOTHAMAN, Uma. “Limits of India–US Relations: Balancing Through Strategic Autonomy and Multi-alignment”, *Journal of Asian Security and International Affairs*, vol. 11 n°4, 2024, pp. 496-514

⁴⁸ GRIECO, Kelly A. y KAVANAGH, Jennifer, “The Indo-Pacific Has Already Chosen Door No. 3”, *Foreign Policy*, 2023

⁴⁹ SCITA, Jacopo. “The war in Ukraine and the global dimension of China-MENA relations”, *ISPI*, 2023 [en línea] <https://www.ispionline.it/en/publication/the-war-in-ukraine-and-the-global-dimension-of-china-mena-relations-146524>

⁵⁰ HOLLAND, Steve y HUNNICUTT, Trevor “Biden to Modi: Buying more Russian oil is not in India’s interest” *Reuters*, 2022, [en línea] <https://www.reuters.com/world/indian-pm-modi-suggests-direct-talks-between-putin-zelenskiy-2022-04-11/>

⁵¹ MATHEWS, Sean. “Ukraine war: How the Middle East is becoming Russia’s economic lifeline” *Middle East Eye*, 2022 [en línea] <https://www.middleeasteye.net/news/ukraine-war-russia-middle-east-economic-lifeline>

⁵² TROJANOVSKI, Anton “Russia Outside Russia’: For Elite, Dubai Becomes a Wartime Harbor” *New York Times*, 2023 [en línea] <https://www.nytimes.com/2023/03/13/world/europe/russia-dubai-ukraine-war.html>

diplomáticas y económicas⁵³. Aunque cabe señalar que, en el actual conflicto de Gaza, ha sido Estados Unidos la potencia con peso político, estando China en gran medida ausente, señal de la todavía predominante posición del primero.

Un elemento que merece la pena destacar en esta nueva era de competición entre grandes potencias es el papel de las alianzas que Estados Unidos ha tejido desde el final de la guerra mundial⁵⁴. Estas alianzas son una de las grandes fuentes de poder estadounidense, de hecho, ante el ascenso de China en el Indopacífico, para evitar su ascenso como hegemon regional -y potencialmente como hegemon global-,⁵⁵ ha reforzado sus alianzas en la región, concretamente mediante la creación del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD) (que integra a India, Estados Unidos, Australia y Japón) y de la alianza AUKUS (que integra a Estados Unidos, el Reino Unido y Australia). A su vez, el ascenso de China y Rusia ha llevado a que sus países vecinos busquen un mayor respaldo de Washington, con el objetivo de disuadir posibles amenazas derivadas de la expansión de su influencia y capacidades militares. Esto se refleja en la anexión de Suecia y Finlandia a la OTAN tras la invasión rusa de Ucrania; en la afirmación de Emmanuel Macron de que la OTAN “había despertado con el peor electroshock” tras haber anunciado dos años antes su muerte cerebral; o en las alianzas de seguridad en el Indopacífico mencionadas⁵⁶.

Cabe señalar que, conforme se clarifique el entorno estratégico veremos cómo se asientan las dinámicas globales y la política internacional. Si el sistema tiende finalmente hacia la multipolaridad, previsiblemente nos encontraremos ante un sistema menos estable dónde las alianzas sean más fluidas y contingentes⁵⁷. Sin embargo, si se asienta un sistema bipolar, previsiblemente habrá una alineación más clara entorno a los dos centros de poder⁵⁸ y una mayor estabilidad⁵⁹. En este sentido, algunos autores hablan

⁵³ KAVANAGH y WEHREY, *op. cit.*

⁵⁴ CHA, Victor. D. “Powerplay: The origins of the American alliance system”, Princeton University Press, 2016; WALT, Stephen M. “*The origins of alliances*”, Cornell University Press, 1978

⁵⁵ MEARSHEIMER, 2001 *op. cit.*

⁵⁶ PASZAK, Powel. “The Malacca Strait, the South China Sea and the Sino-American Competition in the Indo-Pacific”. *Journal of Asian Security and International Affairs*, vol. 8 nº2, 2021, pp. 174-194; CHATTERJEE, Phelan. “How Sweden and Finland went from neutral to Nato”. *BBC*, 2023 [en línea] <https://www.bbc.com/news/world-europe-61397478>; DE LA BAUME, Maia y DE SAINT REMY, Pauline, “War in Ukraine is ‘electroshock’ for NATO, says Emmanuel Macron”, *Politico*, 2022, [en línea] <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-tells-russia-war-causes-electroshock-for-nato/>

⁵⁷ WALTZ, *op. cit.*; MEARSHEIMER, 2001, *op. cit.*; JERVIS, Robert. “Perceptions and misperceptions in international politics”. Princeton University Press, 1976

⁵⁸ FONTAINE, Richard. “The Myth of Neutrality. Countries Will Have to Choose Between America and China”, *Foreign Affairs*, 2023

⁵⁹ WALTZ, *op. cit.*; MEARSHEIMER, 2001, *op. cit.*; JERVIS, *op. cit.*

de una nueva guerra fría⁶⁰ frente a otros que señalan que hay que evitar leer la competición entre China y Estados Unidos en estos parámetros debido a diferencias sustanciales entre aquel momento y la actualidad: la ausencia del elemento ideológico que impregnó la guerra fría, y en nivel de globalización, que por mucho que se trate de revertir ya no permite volver a un mundo con dos bloques totalmente independientes⁶¹.

*Sonsoles Dieste Muñoz **

Profesora de la Universidad de Burgos

(Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales)

⁶⁰ KAPLAN, Robert. "A new cold war has begun", *Foreign Policy*, 2019

⁶¹ ASHFORD, Emma y COOPER, Evan. "Assumption Testing: Multipolarity is more dangerous than bipolarity for the United States". *STIMSON*, 2023 [en línea] <https://www.stimson.org/2023/assumption-testing-multipolarity-is-more-dangerous-than-bipolarity-for-the-united-states/> ; CHRISTENSEN, Thomas. J. "No New Cold War: Why US-China Strategic Competition will not be like the US-Soviet Cold War", *Asan Institute for Policy Studies*, 2020; WATL, Stephen. "Everyone misunderstands the reason for the U.S.-China Cold War", *Foreign Policy*, 2020

26/2025

10 de abril de 2025

María Pilar Doñate Sanz *

Nueva Caledonia: el futuro incierto de una isla francesa en el Indo Pacífico

Nueva Caledonia: el futuro incierto de una isla francesa en el Indo Pacífico

Resumen:

El 13 de mayo de 2024 en Nueva Caledonia se inició un periodo de violencia en respuesta a la tramitación de una ley que permitiría modificar el cuerpo electoral de la isla, llevando a dictar un estado de emergencia que se prolongaría durante semanas y que incluiría la prohibición de reunión, llevar armas o vender alcohol, el cierre del aeropuerto a vuelos comerciales. Numea se enfrenta a grandes desafíos, tal y como expusieron en la universidad de Hawái los investigadores especializados en la isla David Chappell, Isabelle Leblic, Tate LeFevre y Pierre-Yves Le Meur durante la mesa redonda titulada «*Destin commun ou destin rare: une table ronde sur la Nouvelle-Calédonie*» celebrada en 2017, una idea que pareciera muy acertada si revisamos aunque sea brevemente algunos de los factores que entran dentro de la ecuación. Así, para mostrar el futuro de incertidumbre de la isla se partirá en este análisis de dos ejes, por un lado, el peso de su pasado colonial y por otro lado, las injerencias en la isla y en el independentismo kanak de potencias como Azerbaiyán, China y Rusia cuyo propósito pasa por desestabilizar al Eliseo.

Palabras clave:

Francia, independentismo, injerencias, revuelta, Nueva Caledonia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

New Caledonia: The uncertain future of a french island in the Indo-Pacific

Abstract:

On 13 May 2024, a period of violence began in New Caledonia in response to the passage of a law that would allow the modification of the island's electoral body. This led to the declaration of a state of emergency that would last for weeks, including a ban on gatherings, the carrying of weapons, and the sale of alcohol, as well as the closure of the airport to commercial flights. Nouméa faces significant challenges, as highlighted by researchers specializing in the island—David Chappell, Isabelle Leblic, Tate LeFevre, and Pierre-Yves Le Meur—during the round table titled "Destin commun ou destin rare: une table ronde sur la Nouvelle-Calédonie" held at the University of Hawaii in 2017. This perspective seems particularly relevant when briefly examining some of the factors involved in the equation. To illustrate the island's uncertain future, this analysis will be based on two axes: on the one hand, the weight of its colonial past, and on the other, the interference in the island and in the Kanak independence movement by powers such as Azerbaijan, China, and Russia, whose objective is to destabilize the Élysée.

Keywords:

France, independence movement, interference, uprising, New Caledonia.

Introducción

En los últimos años se ha puesto el foco en la progresiva desaparición de la “*Françafrique*”, es decir, el declive de la influencia económica y política de Francia sobre sus antiguas colonias, traducido en el repliegue de sus tropas en Mali, Burkina Faso, Níger, Chad, y con una despedida programada de Senegal o el Chad. Sin embargo, no es el único frente con el que tiene que lidiar el país galo. El 13 de mayo de 2024 en Nueva Caledonia¹ se iniciaron disturbios tras una manifestación en contra del intento de París de modificar el cuerpo electoral de la isla definido por el artículo 188 de la ley orgánica nº99-209 del 19 de marzo de 1999.

La virulencia de los altercados en los que se cortaron carreteras, incendiaron tiendas, llevó consigo la paralización de taxis y autobuses, de la actividad en general. Entre las primeras medidas tomadas un estado de emergencia que entró en vigor el 15 de mayo de 2024 a las 20 horas, hora de París, incluyendo varias prohibiciones: reunión, porte y transportar armas, venta de alcohol y cierre del aeropuerto de Tontouta a vuelos comerciales. Ese mismo día se anunció que la red social china *TikTok* quedaba bloqueada en la isla, una medida sin precedentes en Francia y que pretendía limitar los contenidos que avivaran las protestas, una decisión que inició un amplio debate debido a su cuestionable legalidad.

El resultado de semanas de enfrentamiento se saldó con 14 muertos, por lo que en los medios de comunicación se evocaron los “*Événements*”, es decir, los eventos políticos que tuvieron lugar entre 1984 y 1988 que enfrentó independentistas y no independentistas en lo que algunos autores han calificado como una casi guerra civil y que apunta a que una solución para la isla requiere de mucho diálogo y consenso, sin dejar de lado otros elementos que influyen en la crisis, véanse conceptos como descolonización, crisis económica, paro, situación estratégica de la isla, minas de níquel, los tres referéndum realizados en 2018, 2020, 2021 o influencia de potencias externas en el independentismo, entre otros.

¹Francia cuenta con doce territorios de ultramar con estatus jurídicos diferentes: Guadalupe y la Reunión (dos departamentos y regiones de ultramar (DROM)); Martinica, Guayana y Mayotte (tres colectividades únicas, dos colectividades territoriales y un departamento) y la Polinesia francesa, San Bartolomé, San Martín, San Pedro y Miquelón, los territorios australes y antárticos franceses, Wallis y Futuna y Nueva Caledonia Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement, Supérieur et de la Recherche (2024) Territoires d'outre-mer, <https://eduscol.education.fr/1034/territoires-d-outre-mer> (consultado el 12/02/2025).

Así, el propósito de este artículo es mostrar que el futuro de la isla se muestra incierto, pese a que en junio de 2024 el presidente Emmanuel Macron anunció la suspensión de la reforma electoral y que recientemente se hayan dado pasos para alcanzar un acuerdo entre todas las partes durante el año 2025.

Para ratificar la hipótesis se analizan brevemente por un lado aspectos de la historia de la colonización de la isla y la problemática entorno a la modificación del voto y por otro lado, las injerencias externas representadas principalmente por Azerbaiyán, China y Rusia.

La descolonización y el independentismo en Nueva Caledonia: el voto, un eje central

Las revueltas iniciadas en mayo de 2024 en Nueva Caledonia no se pueden entender sin tener presentes algunos elementos que han marcado su historia, y aunque a continuación no se vayan a enumerar todos, sí se mencionarán brevemente aquellos que permitan mostrar porqué todo apunta a que la solución al conflicto no es sencilla y el marco que lo envuelve es de incertidumbre.

En primer lugar, sobre el colonialismo cabría destacar que el pueblo kanak vivió en reservas hasta 1945² de las que solo podía salir con un pase, como así explica Régis Lafargue en el artículo «*L'histoire kanak et la Nouvelle Calédonie: le droit come enjeu de civilisation*³», –. Además, aunque desde las Naciones Unidas se consiguió que ochenta antiguas colonias consiguieran su independencia a través de la denominada Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (resolución 1514 (xv) de 1960⁴ Nueva Caledonia⁵ a día de hoy sigue estando en la lista de los 17 territorios no autónomos.

² Reconociéndose a los kanak como ciudadanos en 1946 a todos los nacionales de los territorios de ultra mar, gracias a la ley Lamine – haciendo referencia al nombre del diputado senegalés que la propuso Lamine Gueye

³ LAFARGUE, Régis *L'histoire kanak et la Nouvelle-Calédonie: le droit comme enjeu de civilisation*. *Les cahiers de la Justice*, 2013/2, nº2, <https://shs.cairn.info/revue-les-cahiers-de-la-justice-2013-2-page-119?lang=fr> (consultado el 12/2/2025).

⁴ ASAMBLEA NACIONAL (1969). Resolución 1514 (XV). Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Organización de las Naciones Unidas, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples> (consultado el 12/2/2025).

⁵ El título XIII de la Constitución se dedica a Nueva Caledonia así como la ley orgánica del 19 de marzo de 1999 la cual incluye su estado como “colectividad *sui generis*” o “colectividad de ultra mar con estatus particular”.

Otra característica a tener en cuenta es que la colonización llevada a cabo es una colonización de poblamiento y así quedó patente en la carta enviada el 17 de julio de 1972 por el primer ministro Pierre Messener al secretario de estado de los DOM-TOM (territorios de ultra mar) en la cual afirmaba,

[...] A corto y medio plazo, la inmigración masiva de ciudadanos franceses procedentes de Francia continental o de los departamentos de ultramar (Reunión) debería permitir evitar este peligro mantenido y mejorando la ratio digital de las comunidades. [...] A largo plazo, las demandas nacionalistas indígenas sólo se evitarán si las comunidades no del Pacífico representan una población mayoritaria [...] ⁶.

Así las cosas, las revueltas de 2024 no son el primer periodo de violencia vivida en el “*Caillou*” ⁷. Ya en 1984, tras la creación del Frente de Liberación Nacional Kanak y Socialista (FLNKS) se abrió una etapa de disturbios que culminarían en 1988 con el secuestro en la isla de Ouvéa de 27 gendarmes y un asalto que se llevaría la vida de 19 kanaks. Un acuerdo entre las partes se hacía más que necesario para restablecer el orden, de esta manera se produjo la firma del Acuerdo de Matignon (1988) entre Jean Marie Tjibaou (líder independentista) y Jacques Lafleur (hombre político y presidente de la Región sur) y diez años después el acuerdo que marcará la historia reciente y que permite ahondar en la complejidad de la situación de 2024, el Acuerdo de Numea ⁸, en el que se incluyen cláusulas como las siguientes:

- a) La celebración de dos referéndums y un tercero en el caso de que los dos primeros ganara el “no”.
- b) La creación del cuerpo electoral.

Respecto al primero, apuntar que dos referéndums se llevaron a cabo tal y como quedó indicado, en 2018 y 2020, con un mayor porcentaje de “no” 56.7%, 53.3%. Por lo tanto, se fijó la fecha del tercer referéndum ⁹, 2021, salvo que por parte

⁶ Histoire coloniale et postcoloniale. La Nouvelle-Calédonie, colonie de peuplement, 2003, <https://histoirecoloniale.net/la-nouvelle-caledonie-colonie-de/> (consultado el 12/2/2025).

⁷ *Caillou* o *Grande Terre*, nombre no oficial para referirse a la isla principal.

⁸ Légifrance. Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000555817> (consultado el 12/2/2025).

⁹ DAVID, Carine; TIRARD, Manuel. La Nouvelle-Calédonie après le troisième référendum d'autodétermination du 12 décembre 2021: 40 ans pour rien? *La revue de droit de l'homme*, 2022, <http://journals.openedition.org/revdh/14593> (consultado el 12/2/2025).

independentista se pidió posponerlo dada la crisis sanitaria de Covid. Siendo rechazada la propuesta por el Estado, el independentismo apeló al boicot. El resultado sería un 95.5% de voto para el “no”, no siendo reconocido por el independentismo.

Finalmente, otro de los elementos clave se sitúa en el derecho de voto de los habitantes de la isla, ya que existen tres¹⁰ listas electorales: una que permite votar en las elecciones municipales, legislativas, presidenciales, europeas, otra para las elecciones al congreso y asambleas de provincia y la tercera, el cuerpo electoral especial en el que se encuentra toda la problemática actual. Esta última está conformada por los electores con derecho a votar en una consulta sobre la soberanía de la isla, congelada desde la revisión constitucional de 2007, los cuales deben cumplir uno de los siguientes requisitos:

1. Cumplir las condiciones para ser inscrito en las listas electorales de Nueva Caledonia para la consulta del 8 de noviembre de 1998.
2. Estar inscrito (en el cuadro anexo) y domiciliado durante 10 años en Nueva Caledonia en la fecha de la elección al congreso y a las asambleas provinciales.
3. Haber alcanzado la mayoría de edad después del 31 de octubre de 1998 y cumplir una de las siguientes condiciones:
 - Acreditar diez años de residencia en Nueva Caledonia en 1998,
 - Haber tenido uno de sus padres cumpliendo las condiciones para ser elector en la papeleta del 8 de noviembre de 1998.
 - Tener inscrito a uno de sus padres (en el cuadro anexo) y acreditar haber vivido durante diez años en Nueva Caledonia en la fecha de la elección¹¹.

Pese a ser un punto de conflicto, a inicios de enero comenzó a tramitarse una reforma constitucional desde París, con plazos muy reducidos y sin contar con consenso. De hecho, Emmanuel Macron en la misiva redactada tras votar el proyecto de principios de 2024 afirma,

Será cuestión de encontrar, colectiva y responsablemente, un acuerdo que vaya más allá del simple deshielo (del electorado, ndr) y tenga en cuenta el camino

¹⁰ HAUT-COMMISSARIAT DE LA RÉPUBLIQUE EN NOUVELLE-CALÉDONIE 2021 Référendum. Fais entendre ta voix!, <https://www.elections-nc.fr/les-listes-electorales/les-3-listes-electorales> (consultado el 15/2/2025).

¹¹ Todas las características de esta lista se pueden encontrar en la página web del Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie. Liste spécial provinciale, <https://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Citoyennete/Les-elections-en-NC/Liste-speciale-provinciale> (consultado el 14/2/2025).

recorrido y las aspiraciones de cada uno. [...] A falta de este acuerdo, que sigo pidiendo y que es deseable en todos los aspectos para los caledonios, el Congreso se reunirá antes de finales de junio¹².

Sin embargo, tal y como alega la especialista de historia colonial de los territorios del Pacífico Isabel Merle en el artículo *Le personnel politique en charge du dossier calédonien fait mine d'ignorer le poids de l'histoire*¹³, en la tramitación de cualquier ley que se pretenda aprobar sobre el cuerpo electoral de Nueva Caledonia no se puede olvidar la historia colonial de la isla como así habría ocurrido en las últimas decisiones gubernamentales.

Las injerencias de Azerbaiyán, China, y Rusia en Nueva Caledonia

Durante las últimas semanas las declaraciones realizadas por algunos políticos, las informaciones proporcionadas por los medios de comunicación o los informes obtenidos a través del Servicio de Vigilancia y Protección contra las Injerencias Numéricas Extranjeras (VIGINUM, en adelante), coincidían en la influencia que por parte de varios países se estaba ejerciendo en la isla para desestabilizar a Francia, aunque la terminología utilizada por todos ellos varía según el autor.

En efecto, el término injerencia ha surgido en numerosas ocasiones al referirse a los disturbios que han tenido lugar durante el mes de mayo y junio en Nueva Caledonia. Sin embargo, el investigador Emmanuel Lincot en una entrevista realizada en 2023 en el periódico *Le Figaro* titulada «*Ambitions géostratégique*», «*ressources enviables*»...pourquoi la Chine étend son influence en Nouvelle-Calédonie? se alejaba del uso de esta terminología afirmando que si existiera injerencia en el sentido jurídico del término habría una violación de la soberanía francesa, no siendo – según el autor – el caso.

¹² LE MONDE avec AFP. *Nouvelle-Calédonie : l'Assemblée nationale vote la réforme constitutionnelle, après une nuit de tensions sur l'archipel*. *Le Monde*, 2024, 15 mayo. https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/05/15/nouvelle-caledonie-l-assemblee-nationale-vote-la-reforme-constitutionnelle-apres-une-nuit-de-tensions-sur-l-ile_6233275_823448.html (consultado el 11/2/2025).

¹³ MERLE, Isabel. *Le personnel politique en charge du dossier calédonien fait mine d'ignorer le poids de l'histoire*. *The Conversation*, (2024) <https://theconversation.com/le-personnel-politique-en-charge-du-dossier-caledonien-fait-mine-d-ignorer-le-poids-de-l-histoire-230589> (consultado el 11/2/2025).

De su parte, el periódico *News Al Ain Français*, publicaría en mayo de 2024 una vez iniciadas las revueltas en la isla, un artículo que haría referencia a la guerra híbrida «*La guerre hybride s'invite en Nouvelle-Calédonie: la France dans la tourmente*», en el que también apunta a las posibles injerencias de China y Azerbaiyán.

Así, al margen de cuestiones terminológicas existirían indicios de la influencia por parte de varios países en el movimiento independentista kanak que según el profesor de geopolítica Frédéric Encel no serían la causa de la crisis sino que llevarían a aumentar las dificultades en el territorio¹⁴. Además, se han detectado campañas de desinformación y ciberataques. Los tres países a los que se les ha señalado son Azerbaiyán, China y Rusia.

Azerbaiyán

Las relaciones entre Francia y Azerbaiyán no pasan en estos últimos años por su mejor momento y aunque las tensiones provienen de múltiples factores¹⁵ quizás el punto de inflexión podría encontrarse en el apoyo de Francia a Armenia en el conflicto del Alto Karabaj iniciado en 2021.

Así las cosas, el 6 de julio de 2023 se crearía el Grupo de Iniciativa de Bakú (BIG, en adelante), presentado como una ONG independiente pero identificado poco tiempo después con el presidente azerí İlham Aliyev. Entre sus acciones cabría destacar las reuniones/congresos con independentistas de los territorios franceses y la emisión de mensajes de desinformación a través de las redes sociales.

Respecto a las reuniones, según *Le Courrier d'Erevan*, medio informativo francés asentado en Armenia desde 2012, en 2024 habrían tenido lugar tres encuentros:

El primero el 18 de abril, a través de la invitación de una delegación independentista kanak al parlamento de Azerbaiyán, el 30 de abril el encuentro fue en Viena con partidos

¹⁴ Public Senat. Ingérences étrangères: la Russie "joue la politique du pire", selon Frédéric Encel, 2024, <https://www.publicsenat.fr/actualites/international/ingerences-etrangees-la-russie-joue-la-politique-du-pire-selon-frederic-encel> (consultado el 13/2/2025).

¹⁵ Franceinfo. On vous explique l'origine des tensions diplomatiques entre la France et l'Azerbaïdjan, en pleine COP29, 2024, https://www.francetvinfo.fr/environnement/crise-climatique/cop-climat/on-vous-explique-l-origine-des-tensions-diplomatiques-entre-la-france-et-l-azerbaïdjan-en-pleine-cop29_6896531.html (consultado el 13/2/2025).

independentistas de la Polinesia; y los días 17 y 18 de julio tuvo lugar el “*Congress of Independance Movements in the French colonial territories*”¹⁶.

Además, el VIGINUM creado en Francia en 2021, publicó en diciembre de 2024 el documento titulado “*UN-notorius BIG. Une champagne numérique de manipulation de l’information ciblant les DROM-COM et la Corse*”¹⁷ en el que en las primera líneas afirma,

Entre los meses de julio 2023 y octubre 2024, VIGINUM ha analizado la actividad numérica de una organización situada en Azerbayán y llamada Baku Iniciativa Grupo (BIG) así como un cluser de cuentas X asociado a este. Difundiendo contenidos en la línea editorial decididamente hostil a Francia, estos actores buscan deliberadamente explotar la situación política y económica en los departamentos regionales y comunidades de ultramar¹⁸.

El 16 de mayo el ministro del interior Gérald Darmanin acusaría a Azerbaiyán de injerencia en el independentismo kanak, afirmación que la diplomacia azerbaiyana¹⁹ no tardaría en desmentir a través de un comunicado.

China

Los disturbios en Nueva Caledonia de 2024 coincidieron con la celebración de los sesenta años de relaciones diplomáticas²⁰ entre Francia y China, durante las cuales se organizaron numerosos eventos y encuentros entre París y Pekín en un ambiente cordial en el que imperaron los deseos de seguir colaborando. No obstante, los intereses de cada país seguían su curso.

¹⁶ LOUSOT, Paul. Le Groupe d’Initiative de Bakou : une tentative de déstabilisation de la France et de ses territoires ultra-marins, 2024, *Le Courrier d’Erevan*, <https://www.courrier.am/fr/le-groupe-d-initiative-de-bakou-une-tentative-de-destabilisation-de-la-france-et-de-ses-territoires-ultra-marins> (consultado el 13/2/2025).

¹⁷ Premier ministre. Secretariat général de la défense et de la sécurité nationale. UN-notorius BIG. Une champagne numérique de manipulation de l’information ciblant les DROM-COM et la Corse, https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Publications/20241202_NP_SGDSN_VIGINUM_RAPPORT-BIG.pdf (consultado el 13/2/2025).

¹⁸ *Op. cit.*, p.2.

¹⁹ Aunque Azerbaiyán desmiente los hechos, el presidente Ilham Aliyev durante la cumbre sobre el clima COP29 que tuvo lugar en Kivú en noviembre de 2024, no dudó en pronunciar un discurso anti francés acusando al Elyseo de matar 13 personas y herido a 169 durante las legítimas protestas kanak, lo que a la ausencia de Emmanuel Macron valió el anuncio de la ministra de transición ecológica Agnès Pannier-Runacher.

²⁰ MINISTÈRE DE L’EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. France Diplomatie. France-Chine: 60 ans de relations diplomatiques, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/chine/relations-bilaterales/france-chine-60-ans-de-relations-diplomatiques/> (consultado el 13/02/2025).

Así, una vez iniciados los disturbios en la isla, una de las primeras medidas que se tomaron desde el Eliseo fue la prohibición de la red social china *Tic Toc*, siendo muy cuestionada esta decisión por su fragilidad jurídica. En este punto cabe señalar que China es otro de los países que tienen en mira a la isla francesa en la que desde hace años está presente y ha creado incluso la Asociación de amistad sino-caledoniana. Las maniobras de Pekín en la zona le han valido un epígrafe en el informe de más de 600 páginas elaborado por Paul Charon y Jean Baptiste Jeangène Vilmer publicado en 2021 por el *Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire* (IRSEM), titulado *Les opérations d'influence chinoises*, en el que se analizan todos los puntos de interés del gigante asiático.

En efecto, la independencia de Nueva Caledonia²¹ está presente en la agenda china, de ahí que se le atribuyera injerencias durante el referéndum de 2018 y muestre su apoyo al independentismo. Aunque según Emmanuel Lincot²² no habría pruebas de la financiación de los partidos independentistas kanak sí las habría sobre las invitaciones de estos a Pekín en el marco de coloquios internacionales.

Además, no se puede olvidar tres aspectos económicos y estratégicos de gran calado: la Iniciativa de la Franja y de la Ruta, las minas de níquel de la isla y los bancos de pesca.

Respecto al primero, en 2013 Xi Jinping anunciaría la creación de la Iniciativa de la Franja y de la Ruta (IFR, en sus siglas) o en inglés *Belt and Road Initiative* (BRI, en sus siglas en inglés) tomando como modelo la Ruta de la Seda que conectó oriente y occidente, pretendiendo unir de nuevo de esta manera rutas terrestres y marítimas, un proyecto que podría tener su respuesta en el *Global Gateway* impulsado en 2017 por la Unión Europea. En este contexto, Nueva Caledonia tendría una gran importancia geoestratégica, ya que sería una zona de paso de los barcos de litio provenientes de América del sur.

Al paso marítimo se une la importancia del níquel, mineral encontrado en la isla en 1870 y que despierta la ambición de muchos países, no siendo una cuestión menor si atendemos al artículo de Antoine Louis de Prémonville, *La Nouvelle Calédonie, un atout*

²¹ CHARON, Paul; Jeangène Vilmer, Jean Baptiste. *Les opérations d'influence chinoises*, 2021, IRSEM p. 401, <https://www.irsem.fr/rapport.html> (consultado el 13/2/2025).

²² HIDALGO, Clara. "Ambitions géostratégiques", "resources enviables"...pourquoi la Chine étend son influence en Nouvelle-Calédonie, 2023, *Le Figaro*, <https://www.lefigaro.fr/international/ambitions-geostrategiques-ressources-enviables-pourquoi-la-chine-etend-son-influence-en-nouvelle-caledonie-20230725> (consultado el 13/2/2025).

stratégique méconnu dans le Pacifique publicado en la revista *Conflits*²³ donde se alude al mismo como un mineral estratégico debido a los fines para los que se usa: fabricación de un acero especial para la construcción naval, armamento, entre otros.

Por último, y no por ello menos importante, la búsqueda de China de aguas para pescar, siendo Nueva Caledonia un lugar atractivo para sus fines. Con una población que encuentra su principal aporte proteínico en el pescado y unos bancos de peces cada vez más vacíos o agotados, los barcos de Pekín estarían obligados a alejarse a miles de kilómetros para conseguir mercancía.

Rusia

Los intereses económicos y geopolíticos de Rusia, también pasan por Nueva Caledonia. Sin entrar en detalles sobre cómo la relación entre ambos países se ha ido tensionando debido, entre otros muchos factores, a la posición del país galo frente a la anexión de Crimea en 2014 o la invasión de Ucrania en febrero de 2022. Rusia, por lo tanto, también tendría un papel en la evolución de los acontecimientos de Nueva Caledonia, buscando desestabilizar al hexágono al igual que lo ha hecho en el continente africano por diferentes medios.

Por un lado, y a lo que al independentismo se refiere, el Kremlin se apoyaría en Kémi Séba²⁴, un famoso *influencer* panafricanista nacido en Francia y de familia beninesa crítico del colonialismo. Según algunos medios (*Jeune Afrique* o *Die Welt*) este habría cobrado 400.000 dólares desde entidades dirigidas por Wagner entre 2018 y 2019 y actualmente se le estaría llevando a cabo una investigación por injerencia extranjera²⁵.

Además, los ciberataques imputados al Kremlin se han sucedido. Por ejemplo, el 21 de mayo de 2024 la isla sufriría un fuerte ciberataque tras el anuncio de la visita de

²³ DE PRÉMONVILLE, Antoine Louis. La Nouvelle Calédonie, un atout stratégique méconnu dans le Pacifique, *Revue Conflits*, 2021, <https://www.revueconflits.com/la-nouvelle-caledonie-un-atout-strategique-meconnu-dans-le-pacifique/> (consultado el 13/2/2025).

²⁴ Kémi Séba condenado en varias ocasiones por incitación al odio, se le retiró la nacionalidad francesa en 2024 y a principios de 2025 anunció su candidatura a la presidencia de Benín. Kane, Coumba. Kémi Séba candidat à la présidentielle au Bénin, 2025, *Le Monde*, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/01/06/kemi-seba-candidat-a-la-presidentielle-au-benin_6485039_3212.html (consultado el 13/02/2025).

²⁵ LE FIGARO, France: Kémi Séba soupçonné de "liens" avec le groupe paramilitaire russe Wagner, 2024, <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/france-kemi-seba-soupconne-de-liens-avec-le-groupe-paramilitaire-russe-wagner-20241018> (consultado el 13/02/2025).

Emmanuel Macron a Numea; el 31 de diciembre del mismo año este irían dirigidos a servicios públicos de Nueva Caledonia y la Polinesia²⁶.

Sin embargo, Rusia estima que la situación de Nueva Caledonia (y otras islas como La Martinica), se deben a un proceso de descolonización inacabado.

Conclusiones

Tras el repliegue iniciado desde hace unos años de las tropas francesas en África, el Eliseo debe gestionar la inestabilidad de los territorios de ultramar. En el caso de Nueva Caledonia la compleja descolonización que incluye aspectos como una relativa reciente ciudadanía adquirida por parte de los kanak, la instalación de franceses en la isla como estrategia de colonización de poblamiento, la congelación del cuerpo electoral, la división entre independentistas y no independentistas, entre otros, implica que cualquier toma de decisión sea lento y deban participar todos los agentes, algunos de ellos con posiciones antagónicas.

Por otro lado, el intento de desestabilización de Francia por parte de potencias extranjeras como Azerbaiyán, China y Rusia no facilita la toma de decisiones, dificultando el curso de los acontecimientos. La situación estratégica de la isla en el Indo Pacífico, los recursos minerales como el níquel o los bancos de pesca, son solo algunas de las piezas que justificarían las injerencias por parte de los tres países mencionados para apoyar al independentismo kanak, perpetrar ciberataques o crear campañas de desinformación, acciones que también se aplican en el resto de territorios de ultramar y sobre los cuales debe seguirse el análisis.

²⁶ Franceinfo. Cyber-attaques pro-russes contre des sites de services publics en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, 2024, <https://la1ere.francetvinfo.fr/cyber-attaques-pro-russes-contre-des-sites-de-services-publics-en-nouvelle-caledonie-et-en-polynesie-1549969.html> (consultado el 13/02/2025).

Por lo tanto, se puede concluir afirmando que Francia estaría atravesando un momento complicado para el que se necesitarían soluciones consensuadas con todos los agentes implicados, tener presente el pasado para poder mirar hacia un futuro democrático y pacífico, sin olvidar que existen países que no van cesar en su intento por desestabilizar al hexágono. Así pues, por el momento y a largo plazo solo se podría hablar de una situación para Nueva Caledonia de incertidumbre.

*María Pilar Doñate Sanz**

Doctora en Seguridad Internacional

Doctora en *langues, littératures et civilisations romaines*

27/2025

21 de abril de 2025

Jose María Samaniego Pérez *

Otra mirada a la seguridad alimentaria

Otra mirada a la seguridad alimentaria

Resumen:

Como en multitud de órdenes de la vida moderna, los ciudadanos de las sociedades occidentales dan por garantizados, sin riesgo, muchos derechos fundamentales, así como otros aspectos materiales, ya sea el acceso a las comunicaciones o una alimentación muy característica de occidente, que no solo conforma lo que somos como sociedad, sino que traslada una importante percepción de seguridad a esa sociedad en su conjunto. Sin embargo, este aspecto material, no solo no está necesariamente garantizado sin discusión en las próximas décadas, sino que puede verse limitado de forma intermitente en nuestros días, por razones aleatorias, pero también de forma instrumentalizada con el objetivo de sembrar el terror y socavar la democracia. Anticiparse en todos los niveles de responsabilidad de la sociedad, con un liderazgo estratégico, puede marcar la diferencia y paliar el riesgo.

Palabras clave:

Seguridad alimentaria, cadenas de distribución, última milla, terrorismo, liderazgo estratégico.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Another perspective on food security

Abstract:

As in many aspects of modern life, citizens of Western societies take for granted many fundamental rights without risk, as well as other material aspects such as access to communications or a diet that is very characteristic of the West. These not only shape who we are as a society but also provide a significant sense of security to that society. However, this material aspect is not necessarily guaranteed without question in the coming decades. It may even be intermittently limited in our time, for random reasons but also to instill fear and undermine democracy. Anticipating at all levels of responsibility within society, with strategic leadership, can make a difference and mitigate risk.

Keywords:

Food security, supply chains, last mile, terrorism, strategic leadership

“las experiencias humanas en numerosas regiones del mundo han demostrado que los vínculos espirituales, tanto si son islámicos como cristianos, no han podido resistir las embestidas de la pobreza y de la ignorancia, por la sencilla razón de que los hombres no quieren ir al paraíso con el estómago vacío. Esa es la cuestión de fondo. Un pueblo que tiene hambre no necesita escuchar versículos. Lo digo con todo el respeto que tengo al Corán que aprendía cuando tenía 10 años. Los pueblos que tienen hambre necesitan pan, los pueblos ignorantes saber, los pueblos enfermos hospitales.”

Huari Bumedián¹

“Un pobre puede convertirse en un rebelde. Una multitud que se rebela se calma con comida; cuando la multitud esta airada hay que dirigirla al granero”

Faraón Khéti a su hijo²

“: pues el dolor no surge de las cosas agradables de que uno es privado sin haberlas probado, sino por aquello que le es arrebatado cuando estaba acostumbrado a ello”

Tucídides. Historia de la Guerra del Peloponeso³.

Alimentación: paz y guerra

Cuando uno pasea por un campo de castilla y ve el cultivo de cereales y grano de color pardo o amarillento sin atisbar el horizonte, sin tener ningún objetivo claro a la vista, es inevitable imaginarse los campos de Ucrania que llevamos viendo 3 años en las imágenes de los informativos e internet, donde tampoco vemos el final. Y, quién sabe, quizás no ver el final ayude a imaginarlo y a desarrollar la paciencia y la resistencia necesaria para que las dos ideas de paz que puedan estar sobrevolando este conflicto se conviertan en una sola que dure: “un episodio común y de mutuo beneficio”⁴.

Si miramos bien esos campos, también vemos la alimentación, y por tanto la parte más crítica de nuestra subsistencia, desarrollo, independencia, y seguridad como grupo humano, tribu, sociedad, nación o país, que ya Heródoto en su Historia, o Julio Cesar en

¹ Balta, Paul. El gran Magreb. Desde su independencia hasta el año 2000. Siglo XXI de España Editores, S.A, Madrid. 1994

² Fumey, Gilles. Geopolítica de la Alimentación. Herder Editorial. 2024. Pag 25

³ Tucídides. Historia de la Guerra del Peloponeso. Libro II, 37. Editorial Crítica. 2013. Pág. 163

⁴ Aznar Fernández-Montesinos, F. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, N.º. 183, 2016 (Ejemplar dedicado a: Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva), págs. 77-118. pág. 94

la Guerra de la Galias nos muestran de los pueblos barbaros desde la antigüedad con sumo detalle, y aunque lo hagan para resaltar la diversidad de alimentos en contraposición a la alimentación griega o romana, y quizás con una pretensión inicial exclusivamente descriptiva y/o analítica, están ya en última instancia poniendo el foco en cómo se alimentan los otros⁵, y por consiguiente en la importancia que tiene este elemento en cualquier tipo de aproximación que se haga sobre los vecinos, abriendo la puerta de esta manera a posibles guerras que permitan mejorar la situación actual de ese grupo, o simplemente que permitan mantener el bienestar⁶ del mismo. Política, en definitiva.

Si vemos así las cosas, atrevámonos a advertir entonces que cuando por ejemplo en la reforma agraria de los Craco en el año 133 a.C.^{7,8}, que en líneas generales pretendía que los excesos de terreno cultivable que no tenían en su poder los ricos senadores terratenientes pasasen a manos de pequeños agricultores, estos también solían ser soldados: soldados y agricultores o granjeros por tanto, una asociación nada baladí que conviene hacer y no olvidar, ya que quien está cerca de la tierra y es consciente de su importancia y del esfuerzo que requiere su trabajo, esta quizás más dispuesto a defenderla, especialmente si su oficio alternativo o complementario (o mejor dicho, inevitable) es la guerra⁹. Eso hoy no pasa: la mente del ciudadano occidental moderno está lejos del origen y disposición de los alimentos, cosa que contrasta con el hecho de que el 70% de la población mundial se gana la vida produciendo alimentos (y la mayoría son mujeres¹⁰).

Ya más recientemente, como consecuencia de la crisis alimentaria que se produjo en el año 1973 debido a los embargos políticos y la subida de los precios del petróleo que provocaron una gran inflación, EE. UU decide convocar al año siguiente la Conferencia Mundial de la Alimentación, en la que Kissinger pronuncia un discurso en el que insta a que se realice una mayor inversión en el mundo entero en materia de seguridad

⁵ Perez Samper, M. Ángeles. La historia de la historia de la alimentación. *Chronica Nova*, 35, 2009, 105-162

⁶ Aznar Fernández-Montesinos, F. Los recursos y el conflicto. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de Análisis. 10 de febrero de 2016. Pág.3

⁷ Iglesias-Jurado, Juan. *Derecho Romano*. Sello Editorial 2013. pág. 24, pág. 176.

⁸ Braudel, F. *Memoria del Mediterráneo*. Catedra 1998. Pág. 312

⁹ Aznar Fernández-Montesinos, F. El retorno de la Guerra. *El diario Montañés*. Martes 17 de septiembre de 2024.

¹⁰ Fumey, Gilles. *Geopolítica de la Alimentación*. Herder Editorial. 2024. Pág. 18

alimentaria, con el propósito de que “dentro de diez años, ningún niño se fuese a dormir con hambre”¹¹.

Estos ejemplos distantes en el tiempo, así como otros muchos que podrían surgir al profundizar en la historia del hombre y sus conflictos en general (que no son objeto de este análisis), indican un camino que hay que transitar, ya que es frecuente pensar que los enfrentamientos se vienen produciendo porque detrás hay una razón sublime y sofisticada¹² que manda sobre las demás causas y es la responsable de llevar a los grupos a la guerra (ideas solemnes sobre relatos mitológicos de supremacía o diferenciadores), cuando en realidad sabemos, que sin llegar a ser lo contrario, los aspectos materiales tienen una importancia al menos similar en el desencadenamiento de las mismas, de manera que, resaltemos la alimentación, o mejor dicho la seguridad alimentaria, como un elemento de preocupación máxima desde los primeros momentos de la formación de las civilizaciones masivas¹³ en Mesopotamia y Egipto durante el cuarto milenio a.C.

En todo caso, pensemos que seguramente hayan sido razones éticas las que han llevado a los países en numerosas ocasiones a lo largo del tiempo a realizar afirmaciones como las de Kissinger, pero no olvidemos también que probablemente la intención de evitar la desestabilización política y la guerra en zonas del mundo que podrían verse afectadas por la inaccesibilidad a los alimentos (provocando consecuencias desastrosas más allá de sus fronteras) es una razón igual de importante y factible, además de complementaria.

De manera que da igual si hablamos desde un enfoque *wilsoniano* o desde la visión más dura de la *realpolitik*¹⁴, ya que esas clasificaciones conceptuales puede que en ocasiones solo sean palabras “sonajero”, que nos desvían de lo importante: entender y estar alerta sobre qué es lo que hay que hacer para defender nuestros valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, que son los que permiten poner al ciudadano en el centro de todo, mediante unas instituciones sólidas y democráticas¹⁵, ya que no es una cuestión

¹¹ <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b424b9bc-ba88-402c-bd60-dadaa692c6a6/content>. Pág. 28

¹² Pérez, Joseph. Humanismo en el Renacimiento Español. Gadir. 2013. Pág. 66

¹³ Braudel, F. Memoria del Mediterráneo. Catedra 1998. Pág. 68

¹⁴ Steel Ronald. El presidente Wilson y los neoconservadores. Enero de 2004. Revista POLITICA EXTERIOR. Número 97.

¹⁵ Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Capítulo 2. Una España segura y resiliente.

menor percibir que la alimentación ha sido una amenaza y riesgo para la paz desde siempre, y que el acceso a la misma es un factor polemológico de primer nivel, que ha provocado a lo largo de los siglos numerosos conflictos y guerras, y por consiguiente que no hay ningún elemento de juicio que nos diga que no lo será en el futuro: sin la garantía del acceso a la alimentación de una forma no traumática, no es posible garantizar la paz y los principios, valores y fines anteriormente detallados, que son la base general política y diferencial de los países occidentales desarrollados entre los que nos encontramos.

En definitiva, resaltemos que no parece que hayan abundado largos periodos de paz en la historia, mientras han existido profundas diferencias en el acceso a los alimentos y al agua, tal y como seguimos viendo en ejemplos paradigmáticos en el África actual (concretamente en el Sahel con conflictos entre pastores y agricultores¹⁶), provocados generalmente por el aumento de la demografía y la sequía, y que nuestro contexto mundial, según la ONU, apunta a que en el año 2050 la población mundial rondara los 10.000 millones de personas, un aumento de cuatro veces la población de la tierra desde 1950, que más del 50% se producirá en África y que muy probablemente alcanzará los 4.000 millones de habitantes en el año 2040, donde al mismo tiempo se estima que se puedan llegar a ver afectadas por la falta de agua hasta 90 millones de hectáreas, de aquí a 2060¹⁷.

A lo que habría que añadir que, a pesar de que África posee el 24% de la superficie cultivable del mundo, solo tiene el 9% de la producción agrícola, por lo que podemos decir, sin mucho riesgo de equivocarnos, que la mencionada presión demográfica y la escasez de alimentos se convertirán en un factor de primer orden en la estabilidad de Europa en las próximas décadas, ya que como es sabido la geografía manda, y nuestra cercanía a África es un hecho sin discusión posible.

Pues bien, sumemos a todo lo anterior conflictos como el mencionado de Ucrania, en el que ya en sus inicios pudimos ver cómo se bombardeaban por parte de Rusia los graneros¹⁸, buscando lógicamente hacer daño a su economía, pero también “trabajar” la psique de la población al proyectar posibles limitaciones en el acceso a la alimentación,

¹⁶ Aznar Fernández-Montesinos, F. Los Recursos y el Conflicto. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis. 10 de febrero de 2016. Pág. 8

¹⁷ Fumey, Gilles. Geopolítica de la Alimentación. Herder Editorial. 2024. Pag 112

¹⁸ <https://elpais.com/economia/2022-11-07/rusia-se-lleva-por-delante-un-tercio-del-granero-ucranio.html>

y consideremos también al mismo tiempo acontecimientos recientes como la pandemia provocada por el COVID-19, los problemas climáticos que afectan a los cultivos, o las tensiones en las cadenas de suministros globales, que impiden que fertilizantes¹⁹ y cereales lleguen a sus mercados de destino, para ser procesados o consumidos directamente²⁰, sin olvidarnos de los posibles episodios de agroterrorismo²¹ a los que nos podemos enfrentar, y tendremos todavía más nítido el contexto global.

Sin embargo, todos estos hechos, posibles riesgos y amenazas descritos, son conocidos, estudiados y analizados sobre todo desde una perspectiva de la alimentación en su estado primario, primigenio incluso en el caso de África (donde millones de familias viven directamente de sus cultivos), a pesar de que en lo que a la seguridad alimentaria se refiere, tan importante es la producción, los fertilizantes, las políticas agrarias (más planificadas o menos), la climatología, la tecnología (que puede ayudar a corregir su aleatoriedad), el acceso a las semillas y otros factores (la fabricación procesada de alimentos), como aspectos sociales o la distribución alimentaria.

Y es aquí, al estudiar este extremo de la distribución de alimentos, cuando se aprecia que los principales análisis se centran en cómo llega la alimentación a las grandes ciudades, a los grandes *hubs* que distribuyen, es decir, se estudian las grandes cadenas de distribución de alimentos: transporte marítimo o terrestre entre países o regiones, desde las que se transporta el grano o la ganadería, o en ocasiones el producto procesado e industrial.

Sirva de especial ejemplo, por su rigor y actualidad, que en el estudio realizado por Gilles Fumey en su libro “Geopolítica de la alimentación” (2024), con más de 260 interesantes y documentadas páginas, el autor dedica apenas un par de ellas al abastecimiento en tiempos de crisis. Se menciona que un posible ciberataque podría paralizar a los encargados del abastecimiento en Francia, lo que provocaría una importante catástrofe, porque se estima que los distribuidores solo tendrían reservas para 3 días. Sin embargo, su análisis se centra en las cadenas globales y el peligro de la dependencia que

¹⁹ Simil, Vaclav. Cómo funciona el mundo. Una guía científica de nuestro pasado, presente y futuro. Penguin Random House Grupo Editorial. Debate. 2023. Pag 99-105

²⁰ ABC (2022) La Guerra de Ucrania estresa la seguridad alimentaria mundial. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/abci-guerra-ucrania-estresa-seguridad-alimentaria-mundial>

²¹ Soteras Escartín, Fernando. Agroterrorismo, La nueva amenaza emergente para las sociedades de consumo. Dialnet-3345698-

actualmente existe en Francia de los alimentos del exterior, al considerar que la autonomía alimentaria de las 100 áreas urbanas más importantes del país es tan solo de un 2%, o según sus palabras: el 98% de los alimentos en estas ciudades es importado, siendo por tanto el talón de Aquiles de un sistema tan globalizado el transporte en un mercado global²².

Y siendo cierto y crítico que hay un punto débil en esa dependencia de las grandes cadenas globalizadas de distribución, especialmente en el contexto que hemos descrito anteriormente, y que por tanto debe consecuentemente ser estudiado con detenimiento de forma permanente, buscando que afloren potenciales problemáticas indeseadas al tiempo que se coordinan medidas entre los diferentes ministerios responsables de la seguridad alimentaria, lo que en realidad nos ocupa y preocupa aquí, es que no se deja de sobrevolar en general (aparentemente sin ser visto, en la mayor parte de estos estudios) sobre un aspecto absolutamente sensible, que deja abierta una vía para posibles amenazas y catástrofes, que debe ser desvelado y analizado con al menos la misma dedicación y profundidad: es decir, ¿qué ocurre con lo que podríamos llamar la distribución de esos alimentos en las últimas millas?

Ver el paisaje

Porque, si sabemos ver el paisaje²³, y analizamos una fotografía imaginaria o real de cualquier zona urbana occidental, de nuestras ciudades en definitiva, podremos ver que entre sus parques y jardines, y resto de comercios, edificios y demás elementos urbanos, cada pocos cientos de metros, existen diferentes tiendas de alimentación, supermercados e hipermercados, que prestan una labor fundamental en las sociedades modernas en las que vivimos, por ser los canales que proveen de todos los productos de consumo que caracterizan nuestras sociedades avanzadas, y que además, e independientemente de otras consideraciones, son una fuente de creación de riqueza y bienestar.

²² Fumey, Gilles. Geopolítica de la Alimentación. Herder Editorial. 2024. Pag 252,253

²³ Martínez de Pisón, E. Saber ver el paisaje. Estudios Geográficos. Vol. LXXI, 269, pp.395-414. Julio-diciembre 2010. ISSN: 0014-1496. Eissn: 1988-8546. Doi:10.3989/estgeogr.201013

Esto es, hablamos de una red capilar que garantiza que millones de personas puedan entrar a diario en sus establecimientos para comprar sus necesidades más básicas o sus caprichos y lujos, y que concretamente en España cuenta con más de doscientos mil puntos de venta, de los que unos veintiséis mil son supermercados, unos siete mil autoservicios y casi 600 hipermercados²⁴, que aunque sea de forma indirecta es ya mencionada en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021²⁵ entre las infraestructuras críticas que pueden ser objeto de posibles ataques, al incluir el acceso a la alimentación como una de ellas.

Si pensamos entonces a continuación en posibles shocks o estrés en la accesibilidad a los alimentos, de la manera en la que se entiende en nuestro día a día, comprenderemos rápidamente que estos podrían ser un factor desestabilizador de importantes consecuencias por sí mismo, máxime si se mantienen en el tiempo en zonas urbanas y especialmente pobladas, lo que sin duda podría tratarse también de un poderoso ariete en un ataque combinado de guerra híbrida, utilizado en un momento muy concreto, muy estudiado, o simplemente aprovechado y aplicado a partir de un hecho azaroso, de forma intermitente durante una etapa, o sostenido todo lo posible en el tiempo.

En esta línea, vayamos un paso más allá e intentemos entender que es muy probable que una de las cosas que hizo que el confinamiento durante el Covid-19 no derivara en una catástrofe social sin precedentes en la historia reciente (incluso por encima de lo que hubiese supuesto la falta de acceso ilimitado al ocio y a la información mediante los móviles y las tabletas), fue el hecho de que las cadenas de distribución alimentaria funcionaron casi sin errores: la población tenía acceso a la alimentación, no solo básica, de una forma, podríamos decir, extraordinaria por ordinaria, casi “mágica”, como ocurre con otras muchas cosas que se dan por hechas y garantizadas en el mundo occidental desarrollado, y sobre las cuales no vemos su fragilidad e importancia hasta que nos faltan.

Pero aclaremos que no fue magia, si no eficacia, y la razón es que la distribución alimentaria es un sector que funciona muy bien en el mundo desarrollado, y

²⁴ <https://uvesolutions.com/es/>

²⁵ Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Capítulo 2. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/31/pdfs/BOE-A-2021-21884.pdf>

especialmente en España, donde en los últimos años, exceptuando unos momentos puntuales producidos por efectos llamada muy contagiosos en las redes sociales, no han producido en general roturas de stock en los lineales de las tiendas, así que si reflexionamos y calibramos a contrario sensu este punto, veremos, sin necesidad de hacer grandes ejercicios de imaginación, por tener todos grabadas en la retina imágenes reales recientes del caos y la desesperación que se han generado durante los fatídicos días de la Dana en Valencia, que han supuesto más de 200 muertos en estos momentos, que por supuesto la sensación de dolor, desesperación y desconcierto se han debido a la pérdida de vidas y de viviendas, al barro y al lodo que todo lo inunda, pero también que el desasosiego producido se debió muy especialmente a la falta de acceso a los alimentos básicos y al agua durante días.

De hecho, apuntemos ya para guiarnos que si nos atenemos a la pura gestión técnica de crisis (que lo que pretende en última instancia es restituir las condiciones previas de la forma más rápida posible, es decir salir de ella²⁶), podemos ver que no es comparable lo ocurrido en Paiporta, donde todavía hoy día la gente se desplaza grandes distancias para comprar el pan, corriendo incluso el riesgo de no encontrarlo al llegar a su destino, con la gestión realizada en Madrid tras los atentados del 11 M, tras los cuales los trenes funcionaron al día siguiente, provocando gran frustración e impotencia en los terroristas que intentaron atacar otras líneas de tren días después.

Y pensemos también por último, que esta observación, que está al alcance de cualquiera que sepa mirar (y pensar sobre lo que mira), nos muestra claramente como incidiendo en esas palancas puede crearse una gran desestabilización que, como decíamos, en un escenario de guerra asimétrica, acción terrorista puntal, o como parte del desarrollo de un planeamiento de guerra híbrida, puede provocar el mal funcionamiento de estas infraestructuras críticas de forma sincronizada en combinación con otras acciones para hacer un gran daño.

²⁶ Aznar Fernández-Montesinos, F. Reflexiones sobre la gestión de crisis (reedición). 22 de octubre de 2021. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pág. 8 y 9

El miedo y los fines políticos

Si el terrorismo consiste fundamentalmente en ganar la batalla en la mente²⁷ de los ciudadanos, sembrando el pánico y la duda en el sistema, provocando un miedo irracional (que puede pasar a estar justificado), un shock en la cadena de suministro alimentaria puntual (o prolongado) puede convertirse en un acto terrorista de primer nivel, que además de crear necesidades básicas, llegado el caso podría también ser utilizado convenientemente con el objetivo de incidir o influir en la población con un fin muy concreto, de la misma manera en la que quien sabe si los atentados del 11 de marzo de 2004 pudieron hacer, respecto de las elecciones generales de 2004²⁸.

En definitiva, al analizar así las cosas debemos advertir que esa red capilar reseñada está, en el panorama español, en líneas generales, bastante concentrada en compañías y centros de venta muy verticalizados, es decir, con empleados y medios de transporte de las mercancías propios de las empresas que las operan, y por consiguiente, como ya se ha vivido en países desarrollados en ocasiones recientes de la historia (recuérdese aquí el caso de Jimmy Hoffa²⁹), más expuestos a posibles extorsiones por soborno o coacción en el marco puntual de un conflicto interno complejo en la empresa, o incluso sabotados por profesionales implicados en los procesos de abastecimiento de las últimas millas que han estado “dormidos” largo plazo, y puedan ser activados convenientemente con el fin de romper o bloquear ese tramo crucial del abastecimiento de alimentos básicos. O simplemente por otro lado, expuestas a sabotajes puntuales en los sistemas de información, herramientas tecnológicas y servidores, que tanto en un caso como en otro hacen posible y garantizan los suministros diarios en los centros de venta.

Por tanto, como ya hemos dicho, sin lugar a duda la preocupación y ocupación que requiere la seguridad alimentaria en el sector primario es fundamental, así como en la industria de la alimentación procesada (que en buena medida necesita del anterior), pero no se puede obviar cómo se dispone en última instancia de los alimentos por parte de

²⁷ Aznar Fernández-Montesinos, F. Teoría de la guerra y relato. La Zona Gris. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pag 423

²⁸ Díez Nicolás, J. Ponencia: Terrorismo y sociedad. Jornada” 20 años después del 11-M. Una mirada prospectiva. El terrorismo del Futuro”. <https://www.youtube.com/live/wzOEnRIPbBk?feature=shared>. 3:00:00 -3:10:00

²⁹ Brandt, Charles. Jimmy Hoffa. Caso Cerrado. Editorial Crítica. 2019

los ciudadanos, que lo hacen mediante una red atomizada de centros físicos, que reciben en su gran mayoría las mercancías a diario, ya que no tienen una gran capacidad para almacenar muchos días de stock, y que se basan en definitiva en sistemas de flujos tensos logísticos, que como estamos viendo dependen de algunos elementos que pueden ser fácilmente alterados y desestabilizados.

Tengamos en cuenta llegados a este punto el hecho de que determinados operadores de distribución alimentaria tengan en nuestro país cuotas de mercado en algunas regiones (o a nivel nacional) que están por encima del 25%, como ocurre hoy en día, y que su principal competidor tenga otro tanto, y que llegado el caso de un shock en la cadena de distribución simultaneo en ambos operadores, o con espacios de tiempo cortos entre ellos, deje fuera de juego sin acceso a alimentos y productos de primera necesidad, durante días o semanas, o quizás más tiempo, a una parte importante de la población.

Es una amenaza muy factible, que no tienen por qué ser apocalípticos, y que podría significar que más de 50 euros de cada 100 que fuesen a ser destinados a alimentación diariamente en una zona geográfica concreta, como puede ser un importante núcleo urbano, simplemente no puedan ser gastados durante periodos que, aunque no sean largos, pueden ser lo suficientemente relevantes como para desencadenar el pánico social, especialmente si además va acompañado de una campaña de propaganda simultánea. No hace falta que sean semanas ni meses, como decimos, bastan días para generar confusión y necesidades básicas, y por tanto para atemorizar a la población generando inseguridad.

Que puedan ser activadas de forma sincrónica en varias cadenas, o con otras medidas, en lapsos de tiempo, podrían suponer una amenaza potencial de mucho impacto en zonas con altas concentraciones de población, pero pueden ser especialmente impactantes si de lo que estamos hablando es de ciudades autonómicas o de archipiélagos, ya que en cuestión de horas o días pueden ser desestabilizadas por completo, sembrando un pánico profundo.

Lógicamente, el control de los puertos, y los flujos logísticos, así como el transporte por carretera en general, tienen sus vigilancias y controles, pero consideremos que puede ocurrir también que esas mercancías no lleguen desde los centros de distribución o

almacenes logísticos a los diferentes puntos de proximidad que el ciudadano visita a diario, y garantizan su abastecimiento.

Así, dadas estas hipótesis, apuntamos también aquí que la alternativa y/o solución frente a estrategias y ataques híbridos sobrevenidos con acciones de esta naturaleza, no debería consistir en la intervención improvisada y directa en la actividad empresarial, y/o limitando algunos derechos fundamentales (que nos hacen progresar y nos distinguen y recuerdan cuales son nuestros valores), sino que quizás sea prudente pensar que pueda ser abordado mediante el desarrollo anticipado de medidas o normativas específicas que al menos analicen estas amenazas, y ayuden a controlar y mitigar los riesgos que la distribución alimentaria puede tener en esta fase final del proceso de las ultimas millas.

Ya que, si la acción terrorista de esta naturaleza puede provocar un miedo descontrolado a la falta de alimentación, aunque sea limitada en el tiempo, no es menor el daño que se causa en la percepción que la sociedad puede proyectar sobre nuestro modelo político-social, si el Estado, de forma precipitada, toma el control abruptamente (aunque sin duda con buena intención), pudiendo tener que pasar por alto algunos derechos, o no haciéndolo de forma ágil y rápida por no ser posible, teniendo por tanto que improvisar y ralentizar la recuperación de la normalidad. Si esto ocurre, el daño a nuestras democracias también se produce, ya que como decimos ésta también se basa en la percepción de fortaleza que tienen de ella sus ciudadanos frente a las amenazas.

Conclusiones y recomendaciones

De la misma manera que existen sistemas de control o protocolos de actuación en las compañías químicas, o de otra naturaleza peligrosa, como aquellas que manejan tecnología nuclear u otras, parecería razonable que se pudiera legislar desde la UE, o en los estados miembros, sobre el desarrollo de medidas concretas, que, con equipos multidisciplinares, públicos y privados, a través de comisiones de trabajo, se pudieran reunir con cierta periodicidad a nivel nacional y/o autonómico, de tal forma que fuera posible comprobar determinados parámetros y *checklists*, confeccionados por equipos de especialistas en el sector de la distribución, y en otros campos también transversales, que estudien métodos logísticos, aspectos críticos de preparación y expedición de alimentos, o sistemas de información sobre los que descansan estos, obligando, por

ejemplo, a tener y revisar un “*Disaster Recovery Plan*” con contenidos mínimos en estas materias.

Quizás, también podría pensarse en la pertinencia o conveniencia de incluir (o ampliar), en los protocolos sobre normativa ESG (reciente Directiva de Informes de Sostenibilidad Corporativa de la UE (CSRD)), o de seguridad como la Directiva NIS2 de Ciberseguridad, aspectos y datos específicos sobre elementos críticos de los últimos tramos de las cadenas de distribución, para que así se pudieran verificar y comprobar en qué medida se está cumpliendo con determinadas obligaciones en esta materia, así como en todos aquellos aspectos expuestos que puedan generar un shock de demanda

Pero demos otro paso más allá, porque ya se sabe que el factor humano lo cambia todo, y solo mirar la tecnología o los procesos no basta. Tal vez, promocionar el desarrollo normativo de políticas sobre las trayectorias, cualificación y responsabilidades concretas de las personas que trabajen en la *supply chain* de último tramo pueda ser de utilidad, ya que no solo el terrorismo o la guerra híbrida, sino también la negligencia o la incompetencia pueden originar grandes problemas. Pensemos en los fallos sistémicos fruto del azar o los cisnes negros, o simplemente el hackeo sin fines políticos (además de cualquier otro elemento no controlado), que podría poner en jaque la distribución alimentaria, provocando los ya mencionados daños, pero sobre todo pensemos también que podrían ser aprovechados coyunturalmente para sembrar el terror o la confusión.

No obstante, pensemos también que las personas son una vez más la solución, lo que lo cambia todo: si es el ciudadano quien recibe el impacto de un potencial ataque como este, para doblegar su voluntad y el crédito en el sistema, también puede ser a su vez la medicina.

En las sociedades veloces e inabarcables en las que vivimos, es importante reflexionar sobre la posibilidad de que las compañías responsables, después de un buen análisis de sus compromisos sociales (y por tanto por convencimiento, no solo por imperativo legal), adopten medidas inspiradas en el buen gobierno corporativo, que por supuesto garanticen los intereses de sus accionistas, pero que también puedan defender los intereses de la sociedad en su conjunto, al promover en sus órganos de gobierno un liderazgo estratégico que visualice estas amenazas o posibles alteraciones o mutaciones de las mismas en cada momento, y que en consecuencia desarrollen una forma de

invertir en sus compañías que ayude a evitarlas, colaborando y alineándose con las necesidades de la sociedad moderna y democrática en la que vivimos.

Es decir, que si se consigue que entre los objetivos y las decisiones estratégicas que toman las empresas estén presentes en la mente de los que deciden estos asuntos de vital importancia para la seguridad de todos, quizás, aunque no se evite el problema puntual, o el ataque, sí podemos hacerlo menos probable, o en cualquier caso menos sistémico, y por tanto menos dañino.

Por todo lo anterior, parece importante ocuparse del estudio y análisis de estas amenazas concretas, para que puedan así surgir medidas que se encaminen a instruir y sensibilizar al colectivo que forma parte de los órganos de decisión, para que sepan ver el paisaje, sin caer en teorías conspiranoicas, con serenidad, es decir, aprendiendo a ver con análisis frío de forma anticipada lo invisible³⁰, eso que no se ve ni es evidente en este nuevo campo de batalla que lo inunda y conecta todo, ya que estas cuestiones no siempre podrán ser gestionadas con anticipación por la legislación ordenada, al ir todo mucho más deprisa que la capacidad de reacción del legislador, que está a verlas venir cuando la amenaza es precisamente que no se ve.

De manera que si se reflexiona y se evitan desde los órganos de gobierno los posibles cortoplacismos y simplificaciones comerciales híper tácticas, que en última instancia lo fían todo a la legislación obligatoria cuando esta llegue, pensando que ya se encargará alguien de regular y velar estas cuestiones, nos podemos encontrar con el hecho de que posibles obligaciones normativas sobre los puntos aquí tratados puedan llegar (o no), pero lo que es casi seguro es que cuando lo hagan será tarde, y serán vistas como un aumento de la burocracia o la intromisión, lo que generará dilación en la anticipación y ejecución de medidas, mientras se oscila en la eterna discusión entre seguridad y libertad.

Así que contribuir en la parte que corresponda, una vez que se ha visto el posible impacto que puede tener en la sociedad lo aquí tratado, es un ejercicio de liderazgo estratégico que las compañías y sus responsables, en sus respectivos ámbitos y mercados, no pueden delegar en nadie.

³⁰ Aznar Fernández-Montesinos, F. Repensando el liderazgo estratégico. Sílex Ediciones 2018. Pag 126

En conclusión, como ocurre con otros riesgos que estén por llegar, necesitamos ese liderazgo que anticipe la mayor parte de ellos en estos ámbitos de la seguridad alimentaria, un liderazgo basado en la sensibilidad para ver la amenaza y en la perspicacia, entendida ésta como la capacidad para comprender qué está pasando. Ambas son cualidades escasas que requieren anticipación en su detección, y trabajo, además de que no parecen delegables en las máquinas. Y quizás tampoco sea muy conveniente ni recomendable querer suplirlo sucumbiendo a los cantos de sirena³¹ de la intromisión improvisada, que coarte libertades sindicales, la intimidad de los trabajadores o a la libertad de empresa, por poner algunos ejemplos, haciéndonos así caer en la trampa de aquellos que pretenden hacernos daño, obligándonos a renunciar a nuestros principios y valores, condenando nuestro modelo político y de desarrollo social, y sobre todo individual, que es a la postre la unidad de medida y el sello occidental por definición que nos hemos dado y debemos proteger.

Pensemos, que poner de una forma desasosegada la amenaza en el centro de todo es caer en la trampa que nos quieren tender, ya que la combatiremos con armas que quizás puedan ser eficaces en el corto plazo, pero que es seguro que nos desnaturalizarán poco a poco, sobre todo si además importamos y adoptamos el lenguaje y la dialéctica de los que nos quieren atacar o doblegar.

En cambio, y por el contrario, también en un ejemplo como este, debemos confiar en que los individuos con su iniciativa y sus derechos estén en el centro de todas las decisiones, sin ser cercenados, al tiempo que guiamos y ayudamos a poner la gestión de los problemas de la seguridad alimentaria (y las compañías que están implicadas) en manos del liderazgo estratégico más apto³², que vea más y más lejos, donde no es posible ver a primera vista sin ayuda, como diría Newton.

³¹ Ignatief, Michael. El mal menor. Ética política en una era de terror. Santillana Ediciones Generales, S.L. Taurus. 2005. Pag 53.

³² Ordine, Nuccio. Clásicos para la vida. Una pequeña biblioteca ideal. Acantilado. 2017. Pag. 110

Un liderazgo que permita garantizar que no renunciamos a lo que hemos decidido que queremos ser, pero que al mismo tiempo nos permita limitar al máximo la probabilidad de que se produzca un evento fatídico como el descrito aquí, porque ya se sabe que con las cosas de comer no se juega, y menos a juegos de azar.

*Jose María Samaniego Pérez**

Director de Recursos Humanos y consultor de capital humano.

28/2025

24 de abril de 2025

Juan Antonio Sánchez Rodríguez

Materias primas: la garantía de suministro en España

Materias primas: la garantía de suministro en España

Resumen:

España atesora el potencial transformador encabezando la transición energética europea de la mano de las materias primas, esenciales para el abastecimiento. La relevancia que proporciona la UE mediante nueva legislación presenta una serie de oportunidades de suministro sin olvidar el interés nacional. En la actualidad, el litio español representa una oportunidad para reducir la dependencia exterior, posibilitando la emergencia de una industria nacional. Para preservar esta ventaja comparativa a largo plazo, cabe explorar alternativas como el telurio para lograr explotar el yacimiento del Monte Tropic dada la creciente demanda de este mineral en la industria de semiconductores y renovables. Bien es cierto que, el acceso a estos recursos contiene un factor geopolítico que condiciona y afecta las relaciones bilaterales entre naciones cuyos intereses se vean contrapuestos.

Palabras clave:

España, materias primas, seguridad energética, minería, medio ambiente.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Raw materials: The supply guarantee in Spain

Abstract:

Spain holds transformative potential by leading Europe's energy transition through its raw materials, essential for supply chains. The EU's emphasis through new legislation presents a range of supply opportunities while keeping national interests in focus. Currently, Spanish lithium offers a chance to reduce external dependence, enabling the emergence of a domestic industry. To maintain this comparative advantage in the long term, alternatives like tellurium should be explored, aiming to exploit the Monte Tropic deposit given the growing demand for this mineral in the semiconductor and renewable energy industries. It is worth noting that access to these resources entails a geopolitical factor that influences and shapes bilateral relations between nations with conflicting interests.

Keywords:

Spain, raw materials, energy security, mining, environment.

Introducción

En el contexto de transición energética global, las materias primas son esenciales para el desarrollo de tecnologías limpias, en paralelo a sus proyecciones de escasez en suministro. La Unión Europea enfrenta una creciente necesidad sobre estos materiales, especialmente en un momento de inestabilidad geopolítica y urgencia por reducir la dependencia de combustibles fósiles.

Para abordar las carencias en la oferta y demanda de materias primas esenciales, los países están estableciendo alianzas entre gobiernos para impulsar nuevos proyectos y asegurar la estabilidad del suministro. Este hecho presenta nuevas oportunidades, aunque las naciones deben evaluar su papel dentro de las cadenas de valor de las tecnologías limpias. Los países en desarrollo, especialmente en África, poseen el 30% de las reservas globales, siendo fuentes cruciales en la extracción mineral¹.

Sin embargo, la oferta de estos minerales está concentrada en pocos países, lo que, junto con la alta demanda proyectada, plantea posibles problemas de suministro y estabilidad en precios. A pesar de la innovación en proyectos de extracción y procesamiento, la situación continúa siendo frágil, especialmente con restricciones geopolíticas en países productores como la República Democrática del Congo o China, este último prohibiendo la exportación de tierras raras. Esto subraya la importancia de implementar medidas estratégicas para garantizar un suministro estable².

Con el fin mencionado sobre incentivar la independencia de proveedores externos y aprovechar las oportunidades presentes, el Ministerio de Transición Ecológica en España y la Unión Europea han diseñado una hoja de ruta para gestionar de forma sostenible las materias primas. Esta estrategia busca identificar y asegurar el suministro de minerales esenciales para dicho proceso de transformación. La nación española, además, cuenta con una posición estratégica al disponer de una variada riqueza mineral en diferentes regiones del país³.

¹ *Transformar la demanda de materias primas críticas en desarrollo*. (2024, 10 septiembre). Foro Económico Mundial. <https://es.weforum.org/stories/2024/06/la-demanda-de-minerales-criticos-aumenta-como-garantizar-que-esta-tendencia-impulse-el-desarrollo/>

² Arcos Vargas, A. (2023). Soberanía energética: De los combustibles a las materias primas. *Economía Industrial*, (427), 113–123. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=9363355>

³ Giorgi, M. (2023, 29 agosto). España se posiciona como potencia en minerales críticos clave para la transición de la UE - Energía. *Energía Estratégica España*. <https://energiaestrategica.es/minerales-criticos-espana-renovables/>

Cabe recalcar que, en este planteamiento de explotación, se pretende tener en cuenta la consecución hacia un modelo energético sostenible reduciendo al máximo el impacto ambiental. Algunas de las propuestas son el soterramiento de minas, la aplicación de última tecnología, el uso de técnicas avanzadas de geo metalurgia, la depuración y reciclaje de residuos...⁴

La nueva Ley de Materias Primas de la UE

Estas materias primas juegan un papel tan importante en la unión, que se ha procedido a legislar sobre ello mediante la nueva ley de materias primas fundamentales.

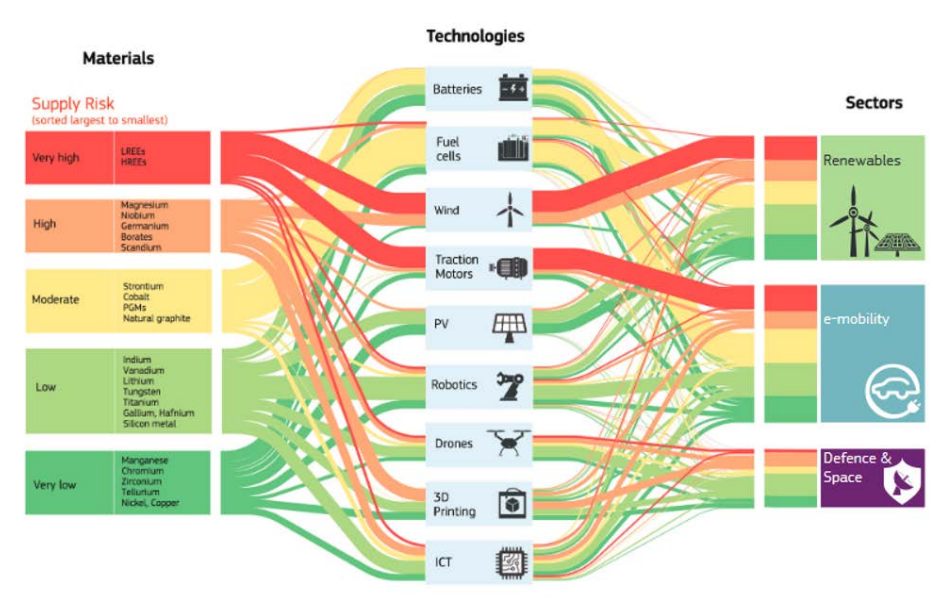
El principal objetivo es reducir la dependencia de proveedores monopolísticos como es el caso de China. Los campos de importancia estratégica son las energías renovables, eléctricas, la defensa y el espacio. La identificación de prioridades es clave para aumentar la producción, diversificar los suministros y aumentar la capacidad analítica para tener en cuenta los riesgos de esta cadena⁵. La Unión Europea ha establecido metas que incluyen la posibilidad de refinar un 40% de estos recursos, extraer el 10% en el propio territorio europeo y que un 25% del consumo provenga de materiales reciclados, en un horizonte hacia el año 2030⁶.

⁴ Gómez, J. (2023, 18 agosto). El potencial de España dentro de la Industria de Materias Primas para Baterías. *Advanced Fleet Consulting*.

<https://advancedfleetmanagementconsulting.com/blog/2023/08/18/baterias-170/>

⁵ Herrera, G. (24 de abril de 2024). Novedades en regulación europea para la transición energética (CRMA). *Cátedra ROBECO*, Madrid.

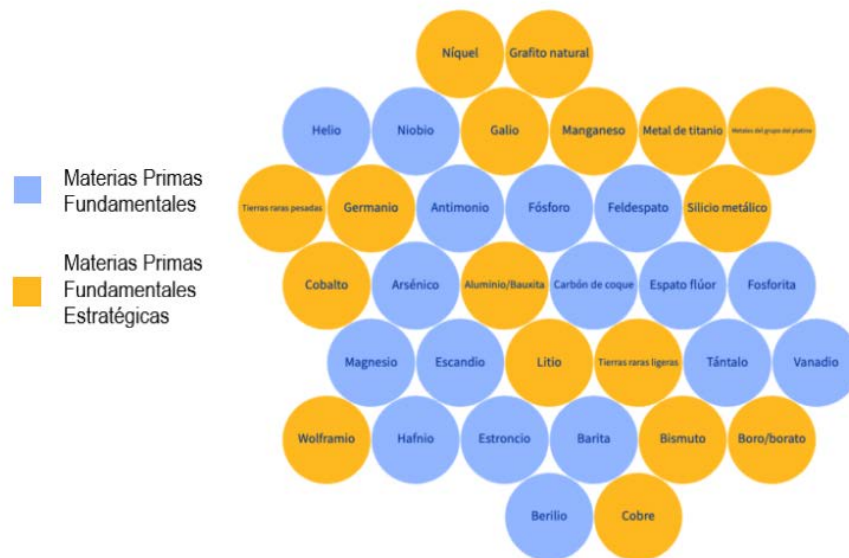
⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/03/18/strategic-autonomy-council-gives-its-final-approval-on-the-critical-raw-materials-act/>



Fuente: European Raw Materials Alliance

La ley clasifica las materias primas en dos categorías: 34 fundamentales y 17 estratégicas. Las materias primas fundamentales son aquellas cuya importancia puede evaluarse mediante criterios cuantitativos, considerando factores como el riesgo de suministro. Por lo que respecta a las materias primas estratégicas, seleccionadas dentro del grupo anterior, se determinan bajo un enfoque cualitativo⁷.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/critical-raw-materials/>



Fuente: Consejo UE + Elaboración propia

El pilar principal por el que se sustentan estos objetivos de la legislación vigente es el fomento de la sostenibilidad y la economía circular. El impulso de prácticas que promuevan, en particular, el reciclaje de estos materiales, minimizará el impacto ambiental. Asimismo, se promueve la exploración en Europa y se racionalizan los procedimientos de concesión de permisos para proyectos estratégicos. La creación de cadenas de valor para materiales reciclados y la coordinación de reservas estratégicas entre Estados miembros y empresas son medidas clave para aumentar la resiliencia de las cadenas de suministro⁸.

En la diversificación del suministro hacia terceros países, destaca la iniciativa 'Global Gateway', una estrategia clave de la Unión Europea orientada a reforzar las conexiones globales en infraestructura, comercio e inversión sostenible. Esta iniciativa busca establecer alianzas estratégicas mediante partenariados con países socios que puedan contribuir al suministro seguro de materias primas fundamentales, promoviendo un enfoque ético y sostenible que garantice beneficios mutuos. Estas alianzas son

⁸ Fundación Galicia Europa (2024, Mayo 23). La UE garantiza el acceso a un suministro diversificado, asequible y sostenible de materias primas fundamentales. *Industria, Pacto Verde, Plan Industrial do pacto Verde*. https://fundaciongaliciaeuropa.eu/es/entrada-vigor-ley-materias-primas-fundamentales/?utm_source=chatgpt.com

esenciales para avanzar en el camino hacia la autonomía estratégica de la UE y abordar las demandas energéticas y materiales de manera equilibrada⁹.

Además, los proyectos estratégicos, definidos por la Comisión Europea como aquellos aptos para recibir apoyo administrativo y financiero de la Unión, deben incluir fases clave como la extracción, el procesado y el reciclaje de materias primas fundamentales. Para facilitar su implementación, los Estados Miembros pueden recurrir a mecanismos como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que proporciona financiación para iniciativas de exploración y desarrollo nacionales. Este soporte permite que las regiones propongan proyectos alineados con los objetivos estratégicos de sostenibilidad y diversificación, fortaleciendo las capacidades nacionales en el contexto global.¹⁰

De este modo, las pequeñas y medianas empresas pueden ser partícipes de este proceso en la creación de infraestructuras y extracción de minerales críticos a través de la elaboración por cada Estado miembro de un Programa Nacional de Exploración de las Materias Primas Fundamentales¹¹.

No obstante, se pretende establecer una sincronía entre los fondos europeos cooperando entre sí, comenzando por los NextGeneration para la transición ecológica de los países, el plan REPowerEU para garantizar la autonomía energética europea y los estructurales para el desarrollo de las regiones.

Oportunidades para España

La geografía española ofrece importantes oportunidades en el sector de materias primas, tanto en su extracción como en la distribución de algunas de estas materias fundamentales.

Cabe clasificar esta coyuntura en dos aspectos con el fin de ayudar a identificar los riesgos asociados a la explotación de materias primas en el país, así como a evaluar su

⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

¹⁰ Bannister. (2023, December 21). La Unión Europea refuerza su autonomía con la aprobación de la Ley de materias primas críticas. *Cámara Oficial Mineira de Galicia*. <https://camaraminera.org/la-union-europea-refuerza-su-autonomia-con-la-aprobacion-de-la-ley-de-materias-primas-criticas/>

¹¹ Feás, E. Materias primas fundamentales en la Unión Europea: 10 recomendaciones para mejorar la contribución de la industria española. (2024, April 11). *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/materias-primas-fundamentales-en-la-union-europea/>

seguridad y sostenibilidad en el futuro: Aquellas materias primas que contienen un alto potencial de extracción en territorio español y el descubrimiento de nuevos yacimientos.

El dominio de algunos países en la extracción y transformación de minerales estratégicos podría convertirse en una herramienta de política exterior, afectando a largo plazo el crecimiento económico. Para reducir estos riesgos, es necesario descentralizar el mercado de minerales, fomentando acuerdos comerciales estables con países de bajo riesgo, como España. La pretensión es que su contenido resida en tres líneas de acción: desarrollar tecnología propia para disminuir la dependencia de estos minerales, establecer instalaciones de transformación de productos energéticos, como las Gigafactorías de baterías, y crear un plan minero nacional para la extracción de minerales clave para la transición energética¹².

En la actualidad, España cuenta con más de 60 autorizaciones de investigación minera que abarcan más de 30.000 hectáreas en 260 municipios. Las exploraciones se centran en la búsqueda de minerales estratégicos como cobre, cobalto, litio o tierras raras necesarios como se ha visto anteriormente en la clasificación europea de estos¹³.

En un contexto donde la soberanía energética se perfila como un aspecto central para la seguridad nacional y europea, la capacidad de España para gestionar estos recursos será determinante en su posición como posible futuro abastecedor en la economía verde.

Litio

La transición energética española presenta una oportunidad crucial gracias a su abundancia en reservas de litio. Se trata de un metal ligero esencial en la fabricación de baterías recargables, en su mayoría, para dispositivos electrónicos y vehículos eléctricos, gracias a su “capacidad para almacenar energía, permitiendo acumular altas densidades de carga en un espacio pequeño”¹⁴.

Es considerado como fundamental estratégico por la UE dado que es clave para fabricar baterías, siendo estas esenciales en la transición hacia una movilidad sostenible. De hecho, utilizan un 74% del litio anual extraído ascendiendo a 90% para 2030, y con China

¹² Ídem

¹³ Arcos Vargas, A. (2023). Soberanía energética: De los combustibles a las materias primas. *Economía Industrial*, (427), 113–123. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=9363355>

¹⁴ Schwarz, Z. & Valverde, M. (2023, 7 agosto). ¿Qué es el litio y para qué sirve? Conoce el oro blanco. *ZS España*. <https://www.zschimmer-schwarz.es/noticias/que-es-litio-para-que-sirve/>

a la cabeza controlando el 76% de su producción. Por ende, la Unión Europea considera que, en vías de reducir su dependencia ante cualquier eventualidad geopolítica, es necesario explorar vías locales. España presenta una gran oportunidad gracias a sus reservas, suficientes para abastecer el mercado en un 7% anual de producción¹⁵.

Cabe destacar que el precio de las baterías de iones de litio disminuyó desde 800 dólares por kWh en 2011 a 200 dólares en 2018. Se estima que dicha tendencia continúe, lo que haría a los vehículos eléctricos una opción más competitiva frente a los de combustión en el futuro¹⁶.

En la actualidad, Portugal es el único Estado miembro de la UE que produce litio, aunque principalmente destinado a cerámica. Bien es cierto que su pretensión es modificar el resultado de extracción, con el objetivo fijado en las baterías. De hecho, las empresas Galp y Northvolt llevarán a cabo una inversión estimada en 700 millones de euros para desarrollar una planta de conversión de litio en territorio luso. La planta, que comenzará a operar en 2025, creará hasta 1.500 empleos y utilizará energía verde para el proceso de conversión¹⁷.

Según la Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente, mediante datos de Bloomberg, menciona que “en Europa hay 27 yacimientos localizados que suman 8,8 millones de toneladas de óxido de litio”. España se posiciona como cuarto país del continente con más reservas, oscilando el 13%¹⁸.

El único país de la UE que sobrepasa a la nación española, en el tamaño de sus reservas, es la República Checa, gracias a su abundancia, con lo cual, existe el potencial de ser referencia en la industria europea de litio. Las reservas españolas se localizan principalmente en Castilla y León, Galicia, Extremadura y Andalucía, con yacimientos relevantes como el de San José del Valle (Cádiz) y San José de Valdeflores (Cáceres), que figuran entre los más grandes del continente. Además de sus recursos, España

¹⁵ Urdangaray, A. et al. (2023). Estudio sobre la potencial extracción de litio en España. *Revista DYNA*, 98(3), 215–217. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=9030906>

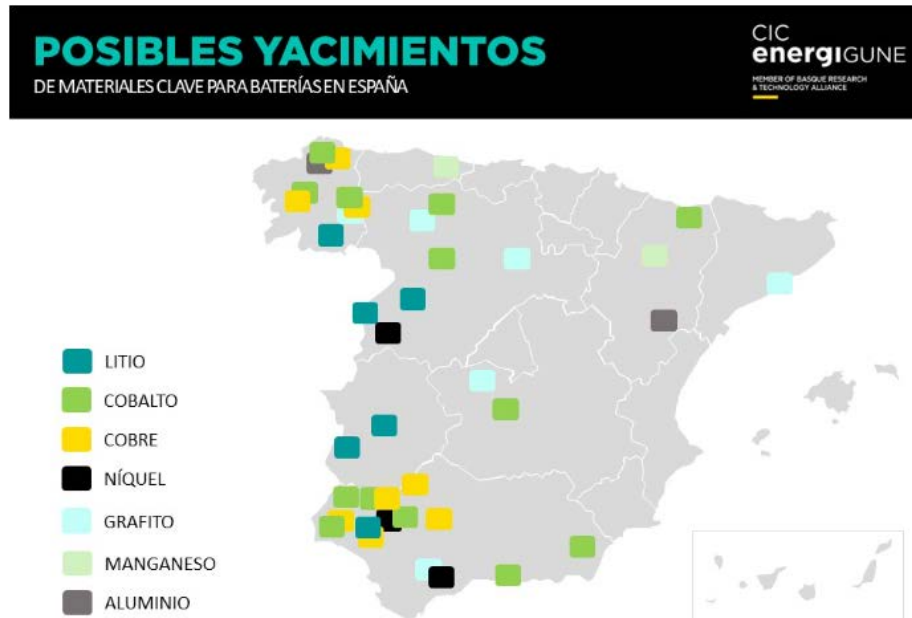
¹⁶ Casillas A. & Nava M. (2018, Julio 30). Litio y Cobalto. *BBVA Research*.

https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2018/07/180730_LitioCobalto_esp.pdf

¹⁷ La planta de conversión de litio más grande de Europa se construirá al lado de España. (2024, Abril 20). *Cámara Oficial Mineira de Galicia*. <https://camaraminera.org/la-planta-de-conversion-de-litio-mas-grande-de-europa-se-construira-al-lado-de-espana/>

¹⁸ Montero H. (2023, Abril 9). ¿Por qué no se extrae el litio de España, que tiene un 5% del total mundial? *La Razón*. https://www.larazon.es/economia/espana-tiene-5-litio-global-nuevo-oro-blanco_20230409643207087e9ad300015bcd3c.html

cuenta con una infraestructura minera sólida y una extensa experiencia en la extracción de otros minerales, cuestión que proporciona una ventaja operativa¹⁹.



Fuente: CICenergigune

Cabe recalcar el caso extremeño dado que goza de la mayor cantidad de litio en España y la segunda en Europa. La encargada de explotar el yacimiento será Extremadura New Energies (ENE), filial española de la compañía australiana Infinity Lithium. Además, según el Decreto-ley del 31 de agosto de 2022, se insta a que el tratamiento y procesamiento de este mineral se realice dentro de sus fronteras regionales para fomentar el desarrollo industrial y económico local, asegurando que el valor añadido por el tratamiento de este recurso se quede en la zona²⁰.

El impedimento de no estar operativo en la actualidad reside en su impacto ambiental. Ha sufrido diferentes modificaciones gracias a las protestas por parte de organizaciones

¹⁹ Extracción de litio en España: Buenas expectativas con reto ambiental. (s. f.). *CIC energigUNE*. <https://cicenergigune.com/es/blog/extraccion-litio-espana-buenas-expectativas-reto-ambiental>

²⁰ Comunidad Autónoma de Extremadura. (2022). *Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura*. BOE núm. 249, 140774-140782. <https://www.boe.es/eli/es-ex/dl/2022/08/31/5>

ecologistas, el más significativo, convertir la explotación a subterránea en su totalidad para proteger la biodiversidad²¹.

El CEO de la empresa, Ramón Jiménez, declaró en el medio Libertad Digital que el proyecto "no destruirá la Sierra de la Mosca, porque no se modificará la superficie" y no amenazará el suministro de agua, "porque sólo se empleará agua procedente de la estación depuradora de aguas residuales" y se hará "en ciclo cerrado, evitando cualquier vertido".

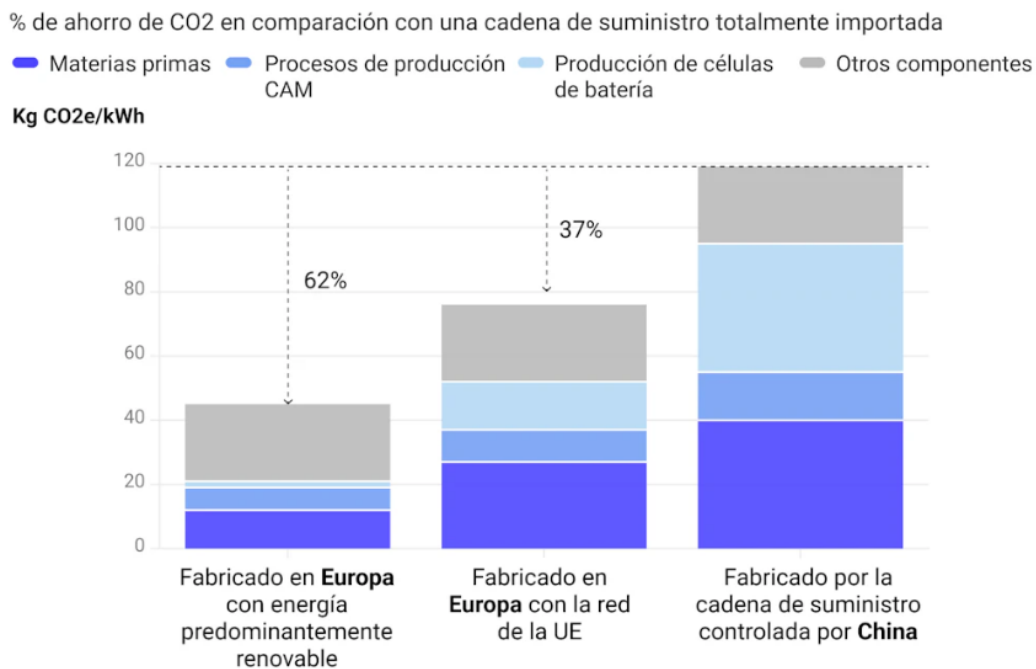
Asimismo, se ha implementado la nueva tecnología *Li-Stream RPK* que reduce de forma considerable los costes energéticos y elimina el uso de gas natural, reduciendo emisiones, así como perfeccionando el proceso de extracción al posibilitar hasta un 90% del litio presente en la roca, frente al 50% inicial. Unos costes añadidos que se pretenden recuperar con una reducción de gastos operativos y un aumento de producción dado que esta nueva práctica permitirá ascenderla hasta un 71% frente a la disposición originaria²².

Una vez expuesto el potencial del litio español, cabe aproximarse a la siguiente parte del proceso una vez extraído este mineral, la fabricación de baterías. Según un informe de la Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (T&E), la producción de baterías en Europa podría reducir sus emisiones de carbono hasta un 60% en comparación con las baterías fabricadas en China, especialmente si se utiliza electricidad renovable. España, con su capacidad renovable, está bien posicionada para aprovechar este potencial. La deslocalización de la cadena de suministro de baterías en Europa podría ahorrar 133 millones de toneladas de CO2 entre 2024 y 2030²³.

²¹ Rodríguez M. (2024, Mayo 10). Oro blanco en Extremadura: ¿cuánto falta para abrir una de las minas de litio más grandes de Europa? *Libre Mercado*. <https://www.libremercado.com/2024-05-10/oro-blanco-en-extremadura-cuanto-falta-para-abrir-una-de-las-minas-de-litio-mas-grandes-de-europa-7125600/#:~:text=En%20Espa%C3%B1a%2C%20los%20yacimientos%20de,hay%20proyectos%20avanzados%20en%20marcha>.

²² El nuevo proceso tecnológico Li-Stream RPKTM incorporado a la planta de producción de hidróxido de litio aumenta la inversión hasta los 1.430 millones de euros. (2023, Noviembre 9). *Digital Extremadura* <https://digitalextremadura.com/el-nuevo-proceso-tecnologico-li-stream-rpkm-incorporado-a-la-planta-de-produccion-de-hidroxido-de-litio-aumenta-la-inversion-hasta-los-1-430-millones-de-euros/>

²³ Las baterías fabricadas en Europa podrían emitir un 60% menos de carbono que las chinas, según un análisis. (2024, Mayo 14). *Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (T&E)*. <https://www.transportenvironment.org/te-espana/articulos/las-baterias-fabricadas-en-europa-podrian-emitir-un-60-menos-de-carbono-que-las-chinas-segun-un-analisis>



Fuente: Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (T&E)

No obstante, se puede observar cómo depender de naciones extracomunitarias, pioneras en extracción de materias primas, a la práctica nos puede perjudicar en mayor medida, en términos ambientales, debido al gran peso que conlleva su red de distribución y en el ámbito geopolítico, debido a motivos que serán mencionados en el próximo apartado.

Sin embargo, menos de la mitad de los proyectos de fabricación de baterías previstos para Europa hasta 2030 están asegurados, y muchos siguen en riesgo debido a la falta de medidas gubernamentales²⁴.

²⁴ Ídem

La capacidad de producción corre el riesgo de retrasarse, reducirse o cancelarse

■ Riesgo bajo ■ Riesgo medio ■ Riesgo alto

Capacidad de las células de la batería (GWh)



Fuente: Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (T&E)

Un inconveniente adicional que presenta la fabricación de baterías de litio es la contaminación que producen al contener metales y compuestos tóxicos. Ante esta tesitura, España pretende impulsar plantas de reciclaje como la denominada A.3 en Barcelona para disminuir los residuos y contribuir a una economía circular²⁵.

Telurio

Dentro de las oportunidades que España ofrece en el ámbito de las materias primas, el telurio emerge como un caso clave, debido a su ubicación y relevancia estratégica, en el Monte Tropic. Se trata de un mineral escaso, aunque altamente demandado como consecuencia de las nuevas tecnologías, dedicadas a la construcción de paneles solares, generadores termoeléctricos o conductores para smartphones, que representan, aproximadamente, un 70% de la demanda mundial. Además, el telurio también es

²⁵ Primera planta de España autorizada para el reciclaje de baterías de litio. (2023, 24 julio). RETEMA. <https://www.retema.es/actualidad/primera-planta-de-espana-autorizada-para-el-reciclaje-de-baterias-de-litio>

utilizado para reducir la propiedad corrosiva del ácido sulfúrico, por lo que puede ser necesario para el desarrollo de la industria eólica marina²⁶.

Este monte submarino se encuentra a unos 4.200 metros de profundidad y forma parte de la Provincia Volcánica de las Islas Canarias, una cadena montañosa llamada así dado que existen evidencias científicas que demuestran que “se originaron en los mismos procesos geomorfológicos que dieron lugar al archipiélago”, argumento geológico utilizado para su reclamación por parte de España²⁷. Estos montes submarinos llamados popularmente como “las abuelas de Canarias” albergan una estimación de 2.670 toneladas de telurio, cantidad suficiente para cubrir la demanda eléctrica de un territorio del tamaño de Reino Unido²⁸.

El espacio marítimo en el que se ubica esta cadena montañosa está fuera de sus límites establecidos legalmente de 200 millas según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).



Fuente: 20minutos

España solicitó en 2014 a la ONU la ampliación de su plataforma continental a 350 millas náuticas, lo máximo permitido, pero esa petición sigue en estudio. En 2020, Marruecos,

²⁶ García Perez, R. (2019). Canarias y la previsible ampliación de su plataforma continental: el difícil equilibrio entre España, Marruecos y Sáhara Occidental. *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos*, (26), 117–143. <https://doi.org/10.15366/reim2019.26.008>

²⁷ López Díaz, J.A. (2023). La peligrosa y creciente importancia del Archipiélago Canario. *Armada*. <https://armada.defensa.gob.es/archivo/mardigitalrevistas/boletinpensamiento/2023/2023cpn34.pdf>

²⁸ Jiménez, J. (2017). Yacimiento de telurio próximo a las Islas Canarias. Instituto Geológico y Minero de España (IGME). <https://www.igme.es/SalaPrensa/medios/118042017%20ABC.pdf>

de manera unilateral, amplió su frontera marítima hacia el Sáhara Occidental, incluyendo parte de las aguas reclamadas por España ante la ONU. La zona en disputa es rica en este metal valioso perteneciente al Monte Tropic, la mencionada reserva natural de este semimetal²⁹. La discrepancia entre ambas naciones podría generar consecuencias geopolíticas negativas, acentuando las tensiones existentes, además de suponer un riesgo para los intereses estratégicos de la Unión Europea en su apuesta por la autonomía energética.

Para la UE, Marruecos es un socio cada vez más estratégico. Sin embargo, los acuerdos entre ambas partes corren el riesgo de ser anulados si no se tiene en cuenta la opinión del pueblo saharauí, incluidas sus costas. Prueba de ello, es la anulación en octubre de 2024, por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), sobre los acuerdos de pesca y agricultura junto a la nación marroquí debido a no contar con el consentimiento la población saharauí³⁰.

Conclusiones

A fin de fortalecer las cadenas de suministro en materias primas críticas, la Unión Europea enfrenta desafíos geopolíticos y ambientales complejos. La necesidad de diversificar fuentes y reducir la dependencia externa es crucial para asegurar la estabilidad y autonomía en sectores estratégicos como el energético.

El litio presenta una oportunidad estratégica para España, dada la creciente demanda de baterías eléctricas y el déficit de producción de esta materia en Europa. Aunque el desarrollo de una industria nacional requerirá adaptaciones y mejoras en los métodos de extracción para cumplir con estándares ambientales actuales, dicho esfuerzo se apoyaría en la sólida base proporcionada por la rica tradición minera histórica del país.

Esta herencia constituye un pilar esencial para consolidar un sector clave en la transición energética. No solo aceleraría el crecimiento económico, sino que generaría un impacto inmediato en el empleo local, cubriendo toda la cadena de valor desde la minería hasta

²⁹ Fernández Diz, A. (2022). Ampliación de la plataforma continental del archipiélago canario y el monte Tropic. *Armada*.

<https://armada.defensa.gob.es/archivo/mardigitalrevistas/boletinpensamiento/2022/2022cpn33.pdf>

³⁰ Viaña, D. (2024, October 4). La Justicia europea tumba los acuerdos de agricultura y pesca entre Marruecos y la UE por "vulnerar los derechos de autodeterminación" del Sáhara. *EL MUNDO*.

<https://www.elmundo.es/economia/2024/10/04/66ffac0ce85ece35388b458c.html>

el procesamiento, fabricación y reciclaje de baterías. Este hecho posicionaría a España como pionero en el suministro de litio europeo, reforzando su papel como uno de los mayores productores, brindando beneficios económicos y estratégicos, tanto para el país, como para la autonomía energética de la unión.

Teniendo en cuenta esta nueva era energética junto a la necesidad de materias primas, al margen del abastecimiento europeo, la nación española si no aprovecha estas alternativas, puede revertir su efecto y derivar al país en estado de extrema dependencia, al solo extraer de forma significativa el cobre.

Por ello, es esencial elaborar políticas más estrictas de sostenibilidad y una mayor inversión en infraestructuras, como giga fábricas y plantas de procesamiento de litio.

Aunque ciertos países cuentan con ventajas geográficas y grandes reservas de estos minerales, no siempre están alineados con los principios de gobernanza y los acuerdos internacionales de la UE.

El hecho de que Marruecos sea un socio prioritario, no resta de sus responsabilidades políticas y sociales. No es la primera vez que la Unión Europea establece vínculos comerciales con un vecino dada la proximidad sin tener en cuenta efectos políticos que terminan por repercutir en la autonomía europea, como el caso de Rusia. En este caso, el telurio jugará como moneda de cambio hacia el camino de la independencia energética española y europea. Si esta estrategia pretende diferenciarse de la china, han de prevalecer los derechos fundamentales.

La ampliación de las zonas económicas exclusivas por parte de Marruecos a raíz de la cuestión saharauí, establecen controversia respecto de las aguas territoriales españolas en el archipiélago canario. A pesar de la posición alineada del gobierno español acorde al proyecto marroquí, en un futuro, podría avivar una disputa, en el momento cuya tecnología pueda llegar a extraer la riqueza natural de estas cadenas montañosas llamadas “las abuelas de Canarias”, todavía en exploración y desarrollo.

Un ejemplo añadido es la República Democrática del Congo, un proveedor global clave que contiene abundantes recursos, no obstante, presentan entornos inestables y problemáticas relacionadas con derechos humanos, corrupción y gobernanza. Por tanto, la situación geopolítica de estas regiones crea incertidumbre en las cadenas de suministro, provocando una búsqueda de alternativas con mayor seguridad por parte de

las empresas a la hora de su internacionalización. Este suceso provoca, a menudo, mayores costos, una cuestión vital cuya solución podría atraer un mercado español.

Esta alternativa, además de ser una ventaja comparativa comercial, se convierte, a medio-largo plazo, en un asunto de seguridad nacional, donde la capacidad española para gestionar estos recursos será determinante en su posición como posible futuro abastecedor en la economía verde.

Juan Antonio Sánchez Rodríguez

Máster en Relaciones Internacionales. Universidad Nebrija
@juanansr12

29/2025

28 de abril de 2025

Xulio Ríos

La lucha contra la corrupción durante los mandatos de Xi Jinping

La lucha contra la corrupción durante los mandatos de Xi Jinping

Resumen:

En China, Xi Jinping ha asociado su largo mandato, iniciado en 2012, a una persistente campaña contra la corrupción en el PCCh y en el conjunto del Estado. Los resultados son ambivalentes: le ha permitido consolidar su liderazgo interno y el apoyo cívico, sanear algunas instituciones, moralizar el ejercicio público y exaltar la lealtad interna. Sin embargo, las causas estructurales persisten. Los índices internacionales a propósito de la evolución de la lucha contra la corrupción en China reflejan esta ambigüedad y las dificultades para culminar con éxito a largo plazo este aspecto crucial de la modernización del sistema político.

Palabras clave:

Xi Jinping, anticorrupción, moralidad, lealtad, PCCh.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The fight against corruption during Xi Jinping's terms of office

Abstract:

In China, Xi Jinping has associated his long tenure, which began in 2012, with a persistent anti-corruption campaign within the Communist Party of China (CPC) and the state apparatus. The results have been ambivalent: the campaign has helped him consolidate internal leadership and civic support, cleanse some institutions, moralize public service, and emphasize internal loyalty. However, structural causes persist. International indices tracking China's anti-corruption efforts reflect this ambiguity and the challenges of successfully concluding this crucial aspect of political system modernization in the long term.

Keywords:

Xi Jinping, anti-corruption, morality, loyalty, CPC.

Presentación

Nada más acceder a la secretaría general del Partido Comunista de China (PCCh), en 2012, Xi Jinping lanzó una vasta campaña anticorrupción que se prolonga hasta hoy día, abarcando múltiples sectores. En paralelo, la inspección disciplinaria y la supervisión se han visto reforzadas por dos procesos simultáneos: una mayor institucionalización de los órganos de control, así como de los procedimientos y normas. Con ello procura una cierta estandarización que pueda asegurar mejor la consecución de los principales objetivos generales, es decir, la integridad moral de los funcionarios y la lealtad absoluta al PCCh.

Nuevos conceptos guía

Ya en sus primeras manifestaciones políticas en este aspecto, Xi Jinping instó a «enjaular el poder dentro del sistema»¹ apelando a un tratamiento más científico de la lucha contra la corrupción. El término «buena gobernanza», introducido en 2014 en la literatura del PCCh, pronto se asumió como referente conceptual e integrador tanto de la vocación de poner freno a los abusos de poder como del establecimiento de un sistema de gobierno basado en la ley. Esa «buena gobernanza» auspiciada por el PCCh discurre en el terreno de la «eficracia»², eludiendo sistemas de control independientes o cívicos, confiando plenamente en las capacidades internas para luchar contra la corrupción.

Sin ser del todo nuevo, pues las evidencias de su adopción coinciden con los debates globales que caracterizaron el inicio del siglo XXI, China, frente al énfasis en participación civil o derechos humanos de los sistemas liberales, exalta una gobernanza eficiente con principal atención a los beneficios materiales y prácticos que el sistema público puede proporcionar a los ciudadanos en términos de seguridad y bienestar. Esa legitimidad a través de los resultados converge con las previsiones de una benevolencia sistémica muy anclada en la filosofía tradicional que reclama una gobernanza limpia.

Este enfoque chino aspira a demostrar una mayor capacidad y eficiencia respecto al modelo occidental de gobernanza (Estado de derecho, división de poderes que auspicia

¹ Xi, Jinping. «El poder debe ser enjaulado por el sistema», *La gobernanza y administración de China*, Tomo I. 22 de enero de 2013. Pekín, 2015.

² RÍOS, Xulio. «Eficracia, la nueva marca política de la China de Xi Jinping». 13 de abril de 2022, en OPCh: <https://politica-china.org/areas/sistema-politico/eficracia-la-nueva-marca-politica-de-la-china-de-xi-jinping>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha 31 de marzo de 2025.

un control mutuo y libertades públicas). De esta forma, la gobernanza disciplinaria del PCCh se afana en proveer crecimiento, estabilidad y orden en mayor medida que cuando se pone el acento en la promoción de las libertades civiles. Complementariamente, el uso de las tecnologías digitales hoy alentaría una gobernanza «inteligente».

Un segundo concepto que connota el enfoque del xiismo en la lucha contra la corrupción es el de «autorrevolución». Este es concebido como un proceso de eliminación de las propias filas del PCCh de los cuadros corruptos e ineficaces permitiéndole permanecer «puro». Xi utilizó por primera vez la frase en 2015, en un discurso ante el Grupo Dirigente Central para la Profundización Integral de la Reforma, en el que instaba al grupo a «atreverse a autorrevolucionarse». El verano siguiente, apareció en el discurso de Xi por el 95 aniversario de la fundación del Partido, y al año siguiente en el informe del XIX Congreso Nacional del PCCh. Al dirigirse a la Comisión Central de Control Disciplinario en 2019, Xi expuso el objetivo y las tareas de la autorrevolución del Partido y planteó los requisitos para lograr la autopurificación, la automejora, la autoinnovación y la superación personal.

El problema que subyace es la preocupación por el deterioro del PCCh y la necesidad de reaccionar a fin de garantizar la perennidad de su «dinastía orgánica»³, solo posible a través de una legitimidad política permanente que excluye el recurso a los procedimientos electorales propios de los sistemas políticos liberales. El PCCh postula así su inquebrantable voluntad de hacer frente al problema, operando una autocorrección sin límites y escapando a los ciclos históricos que predicen una inevitable decadencia.

En 2021, el concepto fue incluido en la *Resolución sobre los principales logros y la experiencia histórica del PCCh durante el último siglo*, un documento equiparable a otros similares enunciados por Mao y Deng Xiaoping. Si Mao apuntaba una «primera respuesta» a la voluntad de mantener un férreo dinamismo interno para evitar la degradación, Xi calificó el concepto como la «segunda respuesta», elevando así su significación y equiparándolo a la reflexión de Mao, enfatizando ahora que el Partido solo puede ser controlado por sí mismo y evolucionar a partir de sí mismo. Es el Partido quien debe hacerse cargo del Partido y autogobernarse estrictamente. La autorrevolución es el elixir de la eterna juventud para el PCCh.

³ RIOS, Xulio. *China moderna*. Tibidabo ediciones, Barcelona, 2016.

¿Cuánto tiene que ver todo esto con la lucha contra la corrupción y cuánto con la defensa y consolidación del poder de Xi? ¿Puede escapar a la decadencia el PCCh siendo el mismo poder que genera la corrupción quien lo combate?

La Comisión Central de Control Disciplinario (CCCD) y sus titulares

La Comisión Central de Control Disciplinario del PCCh nació como Comisión Central de Inspección en 1927. Es un ejemplo perfecto de una estructura fuera del sistema judicial formal, directamente bajo el control del aparato cuyo funcionamiento opaco sin poder de contrapeso es, a riesgo de arbitrariedad política, utilizado por Xi Jinping tanto para combatir la corrupción como para marginar a los rivales y no dignos de confianza.

Bajo el mandato de Xi Jinping, su primer presidente designado fue Wang Qishan, un banquero de formación que se hizo famoso en China y Occidente por su gestión del SARS en la capital en 2003, durante el mandato de Hu Jintao. Entonces era muy próximo a Xi, a quien conoció en Shaanxi durante el exilio al campo de la juventud urbana educada ordenado por Mao en los años de la Revolución Cultural. Wang mantuvo lealmente su posición como azote de los funcionarios corruptos, contribuyendo de modo destacado a asentar el poder de Xi. Fue promovido a vicepresidente en 2017 durante el XIX Congreso.

Tras Wang, Zhao Leji asumió esta responsabilidad en el segundo mandato de Xi. Su lealtad a toda prueba contribuyó a que en 2022 fuera ascendido a número tres asumiendo la presidencia de la Asamblea Popular Nacional (APN). En el tercer mandato en vigor, es Li Xi el responsable de esta delicada tarea. Su cercanía a Xi se labró en el Comité Permanente de Yan'an en Shaanxi entre 2006 y 2011. Durante una visita de Xi Jinping a Shanghái en 2007, el futuro presidente lo invitó a visitar la metrópoli oriental al frente de una delegación de su provincia. Después, en 2011, Li fue asignado a Shanghái para dirigir el Departamento de Organización del Partido. Dos años más tarde, en 2013, fue ascendido a número 2 en esta metrópoli, antes de ser designado, al año siguiente, jefe del PCCh en Liaoning. Promovido al Buró Político en el XIX Congreso, fue inmediatamente colocado a la cabeza de la provincia de Guangdong, sustituyendo a Hu Chunhua, en su día barajado como probable primer ministro tras Li Keqiang y ahora irrelevante tras el XX Congreso.

Las causas singulares y trayectorias de la corrupción

La corrupción en China tiene múltiples causas, muchas de las cuales están relacionadas con la estructura política, económica y social del país. A menudo se menciona el fuerte control estatal y la falta de supervisión independiente, la prevalencia de un sistema de redes y clientelismo (guanxi, 关系), el crecimiento económico acelerado y desigualdades, la debilidad en la aplicación de la ley y la transparencia, la persistencia de monopolios estatales, la cultura de impunidad en los niveles altos o las carencias del sistema judicial.

En septiembre de 2014, Qiao Cuixia, subdirectora del Instituto de Economía de la Universidad Normal de Shandong, también miembro de la Academia de Ciencias Sociales de esta provincia y exmiembro de la Escuela del Partido, firmó un informe en el que desarrolló la tesis de que la corrupción es alimentada por el funcionamiento mismo del aparato⁴. Su idea es que la propia maquinaria política los empuja a ser corruptos, influyendo en ello las condiciones de trabajo asociadas a un vacío emocional lastrado por quiebras familiares.

Otros apelan a la cultura, al trasfondo confuciano. El tipo de relaciones humanas característico del guanxi, las redes personales, con una singular densidad, a menudo trasciende la separación entre negocios y política. Ello constituye un terreno fértil para la corrupción. Sabido es que las relaciones de confianza tejidas a través de un largo conocimiento mutuo son muy estimadas en la sociedad china. Esa confianza parece ir a la contra de la exigencia de una elevada moral en el proceder público y dificulta el logro de una armonía benévola como anhelan los confucianos.

Durante el maoísmo, en condiciones de una mayor dificultad económica y convulsiones sistémicas, el que Mao llamó «proyector almibarado» tenía una proyección limitada. Con la política de reforma y apertura de Deng, sin embargo, la corrupción se generalizó en paralelo a la evolución de los negocios. Durante los mandatos de Jiang Zemin y Hu Jintao se arbitraron medidas de respuesta que fueron insuficientes en un contexto de ascenso de unos linajes locales que debilitaban las capacidades del poder central.

⁴ DANJOU, François. «Réflexions sur les origines de la corruption et ses remèdes», *Question Chine*. 24 de enero de 2016. <https://www.questionchine.net/reflexions-sur-les-origines-de-la-corruption-et-ses-remedes>

La mayor novedad de Hu Jintao fue la creación de un Servicio Nacional de Prevención de la Corrupción (2007)⁵. Sin embargo, es con Xi, en 2018, cuando se aprobó la Ley de Supervisión de la República Popular China que instituía la creación de la Comisión Nacional de Supervisión (CNS) como organismo de nivel estatal que supervisa a todos los funcionarios públicos, incluyendo aquellos que no son miembros del Partido. En la práctica, supuso la fusión con el sistema de disciplina interna del Partido, lo que fortaleció el control sobre la administración y sobre cualquier persona en cargos de gestión en empresas estatales, así como en instituciones educativas, médicas y otras, incluyendo funcionarios del gobierno. El mandato de la CNS es extender el poder ejecutor de la disciplina interna del PCCh a los rincones no partidarios del gobierno, las empresas estatales, otras entidades estatales como las instituciones de investigación y todo aquel personal que realiza deberes públicos.

Aunque es un organismo independiente, colabora estrechamente con la fiscalía y los tribunales en la persecución de delitos relacionados con corrupción y violaciones a la disciplina. Los poderes de investigación contemplan la posibilidad de detener a sospechosos sin una orden judicial formal mediante un mecanismo conocido como *liuzhi* (retención), también generando inquietudes sobre el abuso de poder. En 2024 fue enmendada para, entre otros, expandir el trabajo internacional contra la corrupción, marcando una intensificación de la capacidad del poder estatal más allá de las fronteras de China⁶.

Al introducir estas reformas, el gobierno chino descarta cualquier intención de encajar su modelo en el molde occidental de la prevalencia del derecho y la independencia de la justicia. Si bien es cierto que está reformando el sistema judicial para eliminar la arbitrariedad y la corrupción, no piensa, sin embargo, renunciar al control político directo sobre él.

⁵ RIOS, Xulio. *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*. Icaria, Barcelona, 2012.

⁶ JOHNSON, Mathew. «Beijing's Supervision Law Overhaul: Proposed Amendments Push Extraterritorial Anti-Corruption Enforcement», *The Jamestown Foundation*. 25 de septiembre de 2024.
<https://jamestown.org/program/beijings-supervision-law-overhaul-proposed-amendments-push-extraterritorial-anti-corruption-enforcement/>

Entre 2012-2017, primer mandato de Xi Jinping

La lucha contra la corrupción en China entre 2012 y 2017 fue una de las iniciativas más destacadas del gobierno de Xi Jinping tras su ascenso al poder como secretario general del PCCh en noviembre de 2012. Esta campaña anticorrupción tuvo un impacto significativo en la política, la economía y la sociedad chinas, y fue considerada como una de las ofensivas más amplias y sostenidas contra la corrupción en la historia del país.

Antes de 2012, la corrupción en China se había convertido en un problema generalizado que afectaba a todos los niveles del Gobierno y del Partido. Casos de soborno, nepotismo, malversación de fondos públicos y abuso de poder eran comunes y contribuían al descontento social. En este contexto, Xi Jinping asumió el liderazgo del país con la promesa de restaurar la disciplina y la integridad.

Desde el inicio de su mandato, dejó claro que la lucha contra la corrupción sería una prioridad central de su gobierno. Su estrategia se centró en la eliminación de tanto «tigres» como «moscas», una metáfora que hacía referencia a la persecución de altos funcionarios corruptos («tigres») y de cuadros de menor rango («moscas»). También se utilizó el término «cazadores de zorros» para describir los esfuerzos internacionales para repatriar a funcionarios corruptos fugitivos.

El primer indicio relevante de esta política fue la «decisión de ocho puntos», una serie de normas adoptadas por el liderazgo del Partido en diciembre de 2012 para abordar los problemas burocráticos crónicos, incluidos privilegios para funcionarios y banquetes extravagantes, los viajes de investigación, las reuniones, la documentación y otras tareas oficiales. Posteriormente, se convirtió en una iniciativa para mejorar la conducta de gobernanza.

En este primer mandato, la campaña conducida por Wang Qishan, multiplicó las inspecciones sistemáticas en diversas instituciones gubernamentales, empresas estatales y provincias para identificar y castigar prácticas corruptas. Otro mecanismo importante fue la creación de tribunales y organismos especializados en la lucha contra la corrupción, así como la adopción de nuevas regulaciones y normas de conducta más estrictas para los miembros del PCCh. Estas medidas buscaban garantizar que la disciplina del partido se mantuviera y que las infracciones fueran castigadas con severidad.

Uno de los aspectos más notorios de la campaña fue la investigación y condena de altos funcionarios del Partido y del Gobierno. Entre los casos más emblemáticos destacan:

- Zhou Yongkang: exmiembro del Comité Permanente del Politburó y uno de los funcionarios más poderosos en la seguridad nacional, Zhou fue condenado a cadena perpetua en 2015 por corrupción, abuso de poder y filtración de secretos de Estado.
- Bo Xilai: exsecretario del Partido en Chongqing y una figura política prominente, Bo fue destituido y sentenciado a cadena perpetua en 2013 por corrupción y abuso de poder en un caso que atrajo la atención mundial.
- Ling Jihua: exdirector de la Oficina General del PCCh y estrecho colaborador del expresidente Hu Jintao, fue condenado en 2016 a cadena perpetua por aceptar sobornos y abuso de poder.
- Sun Zhengcai: considerado un potencial sucesor de Xi Jinping, Sun fue destituido en 2017 como secretario del Partido en Chongqing y posteriormente condenado a cadena perpetua por corrupción.

Otros que podrían citarse: el general Xu Caihou, excomisario político del EPL; Guo Boxiong, exjefe del Estado Mayor retirado; o Su Rong, n.º 2 de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino. Además de estos altos dignatarios del Partido purgados en la campaña, se cuentan casi 100 miembros del Comité Central y funcionarios de nivel ministerial o provincial y más de 40 generales.

Además de estos «tigres» la campaña también afectó a miles de funcionarios de menor rango en todo el país, con sanciones que iban desde la destitución hasta penas de cárcel. Se endurecieron las penas para los infractores.

La campaña anticorrupción tuvo un profundo impacto en el sistema político y administrativo de China. Entre los efectos más notables cabe citar:

- Fortalecimiento del liderazgo de Xi Jinping. La eliminación de rivales políticos y la consolidación del poder dentro del PCCh permitieron a Xi establecer un control más firme sobre el Partido y el Gobierno. En el XIX Congreso del PCCh en 2017, su liderazgo se reforzó con la inclusión de su pensamiento político en los estatutos.

- Cambio en la cultura política y administrativa. Muchos funcionarios se volvieron más cautelosos en la toma de decisiones, lo que redujo la corrupción, pero también llevó a una cierta parálisis burocrática, ya que algunos temían tomar iniciativas que pudieran interpretarse como indebidas.
- Percepción pública. La campaña recibió un amplio apoyo de la población, ya que abordaba un problema que había causado indignación entre los ciudadanos. Sin embargo, algunos críticos argumentaron que también se utilizó como una herramienta para eliminar oponentes políticos.
- Impacto en la economía. La lucha contra la corrupción afectó a sectores como la construcción y la industria de bienes de lujo, donde el soborno y el tráfico de influencias eran comunes. Sin embargo, a largo plazo, el gobierno argumentó que estas medidas fortalecerían la confianza en las instituciones y mejorarían el entorno de negocios.

Entre 2012 y 2017, la campaña anticorrupción llevó a la investigación y sanción de más de 1,5 millones de funcionarios, según informes oficiales del PCCh. Esta cifra muestra la magnitud del esfuerzo llevado a cabo. En el XIX Congreso del PCCh se anunció la creación de la citada Comisión Nacional de Supervisión.

La lucha contra la corrupción en China fue objeto de elogio por su contundencia, aunque a la par, también se destacó la incapacidad para librarse de las sospechas comunes: su instrumentación para consolidar el poder de Xi y eliminar a posibles rivales, la dependencia de la lealtad política, la imparcialidad y sostenibilidad a largo plazo, la no superación de las causas estructurales o la opacidad en la toma de decisiones dentro del PCCh.

De una u otra forma, la lucha contra la corrupción en China entre 2012 y 2017 fue una de las campañas más intensas y de mayor alcance en la historia del país. Si bien logró reducir significativamente la corrupción dentro del Partido y el Gobierno, también transformó la dinámica política de China y consolidó el poder de Xi, sentando las bases para su permanencia prolongada en el liderazgo del país.

Entre 2017 y 2022, segundo mandato de Xi Jinping

En su segundo mandato, Xi siguió enarbolando la lucha contra la corrupción como una de las principales prioridades. Tras consolidar su poder en el XIX Congreso (2017), reforzó la campaña anticorrupción con nuevas estrategias y una mayor institucionalización del control disciplinario.

Uno de los desarrollos más importantes en esta etapa fue la creación de la Comisión Nacional de Supervisión (CNS) en 2018, que permitió una mayor integración de los sistemas de supervisión y fortaleció la capacidad del Estado para investigar y sancionar a los corruptos. También reforzó el principio de «gobierno con disciplina estricta»⁷. Aunque formalmente el director de la CNS debe informar a la APN, no al Comité Central del PCCh, carece de autonomía total respecto de la CCCD del Partido, ya que las dos organizaciones comparten oficinas y operan como una sola institución con diferentes nombres.

Este segundo período supuso la caída de numerosos altos funcionarios y ejecutivos de empresas estatales. Algunos de los casos más destacados incluyen:

- Sun Lijun: exviceministro de Seguridad Pública, acusado de corrupción y abuso de poder. En 2022, fue sentenciado a cadena perpetua sin posibilidad de reducción de pena.
- Fu Zhenghua: exministro de Justicia, sentenciado a muerte con suspensión por aceptar sobornos y abuso de poder.
- Lai Xiaomin: expresidente de *China Huarong Asset Management*, ejecutado en 2021 por delitos financieros masivos, incluido el soborno y la malversación de fondos.
- Zhang Jinghua: exfuncionario de alto rango en Jiangsu, acusado de corrupción y abuso de poder.

Estos casos evidenciaron la determinación de perseguir a figuras de alto perfil y reflejaron la imposición de sentencias más severas como medida disuasoria contra la corrupción.

⁷ Xi Jinping. «Profundizar sin descanso el disciplinamiento integral y riguroso del Partido», *La gobernación y administración de China*, Tomo III, Pekín, 2021.

A diferencia del periodo anterior, donde el énfasis se centró en la purga de elementos corruptos dentro del PCCh, la segunda fase (2017-2022) se centró en fortalecer los mecanismos de control institucional y prevenir futuras prácticas corruptas. Entre las medidas adoptadas se incluyeron el fomento de una mayor cooperación internacional; el uso de tecnología y macrodatos (con plataformas de inteligencia artificial y análisis de big data para detectar patrones sospechosos de comportamiento financiero); el énfasis en la corrupción dentro de las empresas estatales y sectores estratégicos como la banca, la tecnología y la industria militar; el control del sector financiero, con la supervisión de transacciones y la regulación estricta de grandes conglomerados como Evergrande.

Sin duda, la lucha contra la corrupción ayudó a Xi a consolidar aún más su liderazgo antes del XX Congreso del PCCh en 2022. Al eliminar a rivales políticos y reforzar la disciplina dentro del Partido, la campaña aseguró su control sobre las instituciones estatales y militares. De esta forma se aseguró un tercer e inusual mandato.

En el ámbito económico, la ofensiva contra la corrupción tuvo un impacto mixto. Por un lado, aumentó la confianza en el Gobierno al demostrar su compromiso con la transparencia; por otro, algunas medidas generaron incertidumbre en los mercados y afectaron a sectores como el inmobiliario y las inversiones extranjeras.

De 2022 - 2027, tercer mandato de Xi Jinping

La campaña anticorrupción ha cobrado un impulso significativo durante el tercer mandato del presidente Xi Jinping. Pese al loable esfuerzo desplegado, en una conferencia de la CCCD del PCCh en enero de 2025, reconoció que la corrupción no solo es generalizada, sino que también está en aumento⁸.

Un total de 30.000 casos de delitos relacionados con el servicio y el cumplimiento del deber, tales como el soborno y la malversación de fondos, fueron concluidos por tribunales de todo el país en 2024, lo que representa un incremento del 22,3 % respecto al año previo, según el informe presentado para su deliberación a la sesión de la XIV Asamblea Popular Nacional, el máximo órgano legislativo nacional⁹. Según las estadísticas de la CCCD, en 2024 se habrían investigado un récord de 58 altos

⁸ Xinhua, 6 de enero de 2025.

⁹ Xinhua, 8 de marzo de 2025.

funcionarios de la lista de nomenclatura de las autoridades centrales. De los investigados, 47 tenían nivel viceministerial o superior, entre ellos el exministro de Agricultura Tang Renjian, el exministro de Justicia Tang Yijun, el exsecretario del Partido en Tibet Wu Yingjie, el exjefe del Partido de Guizhou, Sun Zhigang, mientras que se aprobó la sentencia de muerte para Li Jianping, un exfuncionario de Mongolia Interior. También Li Tie, ex entrenador jefe de la selección nacional de fútbol masculino, recibió una sentencia de 20 años de prisión.

Las purgas políticas y anticorrupción dentro de los altos rangos del ejército de las industrias militares también se han intensificado en 2023 y 2024. Tras la destitución de al menos 15 oficiales militares de alto rango y ejecutivos de la industria de defensa en la segunda mitad de 2023, entre ellos, el ministro de Defensa, Li Shangfu, el alcance de las investigaciones se expandió más allá de los sectores de desarrollo de equipos para incluir departamentos de trabajo político y la Armada del Ejército Popular de Liberación, la Fuerza Aérea y la antigua Fuerza de Apoyo Estratégico, que se disolvió en abril de 2024¹⁰.

La purga se ha extendido ahora al Comando del Teatro de Operaciones del Este, que supervisa Taiwán y el mar de China Oriental y probablemente sería responsable de una campaña relacionada con Taiwán. En noviembre de 2024, el almirante Miao Hua fue suspendido de sus funciones en la Comisión Militar Central por violaciones disciplinarias. Xi defiende que las purgas militares mejoran la preparación para el combate en tiempos de paz y lo alinean más estrechamente con los objetivos de defensa nacional.

Conclusión

La campaña contra la corrupción en curso es una de las más decididas y de mayor alcance jamás lanzadas en China. De atacar a los principales monopolios estatales, las administraciones locales, la Comisión de Reforma y Desarrollo y el corazón mismo del

¹⁰ DANJOU, François. «Lutte contre la corruption ou « rectification maoïste », *Question Chine*. 1 de julio de 2024. <https://www.questionchine.net/lutte-contre-la-corruption-ou-rectification-maoïste>; CHEN, Gang. «Will China's widening anti-corruption campaign be effective?», *ThinkChina*. 14 de enero de 2025. <https://www.thinkchina.sg/politics/will-chinas-widening-anti-corruption-campaign-be-effective>

poder al arrestar a un exmiembro del Comité Permanente del Politburó, Xi Jinping ahora ha adoptado un enfoque frontal contra la corrupción en el ejército y su entorno.

Su segundo mandato terminó con el acoso a los multimillonarios, dentro y fuera del país y, a la vez, tratando de contener a los viejos veteranos retirados que desde su llegada han obstaculizado la estrategia de saneamiento ético del dirigente chino. Muchos de ellos, a menudo están vinculados a clanes con propuestas políticas diferenciadas, generalmente más afines al denguismo o el mundo de los negocios, queriendo proteger sus intereses adquiridos. En el caso de las grandes fortunas, son objeto de especial atención los lazos con la maquinaria política y su potencial para bloquear reformas y delinear los contornos de una lucha interna que mezcla tanto intereses comerciales como una concepción del poder menos intransigente que la de Xi.

En lo político, de lo que se trata es dar al Partido la imagen de una organización política irreprochable al servicio del pueblo (según la fórmula de Mao), exaltando por igual su honorabilidad y eficiencia¹¹. Por ello, preocupa especialmente que el sistema de inspección disciplinaria, introducido desde Rusia durante la fundación del PCCh, se adapte continuamente a las complejas relaciones entre el Partido y el Estado y entre el Estado y el mercado de la era de las reformas. En este sistema, son la CCCD y sus delegaciones locales, en lugar de la fiscalía o la policía, las que inician las investigaciones y detienen a los cuadros. Sin embargo, los inspectores disciplinarios a menudo enfrentan dificultades para supervisar la mala conducta en su propio nivel.

La persistencia de Xi ha impactado en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. Este índice evalúa la percepción de la corrupción en el sector público, asignando una puntuación de 0 (altamente corrupto) a 100 (muy limpio). En 2012, China ofrecía una puntuación de 39 sobre 100 en el IPC. A lo largo de los años siguientes, la puntuación mostró una tendencia general al alza, alcanzando su punto máximo de 45 en 2021. Sin embargo, en 2023, la puntuación descendió a 42. En términos de clasificación global, China ocupó el puesto 80 en 2012. Aunque mejoró su posición en años posteriores, llegando al puesto 65 en 2022, en 2023 descendió al puesto 76 de 180 países evaluados¹².

¹¹ PCCh. *Reglamento institucional de la administración del PCCh*. The Contemporary World Press, Pekín, 2023.

¹² Para una visión integral de los índices: <https://www.transparency.org>

Estos datos sugieren que, a pesar de las campañas anticorrupción implementadas, la percepción de la corrupción en China ha tenido altibajos, con mejoras notables hasta 2021 y un retroceso en los años siguientes.

De cara al futuro, la lucha contra la corrupción seguirá siendo un pilar clave de la política de Xi, pero su éxito dependerá de la implementación de medidas más transparentes e imparciales para garantizar una gobernanza efectiva y justa. Si bien la última ola de la campaña anticorrupción puede producir resultados a corto plazo, un éxito a gran escala a largo plazo requiere que China institucionalice gradualmente un sistema judicial independiente, con un papel de supervisión más fuerte de los medios de comunicación y la sociedad.

Xulio Ríos

Asesor emérito del Observatorio de la Política China

[@XulioRios](#)

30/2025

2 de mayo de 2025

Ignacio M. García-Galán

**Vietnam en la era Trump 2.0.
Entre el aumento de los
aranceles y la cooperación
armada**

**Vietnam en la era Trump 2.0. Entre el aumento de los
aranceles y la cooperación armada**

Resumen:

En su primera etapa al frente del ejecutivo, Donald J. Trump convirtió a Vietnam en uno de los mayores beneficiarios de su guerra comercial con China. No obstante, el avance en las relaciones bilaterales y los intercambios mercantiles, ha generado a los norteamericanos un déficit abultado. Ahora, con su retorno a la Casa Blanca, la buena sintonía entre ambos países, extendida ya a una cooperación estratégica, queda condicionada al reajuste de la balanza comercial. Ante ello, la exportación de armamento estadounidense, o la producción del mismo en fábricas vietnamitas, emerge con más fuerza que nunca como un mecanismo para lograr el equilibrio. Superada la barrera psicológica del medio siglo desde el final del conflicto que enfrentó a ambos, Washington podría ahora convertirse en un socio que coadyuve en la modernización de las fuerzas armadas del país asiático.

Palabras clave:

Vietnam, sudeste asiático, China, Estados Unidos, Trump, Obama, Biden, armamento, geopolítica, defensa, mar del Sur de China.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Vietnam in the Trump 2.0 Era.

Between armed cooperation and the tariff increase

Abstract:

During Donald J Trump's first term in office, Vietnam became one of the biggest beneficiaries of the republican's trade war with China. However, the strategy also resulted in a considerable trade deficit with the Southeast Asian nation. Now, with his return to the White House, the strong rapport between both countries—already extending to strategic cooperation—depends on adjusting the trade balance. In this regard, the export of U.S. weaponry or its production in Vietnamese factories emerges as a potential mechanism to achieve equilibrium. Having surpassed the psychological barrier of half a century since the end of their conflict, Washington now aims to become a key partner in the modernization of Vietnam's armed forces.

Keywords:

Vietnam, Southeast Asia, China, United States, Trump, Obama, Biden, armament, geopolitics, defense, South China Sea.

Introducción



****Donald Trump junto al expresidente vietnamita, Trần Đại Quang, en su primera visita al país (noviembre de 2017). Imagen de Associated Press****

Cuando se cumplen cincuenta años del final de la contienda que enfrentó a los EE.UU y al Vietnam socialista, el idilio que ambos países vivían, desde hace casi dos décadas, se encuentra bajo el escrutinio del nuevo ejecutivo norteamericano.

Tras su victoria en las elecciones del pasado noviembre, Donald J. Trump regresa a la Casa Blanca para un segundo mandato marcado por medidas proteccionistas y de reajuste comercial. Ello genera inquietud en los socios tradicionales de Washington, así como en algunos de los más recientes.

Entre los pertenecientes a la última categoría se encuentra Vietnam, con quien la administración Biden firmó un Pacto de Asociación Estratégica en 2023, y cuyas exportaciones a la nación norteamericana se han cuadruplicado desde 2017. Pese a las diferencias ideológicas subsistentes, desde la normalización de relaciones entre ambos países (1995), todos los presidentes estadounidenses han visitado la nación asiática al menos una vez durante su periodo en el cargo. Ello es clara muestra del interés que el país suscita a múltiples niveles, desde el meramente comercial hasta el geoestratégico.

Para Vietnam, mantener una relación estrecha con los EE.UU. ofrece, igualmente, beneficios varios. Supone un seguro adicional ante el expansionismo chino por su litoral, así como un socio importante que coadyuva en su desarrollo económico e industrial. Los EE.UU. son hoy el principal destino de las exportaciones vietnamitas, y Vietnam se ha convertido en el décimo exportador a los EE.UU.

Sin embargo, los intercambios han generado a los norteamericanos un déficit valorado en 123.500 millones¹ y, como era de esperar, el presidente Trump ha expresado su malestar. Ya durante su periodo en la oposición, pasó a adoptar una actitud crítica con Hanói, acusándole de deslealtad comercial.

Caben pocas dudas, por tanto, de que el presidente condicionará cualquier tipo de avance en las relaciones a un reajuste en la balanza. Ello abre varias posibilidades, destacando entre ellas la adquisición de armamento estadounidense por parte de las fuerzas armadas vietnamitas o la reparación de buques de guerra de los EE.UU. en puertos del país asiático. Ambas cuestiones llevan en el candelero más de una década.

Trump y Vietnam: una relación cordial, aunque con condicionantes.

Durante su primer periodo al frente de la Casa Blanca (2017-2021), Donald J. Trump convirtió a Vietnam en uno de los mayores beneficiados de su guerra comercial con China, extrapolando las derivables de la misma al ámbito estratégico. Irónicamente, ello en sí constituía un avance en la senda marcada por su predecesor en el cargo, Barack Obama quien, desde su primera visita al país, trató de estrechar lazos con visos a una cooperación en materia de seguridad.

Trump no tuvo dificultades en identificar a Vietnam como un socio potencial para ejercer presión sobre Pekín. Es más, si bien durante el último lustro de la pasada década no dudó en cargar contra aliados tradicionales a causa del desequilibrio comercial (como Japón o Corea del Sur), Vietnam esquivó sus reproches hasta su salida del gobierno.

¹ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. “Vietnam”. EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. Link: <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/vietnam>

Nota: todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 11 de abril de 2025.

El hecho es llamativo, pues desde 2017, las exportaciones vietnamitas a los EE.UU. se han cuadruplicado, mientras que las realizadas en sentido contrario apenas han aumentado un 31%. La relación bilateral experimentó grandes avances entre 2017 y 2021, lográndose hitos como el refrendo del final del embargo a la exportación de armamento ofensivo, la venta de buques de vigilancia costera², o el acuerdo para el establecimiento de vuelos directos entre ambos países. Trump, además, eligió Hanói como lugar para celebrar su segundo encuentro personal con Kim Jong-Un, concediendo a Vietnam un cierto prestigio en la escena internacional.

En una curiosa invitación al ejercicio democrático, con motivo de las elecciones norteamericanas, dos de los principales diarios vietnamitas, el Tuổi Trẻ y el VnExpress, elaboraron sendas encuestas preguntando a sus lectores quién era su candidato preferido. Trump se impuso en ambas con un 76% y un 80% de los apoyos³. Buena parte de los vietnamitas ve en él a un líder fuerte, claro en sus planteamientos, y que puede ser un aliado valioso para hacer frente a la República Popular de China (RPC). Pero, ¿deberían moderar sus expectativas?

El secretario general del Partido Comunista, Tô Lâm, fue de los primeros dignatarios asiáticos en telefonear a Trump para felicitarle por su retorno a la Casa Blanca. Como era de esperar, la conversación pronto viró a asuntos económicos. Es cierto que, ya en 2019, Hanói trató de adelantarse a las demandas con la adquisición de aeronaves Boeing para las aerolíneas nacionales, por valor de 21.000 millones de dólares⁴. Sin embargo, la medida fue insuficiente, y Vietnam sigue siendo uno de los tres países con los que EE.UU. mantiene un mayor déficit.

En su proceder, el presidente norteamericano siempre ha mostrado preferencia por los acuerdos de carácter bilateral, rehuendo los marcos multilaterales. Desde su reelección, existe el temor a que EE.UU. pueda retirarse del Acuerdo Económico del Indo-Pacífico, suscrito por Biden, al igual que ya hiciera del Acuerdo Transpacífico de Cooperación, el

² U.S. DEPARTMENT OF STATE. "U.S. Security Cooperation With Vietnam". REMARKS & RELEASES – BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS. 22 julio 2020. Link: <https://2017-2021.state.gov/u-s-security-cooperation-with-vietnam-2/>

³ VOICE OF AMERICA. "Why did nearly 80% of Vietnamese readers vote for Trump as US president; what do they expect?". 11 noviembre 2024 Link: <https://www.voatiengviet.com/a/vi-sao-gan-80-phan-tram-doc-gia-viet-binh-chon-trump-tong-thong-my-ky-vong-gi/7856242.html>

⁴ THE VIETNAM DEVELOPMENT BANK. "Vietnam, US sign cooperation agreements worth US\$21 billion". 28 febrero 2019. Link: [https://en.vdb.gov.vn/news8044/vietnam,-us-sign-cooperation-agreements-worth-us\\$21-billion](https://en.vdb.gov.vn/news8044/vietnam,-us-sign-cooperation-agreements-worth-us$21-billion)

primer día de su primer mandato. Ante la incertidumbre, el ministro de Industria y Comercio vietnamita, Nguyễn Hồng Diên, sugirió, ya a mediados del año pasado (2024), prepararse para todos los escenarios posibles, prestando especial interés a cómo un aumento de los aranceles podría afectar a las cadenas de suministro y a la inversión extranjera.

Pese a ello, los datos invitan al optimismo. Y es que, aparte de la buena relación generada en su anterior mandato, Trump, en su calidad de realista pragmático, prima el fin sobre los medios. Ello abre las posibilidades de extender la cooperación a múltiples ámbitos, siempre y cuando, con ello, se corrija el desequilibrio.

Una de las principales opciones barajadas es la exportación de armamento o hardware militar al país asiático, algo ya bendecido por las administraciones demócratas de Obama y Biden, y que Trump presentó en el pasado. Washington percibe la idea como un medio ideal para ajustar la balanza, tal y como se hizo con el Japón de Abe a finales de la década pasada.

Ante el aumento de sus tensiones con China, Vietnam ha devenido en uno de los mayores importadores de armamento del mundo. Sus adquisiciones, no obstante, han experimentado un frenazo a tenor de la invasión rusa de Ucrania y las crecientes dificultades para dotarse de equipo sofisticado de origen ruso. Por ello, en Hanói, la opción va cobrando una forma cada vez más definida, aunque con matices. La adquisición de material bélico americano podría cubrir necesidades puntuales, enviar un mensaje diplomático de peso, y evitar el aumento de los aranceles⁵.

Por inverosímil que esto hubiera resultado hace unos años, la idea ha sido de nuevo avalada por canales oficiales. En declaraciones realizadas el pasado diciembre, el embajador estadounidense en Hanói, Marc Knapper, afirmó que el deseo de EE.UU es *“garantizar que Vietnam disponga de lo que precise para defenderse en el mar, en el aire y el ciberespacio”*⁶.

⁵ Durante la redacción del presente documento, el presidente estadounidense acababa de anunciar la congelación temporal de los aranceles recíprocos, los cuales ascendían al 46% en el caso de Vietnam.

⁶ U.S. EMBASSY & CONSULATE IN VIETNAM. *“The U.S. delegation participated in the second Vietnam International Defense Expo”*. 20 diciembre 2024. Link: <https://vn.usembassy.gov/the-u-s-delegation-participated-in-the-second-vietnam-international-defense-expo/>

Trump puede, por tanto, convertirse en el mejor amigo que Hanói haya tenido en occidente en mucho tiempo. Pero para ello habrá que sortear obstáculos y cumplir condiciones. Otro de los aspectos a mejorar es la legislación vietnamita en materia de protección de propiedad intelectual y patentes, precisamente una de las razones que empujó a numerosas empresas americanas a dejar de producir en China.

Por el momento, las autoridades del país asiático se muestran dispuestas a ceder en las exigencias económicas, aunque hay líneas que no se plantean cruzar en otros aspectos. Desde la caída de la URSS, Hanói se resiste a firmar acuerdos en materia de seguridad colectiva o a adherirse a cualquier alianza militar, considerando tal postura como vital para blindar su soberanía. En ese sentido, hay que entender que su interés por buscar socios para contrarrestar a la RPC no se traduce en un deseo por formar parte de una entente armada que sea abiertamente hostil a Pekín.

A lo largo de los últimos años, el país se ha esforzado por diversificar sus contactos a nivel global, pero manteniendo siempre una relación equidistante con las grandes potencias. Esta estrategia, conocida como '*Diplomacia de Bambú*', fue un planteamiento irrenunciable para el anterior secretario general del Partido, Nguyễn Phú Trọng (2011-2024), recientemente fallecido. Ello es en sí una postura respetable, pero que puede minar la paciencia y confianza del actual presidente norteamericano. Con todo, las relaciones bilaterales jamás habían gozado de mejor salud.

El triángulo Hanói-Pekín-Washington: paradigma de la *Realpolitik*

Ante el avance en la cooperación, Pekín ha intentado maniobrar, buscando un nuevo acercamiento a Hanói en el que Xi Jinping trató de sumar a Vietnam a su proyecto de "*comunidad de destino común*"⁷. Pero no parece haber tenido éxito. El presidente vietnamita, Võ Văn Thưởng, se mostró escéptico en sus últimos encuentros personales, y los medios del país ni siquiera se hicieron eco del proyecto.

⁷ PHAM, Thuc. "Xi Touts 'Community of Common Destiny' But Hanoi Lukewarm, Experts Say". VOICE OF AMERICA. 11 diciembre 2023. Link: <https://www.voanews.com/a/xi-touts-community-of-common-destiny-but-hanoi-lukewarm-experts-say/7393515.html>

Xi incidió en que la estrategia se ajustaba a la perfección al ideario de neutralidad vietnamita, pues la *‘comunidad’* prima el establecimiento de canales de cooperación frente al de asociaciones o alianzas⁸.

La cuestión es que, en Vietnam, China es percibida como un rival tradicional y socio ocasional. Por el contrario, EE.UU. no suscita hoy la misma animosidad que en tiempos pretéritos. Pese a que la *‘guerra americana’* es un recuerdo doloroso, también es uno lejano. Con el 76,9% de sus ciudadanos nacidos después de 1975, el grueso de la sociedad vietnamita se siente libre de las sombras del conflicto. La victoria del bloque socialista, encarnado por Vietnam del Norte y los insurgentes sureños del Vietcong, permite a sus herederos, las autoridades actuales del país, presentar la gesta como un éxito más de la nación en su lucha por la autodeterminación.

A lo largo de los últimos años, Washington ha procurado acelerar los procesos de cooperación con Hanói ante el deseo mutuo de contener a una RPC cada vez más asertiva. Sin embargo, la relación entre ambos tardó dos décadas en despegar. Tras la caída de Saigón, el 30 de abril de 1975, Vietnam tuvo que acometer su reunificación nacional aislado del flujo de capital occidental, con sus aliados socialistas en crisis, y con Pekín adoptando una posición cada vez más hostil. EE.UU., por su parte, lideró el embargo internacional impuesto al país, en tanto que acercaba posturas con una China que, tras la muerte de Mao Zedong, abría sus puertas al mundo.

El deterioro de los lazos entre Hanói y Pekín se produce ya a lo largo de la contienda, librada en el punto álgido del cisma sino-soviético, a medida que los socialistas vietnamitas se mostraban más cercanos a Moscú.

Concluido el conflicto, las tensiones entre Hanói y el régimen de los Jemeres Rojos (aliado de China), en la vecina Camboya, llevaron a una serie de choques fronterizos que culminaron en una guerra abierta. En diciembre de 1978, las tropas vietnamitas invadieron el país, destronaron al régimen de Pol Pot y lo sustituyeron por uno afín. La respuesta fue inmediata. En febrero de 1979, el ejército chino invadió Vietnam desde el norte, desencadenando un breve, aunque sangriento conflicto. La comunidad internacional castigó a Vietnam con nuevos embargos, no reconoció al nuevo gobierno

⁸ En clara alusión al acuerdo firmado con EE.UU.

de Phnom Penh y permitió a los diplomáticos de Pol Pot retener los asientos de Camboya en las Naciones Unidas.

A efectos prácticos, el auge del Vietnam socialista, con la extensión de su influencia a Laos y Camboya, frustró las ambiciones de Pekín por configurar y liderar un bloque comunista propio en Extremo Oriente. No obstante, tal influencia no encontró eco en el panorama económico.

La reforma monetaria, efectuada en 1976, erradicó a la clase media urbana del antiguo Sur. Para el año siguiente, el sueldo medio rondaba los 20 dólares mensuales y, con la mayoría de sus infraestructuras destruidas, Vietnam figuraba entre los veinticinco países más pobres del mundo⁹. Además, a pesar de que, durante la mayor parte de los ochenta, Hanói recibía casi 3.000 millones de dólares anuales de la URSS y de otros miembros del COMECON, la mayoría llegaba en concepto de préstamo, a diferencia de lo que había ocurrido hasta 1975¹⁰. Entre tanto, los roces fronterizos con el vecino del norte fueron continuos hasta 1991. En marzo de 1988, la armada de la RPC ocupó la mitad del archipiélago de las Spratley en una acción armada. Catorce años antes, en enero de 1974, ya había ocupado la mayor parte de las Paracelso, entonces bajo soberanía de Vietnam del Sur.

A mediados de los ochenta, el gobierno encabezado por el presidente Trường Chinh y el premier Võ Văn Kiệt, puso en marcha un programa de reformas que permitieran adaptar Vietnam a una economía de mercado, ante la inviabilidad de su modelo autárquico y el colapso del bloque socialista. Éste, bautizado con el nombre de ‘*Đổi Mới*’ (o ‘*Renovación*’), fue inicialmente aplicado en las provincias del antiguo Sur, a cuyos habitantes se consideraba más aptos para desenvolverse en un escenario de cierto liberalismo económico. Gradualmente, el resto del país se sumó al experimento.

Con el final de la Guerra Fría y su apertura al exterior, Vietnam aprovechó para restablecer y normalizar los lazos con China (1991) y EE.UU. (1995), iniciando un proceso de cooperación económica con ambos, que ha terminado por convertirles en sus dos socios prioritarios. Hanói aceptó una serie de guías del Banco Mundial para

⁹ SNEPP. Frank. W. “*Decent Interval: An Insider’s Account of Saigon’s Indecent End Told by the CIA’s Chief Strategy Analyst in Vietnam*”. (1977). Pág.570.

¹⁰ CIMA, Ronald. J. “*Vietnam: a country study*” (1989). FEDERAL RESEARCH DIVISION, LIBRARY OF THE CONGRESS. Págs.176-177.

liberalizar su economía y atraer capital extranjero. Con ello, el número de empresas privadas y de *joint-ventures* se disparó¹¹, si bien el gobierno ha mantenido el control de las compañías de interés estratégico. Con la saturación y creciente especialización de la industria china, Vietnam emergió como un destino cada vez más atractivo para producir, dado lo barato de su mano de obra.

Para el cierre de 2024 el volumen comercial entre Vietnam y la RPC ascendía a 205.200 millones de dólares¹², mientras que los intercambios con EE.UU rondaban los 149.600¹³. Sin embargo, la diferencia en la balanza con ambos es clara. Mientras que con China Hanói mantiene un déficit de 83.000 millones de dólares, los intercambios con EE.UU gozan de un amplio superávit. El pasado año, casi el 30% de las exportaciones vietnamitas tuvieron a la nación americana como destino.

Por ello, el establecimiento del Pacto de Asociación Estratégica suscrito entre Washington y Hanói, en septiembre de 2023, sirve para confirmar una realidad evidente; y sitúa a los norteamericanos en un nivel de cooperación igual, en teoría, al que gozan sólo otros siete países más: Rusia, Japón, India, Francia, Malasia, Corea del Sur y la propia RPC.

A pesar de ello, llama la atención que el acuerdo con los norteamericanos tenga una serie de añadidos nominales. Su nombre completo es Pacto de Asociación Estratégica para la paz, cooperación y el desarrollo sostenible¹⁴. Ello constituye en sí un mensaje de tranquilidad a Pekín, aunque no oculta una realidad incómoda para las autoridades chinas. Mediante el acercamiento paralelo en materia de seguridad, EE.UU. asciende a un nivel superior de asociación, relegando a la RPC a ser uno de los pocos socios estratégicos con quien Vietnam no tiene acuerdos en dicho campo.

De esta manera, el triángulo comprendido entre las tres partes ha basculado hasta completar todas las combinaciones posibles. Si en el tramo inicial de la Guerra Fría, los socialistas vietnamitas y la RPC se unieron para acabar con la presencia militar americana en el sudeste asiático; en el final, fueron los norteamericanos los que se

¹¹ HAKKALA, Katarina & KOKKO, Ari. *"The State and The Private Sector in Vietnam"* (2007). Working Paper 236.

¹² VIET NAM NEWS. *"Việt Nam-China trade exceeded \$205 billion in 2024"*. 25 enero 2025. Link: <https://vietnamnews.vn/economy/1690687/viet-nam-china-trade-exceeded-205-billion-in-2024.html>

¹³ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *"Vietnam"*. EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. Link: <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/vietnam>

¹⁴ Comprehensive Strategic Partnership for peace, cooperation and sustainable development.

unieron a Pekín para minar la influencia de Hanói en dicha región. Hoy el tándem entre Vietnam y EE.UU. es prioritario para ambas partes en su deseo común de contener el expansionismo chino.

Una relación privilegiada con una inquietud común

Sin duda, el mar del Sur de China es el lugar donde dicho expansionismo genera especial malestar. La creciente militarización de los atolones controlados por Pekín amenaza a buena parte del litoral vietnamita, ocasionando disputas en torno al control de bancos de pesca, reservas de petróleo, bolsas de gas natural y derechos de navegación.

Para EE.UU., el hipotético control de esta vía acuática por parte de la RPC, supone una amenaza directa al libre comercio y tránsito. Por ella navegan, cada año, dos de cada tres petroleros y buques de transporte de gas licuado del mundo. Es, asimismo, una ruta esencial para navíos y aeronaves de guerra estadounidenses que rotan entre sus bases de Japón, Corea del Sur y Oriente Medio.

A la interminable disputa, se unen varios puntos de presión adicionales para Hanói. La frontera terrestre sino-vietnamita no quedó claramente delimitada hasta la firma de un acuerdo en 2008 que, aún hoy, tiene discrepancias. Más recientemente, el proyecto de colaboración de Pekín con el gobierno camboyano, para la construcción del canal de Funan Techo¹⁵, amenaza con dejar sin agua varias provincias vietnamitas de la cuenca arroceras del Mekong¹⁶.

Por si fuera poco, la deuda que Vietnam ha contraído con China supera ya el 8% de su PIB. Ello presenta un riesgo potencial teniendo en cuenta que los préstamos chinos, con unas tasas de interés situadas entre el 3%-7%, no son baratos. Hasta finales de la pasada década, las autoridades del país creían que una cooperación económica más estrecha ayudaría a reducir tensiones. A diferencia de Sri Lanka o Camboya, la economía vietnamita es lo suficientemente resiliente y próspera como para manejar la deuda

¹⁵ Mediante el cual se pretende comunicar el interior de Camboya con el golfo de Tailandia a través de una conexión con el Mekong.

¹⁶ EYLER, Bryan, KWAN, Regan & WEATHERBY, Courtney. *"Impacts of Cambodia's Funan Techo Canal and Implications for Mekong Cooperation"*. STIMSON CENTER. 9 mayo 2024. Link: <https://www.stimson.org/2024/impacts-of-cambodias-funan-techo-canal-and-implications-for-mekong-cooperation/>

soberana, que apenas rozaba el 33,5% a finales de 2023.¹⁷ No obstante, la mayor parte de la inversión china reciente se ha concentrado en empresas privadas o en las que el control gubernamental es parcial, amenazando con controlar parte del tejido estratégico. Ello explica por qué, en los últimos años, Hanói ha procurado acercamientos cada vez mayores con Japón, Corea del Sur y Singapur, países que han superado a la RPC en inversión directa a lo largo del último lustro, y que ofrecen préstamos con intereses mucho menores.

EE.UU. se une ahora al club, trasladando las empresas norteamericanas la producción de varias de sus fábricas en China al sudeste asiático. Tal movimiento no sólo supone un mecanismo de presión añadido sobre su rival, sino también uno dedicado a reducir la influencia económica que Pekín ha ido adquiriendo sobre Washington. Entre las recién llegadas destaca la SpaceX de Elon Musk¹⁸, que ha trasladado la producción de varios de los componentes de su sistema Starlink de Taiwán a Vietnam para evitar problemas diplomáticos.

Vietnam reúne las condiciones ideales para seguir siendo un destino preferente, dada la creciente especialización que su tejido industrial tiene en la producción de componentes de alta tecnología para empresas surcoreanas, japonesas o taiwanesas. La creciente mejora de su infraestructura y de su marco jurídico proporcionan una base cada vez más sólida, aupada por una mano de obra que, de momento, sigue gozando de un precio muy competitivo.

Colaboración en defensa: ¿armamento americano para Vietnam?

Desde que la administración Obama pusiera fin al embargo a la exportación de material militar no letal (2014), se ha especulado de manera continua con la posibilidad de que

¹⁷ CEIC DATA. “Vietnam National Government Debt”. Link: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/vietnam/national-government-debt>

¹⁸ VIETNAMNET GLOBAL. “Vietnam emerges as key production hub for SpaceX’s starlink components”. 11 noviembre 2024. Link: <https://vietnamnet.vn/en/vietnam-emerges-as-key-production-hub-for-spacex-s-starlink-components-2340741.html>

Vietnam adquiriera componentes estadounidenses, aunque fuese vía proxy.¹⁹ ²⁰. Desde un primer momento, se consideró la adquisición de varios Lockheed P-3 'Orion' de reconocimiento marítimo japoneses.²¹

El entonces presidente sostuvo que el gesto era, simplemente, un paso más en la plena normalización de relaciones, señalando también la posibilidad de reparar buques de guerra estadounidenses en astilleros vietnamitas.²² ²³. Esta medida, que encaja a la perfección dentro del dogma del expresidente '*Places, not bases*', otorgaría al país asiático una cierta cobertura, evitando la impopularidad de instalar tropas extranjeras en su suelo.²⁴

Cuando, en 2016, se levantó el veto a la exportación de material letal, rápidamente pasó a abordarse la adquisición de drones y de sistemas de defensa costera. Ya en su primer mandato, Trump ofreció misiles y aeronaves F-16 durante sus dos visitas (en 2017 y 2019).²⁵ Hanói juzgó la maniobra como diplomáticamente arriesgada²⁶ y, tras analizar también la candidatura del Saab JAS-39 'Gripen' sueco, se decantó por nuevas unidades del Sukhoi SU-30M ruso. Igualmente, cerró la compra de tres aeronaves de transporte CASA-EADS C-295M españolas, un avión del que se espera que Vietnam sea también usuario de su versión AEW&C.²⁷

Washington ve ahora mayor facilidad para alejar a Vietnam de Rusia, su proveedor tradicional, que se mantiene al margen de las controversias de Extremo Oriente dada su

¹⁹ BOSE, Nandita. & HUNNICUTT, Trevor. "Exclusive: Biden aides in talks with Vietnam for arms deal that could irk China". REUTERS. 23 septiembre 2023. Link: <https://www.reuters.com/world/biden-aides-talks-with-vietnam-arms-deal-that-could-irk-china-2023-09-23/>

²⁰ PANDA, Ankit. "Second-Hand Japanese P-3C Orions Might Be the Right Call for Vietnam". THE DIPLOMAT. 27 junio 2016. Link: <https://thediplomat.com/2016/06/second-hand-japanese-p-3c-orions-might-be-the-right-call-for-vietnam/>

²¹ Obetenidos de la 'Japan Maritime Self-Defense Force' o 'Fuerza de Autodefensa Marítima de Japón'.

²² PRAMESWARAN, Prashanth. "US Not Seeking Base in Vietnam's Cam Ranh Bay: Envoy". THE DIPLOMAT. 10 junio 2016. Link: <https://thediplomat.com/2016/06/us-not-seeking-base-in-vietnams-cam-ranh-bay-envoy/>

²³ KAPLAN, Robert, D. "Asia's Cauldron: the South China Sea and the end of a stable Pacific" (2014). Pág.62.

²⁴ Algo a lo que Hanói se opone con vehemencia.

²⁵ MASON, Jeff & PEARSON, James. "Trump pitches U.S. arms exports in meeting with Vietnam". REUTERS. 27 febrero 2019. Link: <https://www.reuters.com/article/world/trump-pitches-us-arms-exports-in-meeting-with-vietnam-idUSKCN1QG1HU/>

²⁶ DEFENSE SECURITY ASIA. "Due to Concerns Over China's Reaction, Vietnam Forced to Abandon Its Plans to Acquire F-16s". 26 julio 2024. Link: <https://defencesecurityasia.com/en/due-to-concerns-over-chinas-reaction-vietnam-forced-to-abandon-its-plans-to-acquire-f-16s/>

²⁷ GOVINDASAMY, Siva. "Exclusive: Vietnam eyes Western warplanes, patrol aircraft to counter China". REUTERS. 5 junio 2015. Link: <https://www.reuters.com/article/world/exclusive-vietnam-eyes-western-warplanes-patrol-aircraft-to-counter-china-idUSKBN0OL04P/>

simbiosis con China. Además, el enquistamiento del conflicto de Ucrania ha generado retrasos en las entregas de numerosos materiales, al tiempo que otros han demostrado no ser tan fiables como se esperaba en el campo de batalla. Todo ello ha generado en Hanói una pérdida de confianza en su aliado tradicional, llevándole a diversificar sus adquisiciones de hardware bélico mediante la compra a Europa, India e Israel. Ello supone un golpe para Moscú, que hasta 2022, suministraba a Vietnam más del 70% de su arsenal.

Ahora bien, pese a la estrecha colaboración en otros ámbitos, el defensivo es una materia delicada. Vietnam no deja de ser un estado autoritario de corte socialista, y eso aún levanta ampollas en EE.UU. No obstante, la cooperación en seguridad es ya el proyecto de tres administraciones distintas, pertenecientes tanto al bloque republicano como al demócrata. En 2023, Joe Biden trató de cerrar la venta de un paquete de armas sin precedentes, el cual incluía aeronaves, así como sistemas de alerta temprana y de defensa costera²⁸. Estos dos últimos componentes revisten una importancia capital en el caso vietnamita, dado su condicionante geográfico. Con todo, de formalizarse un gran acuerdo, estaría por ver qué efecto generaría en las capacidades de integración y coordinación con el resto del inventario (mayoritariamente ruso) de Hanói.

Pese a ello, a medida que Vietnam crece de manera exponencial, la aspiración real de sus dirigentes es desarrollar su propia industria armamentística, algo ya señalado públicamente por el expresidente Nguyễn Phú Trọng y por el actual jefe de gobierno, Lương Cường²⁹. Ello reduciría su dependencia de terceros y ayudaría a diversificar sus exportaciones a medio plazo. Washington ha extendido su oferta de asistencia también a este proyecto³⁰, con lo que empresas como Colt o General Dynamics podrían seguir los pasos de la israelí IMI. Desde hace más de diez años, IMI produce el Galil ACE en la fábrica que Z111³¹ posee Thanh Hoá, y reemplazó al AK-47 como rifle estándar del

²⁸ BOSE, Nandita. & HUNNICUTT, Trevor.

²⁹ GUARASCIO, Francesco. & VU, Khanh. "PREVIEW Vietnam seeks to boost domestic defence industry as it hosts arms fair". REUTERS. 19 diciembre 2024. Link: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/vietnam-seeks-boost-domestic-defence-industry-it-hosts-arms-fair-2024-12-18/>

³⁰ GHOSAL, Aniruddha. "US ambassador to Vietnam says US arms manufacturers could help boost Vietnam's military capabilities". ASSOCIATED PRESS. 19 diciembre 2024. Link: <https://apnews.com/article/vietnam-arms-weapons-exposition-manufacturing-0257d237db09c22a8694a1964ea96941>

³¹ Compañía armamentística vietnamita de propiedad estatal. Z111 ya ha trabajado en la conversión del XM177E2 de Colt, lanzándolo con el nombre de M18.

ejército vietnamita en 2013. Recientemente, fue sustituido por el nuevo SVT-380 (2019), en sí producto de la cooperación entre ambas empresas.

Por el momento, Hanói se inclina más por estrechar los canales de comunicación e intercambio de inteligencia; así como por el establecimiento de fábricas conjuntas para producción local y la adquisición de equipo no letal. Con ello, el Politburó pretende incrementar el *know how* de las empresas nacionales y, de paso, tratar de no provocar a Pekín ni distanciarse demasiado de Moscú. Dejar de lado esta dinámica iría sujeto a tres condicionantes principales: la imposibilidad de evitar un incremento de los aranceles americanos por otros medios, un aumento inusual de las tensiones con la RPC o la necesidad de cubrir una carestía material con medios que Rusia no sea capaz de satisfacer.

Muestra de lo mencionado es que las primeras aeronaves americanas que la fuerza aérea vietnamita ha incorporado a su inventario, en 2024, son cinco Beechcraft T6-C de entrenamiento³². O que, más recientemente, durante la feria de armamento celebrada en Hanói, el pasado diciembre, se apuntara a la posible adquisición de aviones de transporte C-130J 'Hercules'³³. Pese a lo significativo de los gestos, no son aeronaves armadas.

Conclusiones

El retorno de Donald J. Trump a la Casa Blanca presenta para Vietnam ventajas y desafíos a partes iguales. Por un lado, el esperado recrudecimiento de los aranceles a China traerá una mayor deslocalización de fábricas hacia el país del sudeste asiático. Sin embargo, Hanói deberá gestionar con cautela sus vínculos económicos con EE.UU. para no perjudicar el desarrollo de su cooperación estratégica.

³² CESSNA BEECHCRAFT. "History-making Beechcraft T-6C Texan II sale supports the U.S.-Vietnam Comprehensive Strategic Partnership, advances U.S. interests in the Indo-Pacific Region". TEXTRON AVIATION. 25 noviembre 2024. Link: <https://media.txtav.com/244551-history-making-beechcraft-t-6c-texan-ii-sale-supports-the-u-s-vietnam-comprehensive-strategic-partnership-advances-u-s-interests-in-th>

³³ GUARASCIO, Francesco. & HUNNICUTT, Trevor. "Exclusive: US, Vietnam discuss supplying Hanoi with C-130 military transport planes, sources say". REUTERS. 25 julio 2024. Link: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-vietnam-discuss-supplying-hanoi-with-c-130-military-transport-planes-sources-2024-07-25/>

Esta última debería verse reforzada, especialmente en el ámbito de seguridad, pero está expuesta a una serie de riesgos derivados de lo que cada uno espera del otro.

Los vietnamitas desean de los norteamericanos un respaldo claro, pero que no condicione su política exterior. El incremento de la cooperación, incluso con la compra de material bélico estadounidense de por medio, no podrá suponer una alianza armada oficial y permanente. Sería un error creer que Vietnam sopesa echarse en brazos de EE.UU.

Además, a Hanói no le interesa adoptar una postura abiertamente beligerante hacia Pekín. Al fin y al cabo, la RPC es el principal receptor de las exportaciones de la ASEAN y, de todos sus miembros, Vietnam es el que más le vende. Son, asimismo, estados vecinos.

Por tanto, aunque la adquisición de armamento americano en los próximos años sea ya algo más que plausible, es muy probable que ello termine siendo un gesto puntual destinado a satisfacer necesidades concretas y a enviar un mensaje de carácter diplomático. Hanói prefiere desarrollar su propia industria armada, preferiblemente con el respaldo de EE.UU., y mejorar con ello sus conocimientos tecnológicos. Las tensiones con Pekín tendrían que empeorar mucho más para propiciar una entente clara que, de darse, sería seguramente dentro de un marco flexible.

Por su parte, la preferencia de Trump por acuerdos bilaterales podría facilitar flexibilidad en múltiples ámbitos, pero es innegable que Washington espera de Vietnam un posicionamiento internacional menos ambiguo, así como un mayor gasto en sus productos, sean del tipo que sean. Dado el proceder del presidente estadounidense, queda claro que este último punto será el que determine si Vietnam se convierte en uno de los grandes ganadores con la 'era Trump 2.0' o en un perdedor más.

Ignacio M. García-Galán

Analista especializado en Asia-Pacífico.

31/2025

5 de mayo de 2025

*Begoña Ochoa de Olza Amat **

Donald Trump, el orden mundial y la Unión Europea: ¿Neoimperialismo o Segunda Guerra Fría?

Donald Trump, el orden mundial y la Unión Europea: ¿Neoimperialismo o Segunda Guerra Fría?

Resumen:

El orden liberal internacional, en decadencia desde los años 2000, parece estar acelerando su transición hacia uno nuevo, especialmente tras la entrada en la Casa Blanca del presidente D.Trump. Con la finalidad de comprender el giro inesperado que se está produciendo en la geopolítica mundial, se analizará: en primer lugar el orden mundial actual y hacia dónde se dirige; a continuación los cuatro ejes de la nueva política exterior del presidente Trump; y finalmente las implicaciones que derivan para el orden mundial, la Unión Europea y España.

Palabras clave:

Orden mundial en transición, realismo e idealismo, Doctrina hamiltoniana y jacksoniana, la Unión Europea.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*Donald Trump, the world order and the European Union:
Neoimperialism or Second Cold War?*

Abstract:

The liberal international order, in decline since the 2000s, seems to be accelerating its transition to a new one, especially after the entry into the White House of President D. Trump. In order to understand the unexpected turn that is taking place in world geopolitics, we will analyse: first, the current world order and where it is heading; then the four axes of President Trump's new foreign policy; and finally, the implications for the world order, the European Union and Spain.

Keywords:

World order in transition, realism and idealism, Hamiltonian and Jacksonian doctrine, the European Union.

Contexto actual

“La Reina Mab, en su carro de una sola perla, tirado por cuatro coleópteros, caminando sobre un rayo del sol, se coló por la ventana de una buhardilla”. Con estas palabras da comienzo Rubén Darío a su cuento sobre la Reina Mab¹ en su libro *Azul...* Dicha imagen que, además de ser una magnífica representación del mejor modernismo del poeta nicaragüense, es fácilmente aplicable al orden mundial actual. ¿Hacia dónde se dirige un orden mundial arrastrado por fuerzas ajenas a su control? De manera similar a como los escarabajos impulsan el carro en un mundo imaginario, también hoy podríamos considerar que el mundo es empujado por grandes fuerzas: un orden occidental que parece retroceder con lo que podría ser un nuevo orden emergente, auspiciado por potencias revisionistas como China y Rusia - que aspiran además a liderar el Sur Global -. ¿Se unirá Estados Unidos a ellos, acelerando la decadencia occidental o cabe esperar que el orden liberal internacional aún perdure un tiempo?

Con la finalidad de explicar el giro inesperado que se está produciendo en la geopolítica mundial, se analizará: en primer lugar, el orden mundial actual y hacia dónde se dirige; a continuación, los cuatro ejes de la nueva política exterior del presidente Trump; y finalmente las implicaciones que de ello se derivan para el orden mundial, para la Unión Europea y para España.

El orden vigente se conoce como orden liberal internacional²: en el sentido de orden (como conjunto de normas), liberal (inspirado en el liberalismo político o idealismo) e internacional. Dicho orden está formado por el conjunto de normas y acuerdos internacionales establecidos tras la Segunda Guerra Mundial. Se basa en tres pilares, uno político y dos económicos: la creación de la ONU; el llamado Sistema de Bretton Woods, que incluye el FMI y el BM. A ello se añaden: la OMC³ (para el libre comercio) y la OCDE⁴ (para coordinar la ayuda económica a países en desarrollo). De esta forma, los tres “baluartes de la política de liberalización⁵ económica” serán el BM, el FMI y la OCDE. Estos acuerdos multilaterales, al ser suscritos por una mayoría de estados, van

¹ R.DARÍO; *Azul*. Cantos de vida y esperanza, pg.181. Ed.Cátedra. 2014.

² Concepto no exento de debates doctrinales. Es interesante ver la referencia de M.MILOSEVIC; *El Imperio zombi: Rusia y el orden mundial*. Pg.41. Galaxia Gutenberg 2024.

³ Realmente nace con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1947, antecedente de la OMC.

⁴ Su antecedente se encuentra en el la Organización Europea de Cooperación Económica, OECE, creada en 1948 para gestionar la ayuda del plan Marshall.

⁵ P.PALAZUELOS. *Economía Política Mundial*.pg.93. Akal textos, 2015.

a permitir hablar de un nuevo marco normativo internacional. Dicho orden es el que perdura hasta hoy, si bien, ya desde los años 2000, se viene aludiendo al principio del fin del orden liberal internacional.

Si se adopta el enfoque de macro historia, en la historia de las relaciones internacionales, cada nuevo orden mundial ha venido precedido por una guerra entre un poder decadente y un poder emergente. Se han desarrollado por ello las llamadas “teorías de transición de poder” que tratan de analizar cómo se produce dicha transición de poder entre actores y si pasa necesariamente por una guerra.

La etapa actual en relaciones internacionales se ha calificado de muy diversas formas, como un mundo multipolar, apolar⁶ o desorden mundial⁷, y se caracteriza por: una potencia americana declinante, nuevas potencias emergentes como los BRICS en 2011, y un mayor papel de potencias revisionistas como China y Rusia. A raíz de las guerras (de Ucrania en 2022 y la guerra Gaza-Israel de 2024) se ha empezado a hablar también de una segunda guerra fría (basado en un enfrentamiento China-Estados Unidos o Rusia-Estados Unidos) y se considera se está acelerando la crisis del orden liberal internacional.

Distintas teorías sobre la situación actual:

El actual desorden mundial se ha analizado desde diferentes perspectivas, dando lugar a valoraciones:

Para algunos, estaríamos asistiendo a una Segunda Guerra Fría, así lo sostienen: Robin Niblett en su reciente libro sobre La Nueva Guerra Fría⁸: desarrolla lo que él considera son las 10 diferencias de la Segunda Guerra Fría respecto de la Primera. John Mearsheimer⁹ en un artículo publicado en Foreign Affairs en 2021 en el que sostiene que la rivalidad China-Estados Unidos llevará inevitablemente a la guerra. Mira Milosevic en su libro El imperio zombi. Rusia y el orden mundial, también sostiene esta teoría¹⁰. Si

⁶ J.BREMMER, Every nation for itself: Winners and Losers in a G-0 World.

⁷ D.RODRIGUEZ; How to build a better world order. Foreign Affairs. September/October 2022.

⁸ R.NIBLETT; *La Nueva guerra fría. Cómo la disputa entre Estados Unidos y China dará forma a nuestro siglo*. Ediciones RBA. 2024.Pg.217

⁹ J.MEARSHEIMER, *The inevitable rivalry and the Tragedy of Great-Power Politics*. Foreign Affairs, November/December 2021. Pg.48

¹⁰ M.MILOSEVIC; *El imperio zombi. Rusia y el orden mundial*. Galaxia Gutenberg.2024. Pg.247.

bien es evidente que existen algunas similitudes que permitirían hablar de una segunda guerra fría, cabe señalar que existen diferencias fundamentales de contexto que hacen que este no sea el símil más adecuado, por los siguientes motivos. Actualmente no existen dos bloques claramente divididos, sino que están comercialmente muy interconectados e integrados en el mismo sistema. Por ejemplo, China es miembro de la ONU, del BM, el FMI y de la OMC, lo cual no ocurría en la Primera Guerra Fría, en la que ni Rusia ni Estados Unidos estaban integrados en el Pacto de Varsovia ni la OTAN. Además, no hay una clara división ideológica, (antes comunismo-democracia) ya que actualmente entre las democracias y autocracias hay muchos matices intermedios. Hoy en día, no existe una dirección tan clara de las potencias occidentales, y lo que antes era el Movimiento de Países No Alineados, como un grupo con muchos rasgos comunes hoy se ha reemplazado por el llamado Sur Global con intereses muy diferentes.

Otros son partidarios de que asistimos a una Conferencia de Yalta II.¹¹ como el presidente de Finlandia A.Stubb, comparándolo con el acuerdo de 1945 en el que se establecieron esferas de influencia entre EEUU y Rusia (la división del mundo en bloques y la partición de Alemania). Sin embargo, aun habiendo similitudes, dicho paralelismo no parece acertado. En primer lugar, por el diferente contexto actual, con un marco como el de la ONU. Además, actualmente no asistimos a ningún reparto de postguerra como sí ocurrió en 1945.

También se han trazado paralelismos con el imperialismo del S.XIX, como sostiene Gideon Rachman¹² en un artículo reciente en The Financial Times. Aunque, por supuesto existen parecidos, las diferencias sustanciales, parecen indicar que no es el más adecuado. Por un lado, por la igualdad soberana de los Estados (art.2.1 de la Carta de Naciones Unidas). Cualquier quiebra de las fronteras actuales equivaldría a un uso de la fuerza.¹³ Formar imperios, pasa por tomar territorios, es contrario al derecho internacional, y equivaldría a una declaración de guerra. Además, aceptar dicha tesis sería a poner a EEUU del lado de las potencias revisionistas China y Rusia, que sin embargo, son sus rivales.

¹¹ A.RIZZI, *El mundo avanza hacia un nuevo orden imperial*. EL PAÍS. 14 de febrero de 2025.

¹² G.RACHMAN. Opinion Geopolitics. *Trump, Putin, Xi and the new age of empire*. The Financial Times. 10 February 2025.

¹³ Así lo prevén el art.2.4 de la Carta de Naciones Unidas y la Resolución 2625, se entiende como uso de la fuerza: la "adquisición y ocupación de territorios", recoge el deber de "abstenerse de violar fronteras y los límites internacionales de demarcación."

No obstante, sí parece acertada la idea de que los tres actores comparten una ideología neoimperialista. Para ello cabría basarse en: a) una razón conceptual por las diferencias entre imperio, imperialismo e ideología imperialista. Según la RAE un imperio es un estado gobernado por un Emperador o un conjunto de Estados o territorios sometidos a otro, y por tanto, es contrario a derecho internacional. Se entiende por imperialismo¹⁴ el comportamiento agresivo de ciertos Estados contra otros a los que trata de subordinar y dominar por medio de la fuerza, el control político o económico. Por ello, para hablar con rigor, actualmente asistiríamos como mucho a un tercer imperialismo, pues el primero tuvo lugar en el S.XIX, el segundo en los años 1960 llamado neoimperialismo. Por el contrario, parece más riguroso aludir a una “ideología” imperialista: en el sentido de que sin existir imperios strictu sensu, estos tres actores (Rusia, China y EEUU) sí se consideran a sí mismos imperios, con la aspiración de restaurar su grandeza perdida. Así se deriva de las estrategias de política exterior: la nueva Doctrina Monroe de EEUU, la Doctrina del Neo Eurasianismo de A.Duguin en Rusia (aspira a recuperar su papel de imperio en el mundo y a unir a todos los rusófonos en un país), y con la Wolf Warrior Diplomacy de China (en la que se reconoce la rivalidad entre oriente y occidente reclamando tener una diplomacia de gran país).

Además, las dos potencias revisionistas Rusia y China, otorgan especial relevancia a la geoconomía: es decir a la existencia de intereses económicos fundamentales. Para China la importancia del Collar de Perlas y su Nueva Ruta de la Seda reside en asegurar el suministro de materias primas. En el caso de Rusia, los intereses económicos y militares están detrás de la guerra de Ucrania, que forma parte de “su zona estratégica del Mar Negro”. Asimismo, la salida hacia el Mar Negro ha sido un objetivo constante de la política exterior rusa a lo largo de los siglos¹⁵ y lo sigue siendo actualmente¹⁶ (por razones geopolíticas -como parte de su zona natural de influencia y para lograr una salida hacia aguas cálidas del Mediterráneo, frente a los congelados puertos del norte -; comerciales y energéticas – por exportación de cereales y petróleo- y militares - por Sebastopol, base de la Flota del Mar Negro y como camino de acceso al Mediterráneo-

¹⁴ J.P.CASTAÑARES, Diccionario de Relaciones Internacionales, pg.472. Ariel.2013.

¹⁵ Cabe recordar la guerra de Crimea de 1853-1856 en la que las potencias europeas apoyaron a su enemigo, el Imperio Otomano contra el Imperio Ruso, para impedir que ninguno de los dos se hiciese con el control del Mar Negro. Como resultado, en la Paz de París que puso fin a la guerra, se lograría el objetivo de neutralización del Mar Negro

¹⁶ P.STRONSKI; *What is Russia Doing in the Black Sea?* 20 May 2021.Carnegie Endowment for International Peace.

. Así lo afirmó en su momento el Príncipe Trubetskoï.¹⁷ “Es donde convergen todos los problemas exteriores del Imperio”.

Análisis: Los cuatro ejes de la Doctrina Trump

La Pax Americana que vivimos desde 1990 o hegemonía occidental, se viene cuestionando desde hace años, aludiéndose al principio del fin de la hegemonía americana o a la crisis del orden liberal internacional. Así ha ocurrido en diferentes momentos: en 2001 tras los ataques del 11-S, que evidenciaron la vulnerabilidad de la gran potencia mundial frente a un grupo terrorista organizado a miles de kilómetros; en 2008 con la crisis financiera internacional que resquebrajó el binomio democracia-capitalismo; en 2016 con el Brexit; en 2018 con la pandemia del covid-19 criticándose las democracias (frente a la rápida reacción de autocracias como China o Singapur). También hoy con las actuales guerras de Ucrania y Gaza, que están siendo un acelerador de la crisis del orden liberal internacional.

En este contexto, el regreso de D.Trump al poder indica que dicha erosión se va a acelerar.¹⁸ D.Trump hizo su primera campaña presidencial en 2016 con el eslogan MAGA, “Make America Great Again” (término inicialmente empleado por Ronald Reagan en su campaña de 1980) y ha vuelto a ganar un segundo mandato con el mismo eslogan. Con este eslogan se parte de la pérdida de grandeza de Estados Unidos, siendo la única forma de recuperarla mediante los siguientes medios.¹⁹: una defensa del interés nacional y la seguridad americana en primer lugar; un proteccionismo económico; el realce de los valores tradicionales americanos; una reducción de la inmigración irregular; con un estilo personal basado en una retórica beligerante y controvertida; un marcado carácter populista a pesar de pertenecer a una élite económica (pero no a la élite política demócrata) que le da una aparente legitimidad para saber de lo que habla; y un enfrentamiento con los medios tradicionales.

¹⁷ P.RENOUVIN, *Historia de las Relaciones Internacionales (Siglos XIX y XX)*, pg.658. Akal textos, 1998.

¹⁸ P.DEL AMO. *La erosión del orden liberal internacional y la transición hacia un nuevo sistema*. ARI 2/2025. Real Instituto Elcano. 3 de enero de 2025.

¹⁹ Enciclopedia Britannica, MAGA movement. <https://www.britannica.com/topic/MAGA-movement>

En cuanto a su política exterior, hasta la fecha, se ha tendido a calificar su política exterior como imperialista²⁰ ²¹, expansionista respecto de América (una nueva versión de la Doctrina Monroe²² basada en la idea de América para los americanos y en el Destino Manifiesto, según el cual Estados Unidos estaría destinado a expandirse desde el Atlántico al Pacífico) y aislacionista respecto de Europa²³ (solo se activaría el art.5 OTAN con aquellos países que cumplan objetivos de gasto en defensa). No obstante, antes de entrar en calificaciones precipitadas, convendrá esperar a que se actualice próximamente la Estrategia de Seguridad Nacional y su Política Exterior, y que se defina una nueva doctrina estratégica para la administración Trump. Asimismo, si en anteriores presidencias se analizaba el carácter idealista o realista de los asesores (especialmente del Consejero de Seguridad Nacional, actualmente Michael Waltz), con el actual Presidente - dado su marcado carácter personalista y la rotación del personal-, quizá sea más conveniente centrarse en su persona y estilo particular.

A continuación, convendría tratar los cuatro ejes principales de la política exterior de D.Trump hasta la fecha:

1)Proteccionismo y guerra comercial: Las primeras órdenes ejecutivas del presidente han sido la subida de aranceles, siguiendo con ello la estela del presidente McKinley²⁴ ²⁵ y retomando la guerra comercial que ya inició en su primer mandato. Ha decidido subir aranceles a China, a México y Canadá (en un 25%, aunque postponiendo su aplicación y decidiendo posteriormente retrasar su aplicación al sector del automóvil a abril²⁶), y de un 25% para productos de acero y aluminio y productos de la UE. Argumenta su imposición a México y Canadá con la necesidad de frenar la migración irregular y el tráfico de drogas (la entrada de fentanilo) por la frontera. Asimismo, justifica sus medidas proteccionistas en lo que él considera un fracaso de las recetas del neoliberalismo internacional.²⁷ (que se extendió de 1990-2017).

²⁰ The new American Imperialism. The Economist. January 28, 2025.

²¹ P.SMOLAR; Donald Trump's rhetoric of a new American imperialism, Le Monde. 8 January 2025

²² G.PALOMARES LERMA; *Trump 2.0 y el orden liberal internacional*. Revista Política Exterior. Enero/febrero 2025. VOL XXXIX. Pg.70.

²³ G.PALOMARES LERMA; *Trump 2.0 y el orden liberal internacional*. Revista Política Exterior. Enero/febrero 2025. VOL XXXIX. Pg.69.

²⁴ A.JEONG, *Why Trump admires president McKinley, the original 'tariff man'*; The Washington Post, 27 January 2025.

²⁵ D.E. SANGER, *Why is this Long-Dead President Trump's New Hero?*, The New York Times, 22 January 2025.

²⁶ M.JIMÉNEZ; Trump aplaza un mes los aranceles del sector del automóvil a México y Canadá. EL PAÍS. 5 de marzo de 2025.

²⁷ R.C.O'BRIEN; *The return of peace through strength*. Foreign Affairs. July/August 2024.Pg.24.

2) Política exterior expansionista: Dicha política exterior expansionista se ha traducido hasta la fecha en comunicados públicos sobre su deseo de tener influencia o control sobre determinadas zonas que serían estratégicas para su país. Así ha sido respecto de Canadá, Groenlandia, el Canal de Panamá o el cambio de nombre del Golfo de México.

Respecto de Canadá, el presidente ha sugerido que debería ser el Estado número 51 del país, por medio de control económico. Asimismo, ha propuesto comprar Groenlandia a Dinamarca al considerarlo una prioridad de seguridad nacional y un interés estratégico²⁸ para su país. El presidente ya manifestó su deseo en 2019. Sin embargo, no ha descartado el uso de la fuerza para tomar la isla. El interés de EEUU por esta isla es triple: primero por seguridad, por su proximidad geográfica (forma parte de la masa terrestre de Norteamérica) y la presencia de una base militar, la Base Espacial Pituffik que cuenta con 200 militares americanos y otros 450 militares de aliados que son fundamentales para el sistema de alerta temprana de misiles, la supervisión espacial y el control de satélites. Segundo, por el deshielo y la apertura de nuevas rutas comerciales en el Polo Norte. Pues es allí donde empiezan la ruta nor-este y nor-oeste. Y tercero, por la lucha de poder en el Ártico con China y Rusia y su necesidad de contenerlos y disuadir a sus barcos rusos y chinos. El interrogante que se plantea es si por dicho interés nacional el presidente sería capaz de tomar el territorio por la fuerza y con ello atacar a un socio de la OTAN. Dinamarca ha intentado hacer concesiones al país incluso con la posible construcción de una segunda base militar.

Respecto del Canal de Panamá, para comprender los motivos de su interés es preciso tener en cuenta el contexto histórico, del que destacaría lo siguiente: EEUU construyó el canal y lo administró de 1903-1999, devolviéndose en dicho año la administración del canal al país (a la Autoridad del Canal de Panamá). Desde la perspectiva americana, Panamá habría sido irresponsable cediendo la gestión de dos puertos clave del Canal - el de Colón y el de Balboa, nada más y nada menos que los de entrada y de salida - a la empresa de Hong Kong, CK Hutchison²⁹, en 1997, integrándolos con ello en la iniciativa china de la nueva Ruta de la Seda. Además, considera que dicha adquisición china iría en contra de la neutralidad que prevé el tratado. Desde que Hong Kong se traspasó a China en 1997, sus empresas se han percibido cada vez más como chinas. Sin embargo,

²⁸ R.MILNE. *Why Donald Trump wants Greenland*. The Financial Times. Geopolitics. 9th January 2025.

²⁹ C.HO-HIM, Hong Kong's 'superman' billionaire and the battle over the Panama Canal, 28 February 2025. The Financial Times.

el giro sorpresivo se produjo el día 6 de marzo de 2025, al anunciarse que Black Rock recompraba los dos puertos a la empresa china. Parece, por tanto, que el presidente Trump no buscaba tanto un control político del Canal, sino acabar con el control económico que China ejercía de facto. Cabe plantearse lo mismo a la inversa, ¿aceptaría China que los puertos de Taiwán – en su esfera de influencia en el Sudeste asiático- estuviesen controlados por empresas americanas? Parece evidente que no. Las preguntas que de ello derivan son: ¿Qué habrá negociado EEUU con China a cambio? ¿Habrá sido una maniobra sorpresiva que conlleve una reacción de China?

3)Política pacifista: De la misma forma que su estilo personal es una contradicción en sí misma, parece que también el contenido de su política exterior no está exenta de contradicciones: el deseo de lograr la paz en dos guerras, pero con una retórica de confrontación que aumenta la tensión internacional. Durante la campaña se ha presentado como el candidato antiguerra³⁰ que pondría fin a las dos guerras actuales de Gaza y de Ucrania. Dicha doctrina pacifista ha sido calificada por su propio Consejero de Seguridad Nacional de 2019-2021, Robert C.O'Brien como una estrategia realista de sabor Jacksoniano³¹: es decir, realista por oposición al idealismo o liberalismo de Bush y de Obama que propugnaban expandir la democracia y con sabor Jacksoniano, por estar centrada en lograr la paz por medio de la fuerza, siguiendo el lema *the return of peace through strenght*³².

El presidente está tratando de poner fin a los dos conflictos, con propuestas concretas:

La propuesta de alto el fuego en Oriente próximo: Al parecer habría sido el resultado de la colaboración entre las dos administraciones. Se negoció al final de la presidencia de Joe Biden, por Donald Trump y Steve Witkoff (el futuro enviado para Oriente Próximo) del 15 de enero de 2025. Aunque las negociaciones comenzaron en 2024 y gran parte del trabajo se desarrolló bajo la administración Biden, se considera que fue fundamental la presión del futuro presidente Trump sobre el lado israelí para que aceptase la propuesta.

Respecto de la guerra de Ucrania: Se van a tratar de mencionar los puntos más destacados de los acontecimientos recientes. Después de la victoria electoral de Trump,

³⁰ P.DEL AMO. *La erosión del orden liberal internacional y la transición hacia un nuevo sistema*. ARI 2/2025. Real Instituto Elcano. 3 de enero de 2025.

³¹ R.C.O'BRIEN; *The return of peace through strenght*.pg.24 Foreign Affairs. July/August 2024.

³² R.C.O'BRIEN; *The return of peace through strength*. Foreign Affairs. July/August 2024.Pg.24.

tuvo lugar una primera llamada con V.Putin en la que éste aseguró querer empezar negociaciones para poner fin a la guerra. Posteriormente, en febrero se produjeron una serie de giros inesperados. Se producía un cambio de posición de EEUU, que parece despreciar a sus tradicionales aliados occidentales - la UE y la OTAN - acercándose más a las dos potencias revisionistas. Por primera vez en la historia (tanto en la Primera como en la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos fue un sólido aliado de Europa) parece que asistimos a un verdadero desacoplamiento entre EEUU y la UE.

De esta forma, han sorprendido a sus aliados occidentales que se convocase una negociación de paz en Arabia Saudí, entre Rusia y EEUU, sin contar con Ucrania ni con la UE. Lo cual no solo provocó la sorpresa de sus aliados occidentales, sino la convocatoria de reuniones para coordinar una posición común en París (aunque no se llegó a un acuerdo sobre un posible envío de tropas europeas³³ como garantes de seguridad a Ucrania) Bruselas y Londres. Otra maniobra sorpresiva ha sido la propuesta de acuerdo comercial a cambio de la ayuda militar de EEUU a Ucrania durante tres años, sobre la idea de que EEUU habría financiado la guerra con hasta 500 mil millones de dólares. No obstante, no parece haber un acuerdo en cuanto a las cifras, pues según datos del Kiel Institute for World Economy, la UE habría aportado 241 mil millones de euros, mientras que Estados Unidos 119 mil millones de euros; y según las estadísticas del Departamento de Estado, la cifra ascendería a 69.200 millones de dólares³⁴. Dicha propuesta se plasmó en el llamado Acuerdo Kellog³⁵ que se ha ido adaptando: inicialmente exigía a Ucrania el 50% de las tierras raras y recursos estratégicos hasta llegar a los 500 mil millones de dólares, excluía la adhesión de Ucrania a la OTAN, la presencia de tropas americanas para supervisar la paz y la concesión a Rusia de los territorios ocupados desde 2014. (Aceptarlo iría en contra de derecho internacional y de la seguridad europea). Al ser criticado por sus concesiones a V.Putin y sus reminiscencias con el *appeasement* o apaciguamiento³⁶ ³⁷ (como se hizo para frenar a Hitler en 1938 antes de la Segunda Guerra Mundial) se ha ido adaptando

³³ D.VERDÜ y M.SAHUQUILLO, *El envío de tropas de paz a Ucrania divide a las grandes potencias europeas*. EL PAÍS. 17 febrero 2025.

³⁴ C.MILLER, P.IVANOV, C.HODGSON and H.FOY; *The Ukrainian mineral riches in Donald Trump's sights*. The Financial Times, 18 February 2025.

³⁵ Keith Kellog, enviado especial para Ucrania.

³⁶ T.ROSS, J.BARIGAZZI, H.BUCHARD, C.CAULCUTT, *Trump triggers Western anger over 'appeasement' talks with Russia*. POLITICO. 14 February, 2025.

³⁷ A.RIZZI, *El mundo avanza hacia un nuevo orden imperial*. EL PAÍS, 14 de febrero de 2025.

progresivamente. A pesar de los numerosos reajustes, V.Zelensky viajó a Washington para su firma, pero tras el enfrentamiento abierto en el Despacho Oval, todavía sigue sin haberse firmado el acuerdo. No conviene olvidar sucesos como el hecho de que D.Trump le llegase a llamar “dictador sin elecciones”³⁸, o acusarle de haber iniciado la guerra.

Entre los motivos del interés de Estados Unidos por los recursos de Ucrania se pueden encontrar los siguientes: se ha estimado que el valor de los minerales esenciales que albergaría Ucrania, podría ascender hasta los 11.500 mil millones de dólares.³⁹ incluyendo minerales como el litio (el 10% de las reservas mundiales, fundamental para la fabricación de baterías), el tantalio (empleado para semiconductores), el titanio (el 10% de las reservas mundiales, fundamental para la elaboración de misiles, aviones y barcos) y otras tierras raras esenciales para un abanico amplio de industrias desde el sector de la defensa hasta los vehículos eléctricos. Sin embargo, parece faltar información sobre su calidad y su posible explotación y desarrollo (que datan de la época soviética). Cabe extraer por tanto, que el interés americano tanto por Groenlandia como por Ucrania reside en ambos casos en el mismo motivo: el interés económico por los minerales esenciales. Ello en un momento en que los avances tecnológicos se están acelerando, y como una forma de garantizarse recursos alternativos al suministro de tierras raras por parte de China, (que domina la cadena de valor global) y de Rusia (Ucrania podría reemplazar las importaciones rusas de titanio).

Parece que uno de los rasgos más característicos del actual presidente es la contradicción permanente, entre los objetivos y los medios (busca la paz, pero genera desconcierto por el camino con sus formas), entre sus palabras y sus obras. Sobre todo, destaca el cambio de forma del nuevo presidente Trump, que es mucho más combativa y dispuesto a “jugar con la fantasía de sus interlocutores”⁴⁰ en palabras del propio D.Trump. Asimismo, desde el inicio de su presidencia, hemos asistido a constantes idas y venidas sobre un posible acuerdo de paz. Parece que se ha abierto un nuevo capítulo en el que convendrá acostumbrarse a esta nueva forma. A pesar de que muchos medios han señalado a D.Trump como un aliado de V.Putin, más que de V.Zelensky, las recientes presiones a Rusia para que negocie la paz, parecen indicar que este no es el

³⁸ C.MILLER and M.SEDDON, *Zelensky's toughest battle*. The Financial Times, 22 February 2025.

³⁹ C.MILLER, P.IVANOVA, C.HODGSON and H:FOY; The Ukrainian mineral riches in Donald Trump's sights. The Financial Times, 18 February 2025.

⁴⁰ P.RODRÍGUEZ, Seis claves para entenderse con Donal Trump, Revista Política Exterior, enero/febrero 2025.VOL.XXXIX. pg.218-219.

caso. Más bien, parece que debilitar a V.Zelensky sería parte de una estrategia más amplia para presionar a Ucrania⁴¹ a un acuerdo de paz, y con ello atraer a Rusia de su lado, separándola de China. Con ello, EEUU estaría jugando el gran juego geopolítico, empleando la misma ideología imperialista que tienen sus grandes homólogos como Rusia y China.

4) Ruptura del eje transatlántico: Hasta ahora la alianza occidental y la estabilidad del vínculo transatlántico, se daban por sentadas, sin embargo, desde febrero de 2025, parece estar fracturándose. La nueva administración Trump parece haber dado un giro en su relación con Unión Europea. Aunque el presidente declaró en Davos en enero de 2025⁴² que “ama a la Unión Europea”, considera que el eje de la relación transatlántica se basa en las relaciones comerciales y las aportaciones militares, afirmando Estados Unidos que, en ambos casos recibe un trato injusto de sus socios: 1) en el ámbito económico, por tener una relación comercial desequilibrada y con multas por infracciones de libre competencia; 2) en el ámbito militar por el incumplimiento del objetivo del 2% de gasto en defensa, pidiendo incluso un aumento del gasto hasta llegar al 5%. El presidente comunicó asimismo su decisión de no seguir financiando la defensa europea ni mantener la presencia del total de 90.000 efectivos actuales⁴³ en territorio europeo.

Todo lo explicado y analizado hasta ahora, trata de responder a la pregunta, ¿Cuál es la grand strategy de Donald Trump? ¿Cómo calificaríamos la nueva Doctrina Trump? La Doctrina de política exterior con B.Obama se basó en el realismo pragmático con el “pivot to Asia” (aceptando el poder declinante de EEUU y tratando de adaptarse a ello). Durante la primera administración D.Trump, su doctrina de política exterior se llegó a calificar de “Realista con sabor Jacksoniano” manteniendo una disuasión convencional. Durante la presidencia de J.Biden su doctrina de política exterior estuvo marcada sobre todo por su Consejero de Seguridad Nacional, el realista Jake Sullivan, con una mezcla entre realismo-idealismo (el idealismo o liberalismo de expandir la democracia fracasó con la crisis de Afganistán, de ahí que se previese la retirada para 2021).

⁴¹ C.MILLER and M.SEDDON, *Zelensky's toughest battle*. The Financial Times. 22 February 2025.

⁴² A.RIZZI; *Trump pide a los países de la OTAN que eleven su gasto en defensa al 5% del PIB y acusa a la UE de tratar “muy mal” a EEUU*. EL PAÍS. 23 de enero de 2025.

⁴³ A.RIZZI y M.R.SAHUQUILLO, *Europa busca una nueva defensa para un nuevo mundo*. EL PAÍS. 23 de febrero de 2025.

Actualmente, si se quiere analizar la estrategia del presidente, parece que la clave no está en observar a sus asesores, sino al propio presidente Trump, dado el marcado carácter personalista de su liderazgo. En cuanto a su estilo personal el propio presidente ha reconocido en su libro *El arte de la negociación* de 1987, que: Su estilo es sencillo y llano: apunta muy alto y desde ahí tira y tira hasta que consigue lo que quiere; y promociona la bravuconería jugando con la fantasía de la gente, lo que él llama “hipérbole sincera”⁴⁴ ⁴⁵ (que consiste en una forma inocente de exageración).

Respecto de la existencia de una supuesta Doctrina Trump: el propio presidente ha negado que exista una -quien afirma basarse en sus instintos⁴⁶- de la misma manera que procede con las negociaciones. Sin embargo, si hubiese que calificar su política exterior de alguna forma, según las escuelas de relaciones internacionales, estaríamos ante una política exterior realista con sabor hamiltoniana⁴⁷ ⁴⁸: es decir, que la política económica y comercial pasan a ser la prioridad – con un vínculo estrecho entre las empresas y el Estado y fortaleciendo a las grandes empresas tecnológicas para rivalizar con China –, basándose en el realismo -es decir entender la relaciones entre estados como una lucha de poder-. Se basaría, asimismo, en la idea de la contención⁴⁹ ⁵⁰ a China y a Rusia. Recuerda a una estrategia de contención a la inversa un Nixon a la inversa (contener a China con Rusia). Ello frente al alineamiento China-Moscú al que asistimos desde la Declaración conjunta China-Rusia⁵¹ de 2022 con la que se inició una nueva era de cooperación entre las dos potencias basada en el respeto mutuo, la defensa de un orden internacional basado en reglas, abogando por una auténtica multipolaridad y no por una hegemonía de occidente. Una declaración fundamental de su cooperación y apoyo, a pesar de sus tradicionales diferencias de intereses.

⁴⁴ P.RODRÍGUEZ, Seis claves para entenderse con Donal Trump, Revista Política Exterior, enero/febrero 2025.VOL.XXXIX. pg.218-219.

⁴⁵ D.TRUMP; *The art of the deal*, Penguin Books, 2022. Pg.58.

⁴⁶ Su antiguo Consejero de Seguridad Nacional, Robert C.O'Brien, ha negado que exista una Doctrina Trump, dado que se basa en sus instintos.

⁴⁷ W.RUSSEL, *The Return of Hamiltonian Statecraft*. Foreign Affairs. September/October 2024. Pg.52

⁴⁸ Alexander Hamilton, uno de los padres fundadores de EEUU y primer Secretario del Tesoro

⁴⁹ J.LEAHY and M.SEDDON. What Donald Trump's closer ties to Russia mean for China. The Financial Times, 27 February 2025.

⁵⁰ R.PAMPILLON, El foco de Trump está en China, no en Rusia. The objective. 21 de febrero de 2025.

⁵¹ Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations, 4 February 2022. <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>

Consecuencias para el orden mundial, la Unión Europea y España

De todas las cuestiones analizadas hasta ahora, cabe extraer una serie de consecuencias en diferentes planos:

Implicaciones para el orden mundial

Respecto del momento histórico que estamos viviendo, parecería más bien que asistimos a un orden mundial en transición⁵², un momento de cambio entre dos órdenes: uno antiguo que no acaba de declinar y uno nuevo que no acaba de emerger. Ello se debería a los siguientes factores: por producirse una redistribución de poder, creciendo el de China o de los países del Sur Global; la ausencia de un claro poder hegemónico; por el cambio ideológico, decayendo el actual liberalismo político y económico (es decir democracia y capitalismo), apareciendo uno nuevo que no acaba de emerger. Ello junto con la creación de nuevas instituciones alternativas al BM y al FMI, como el Banco Asiático de inversión en Infraestructuras (BAII) y el Nuevo Banco de Desarrollo BRICS o en el ámbito de la seguridad la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). En suma, la realidad actual tendría más matices como para reducirla a la idea sencilla de imperios o dos bloques enfrentados.

Como se ha mencionado antes, los cambios con el presidente Trump parecen estar acelerando⁵³ la crisis del orden liberal internacional con un aislamiento de EEUU del mundo. Ante ello cabe plantearse: ¿Quién desempeñará su papel en el futuro? ¿Es factible esperar que la hegemonía occidental sea reemplazada por una hegemonía oriental con China como principal referente? ¿Será el S.XXI asiático como ya han anunciado Parag Khanna o Kishore Mahbubani? ¿Es conveniente contener a China a través de Rusia o de la India? Todavía tiene lugar el debate sobre si China y Rusia, a pesar de formar parte del orden mundial, desean realmente trabajar juntos en mantener este orden (responsible stake holder) o si por el contrario desean sustituir dicho orden por otro - esta es la tesis de G.Palomares⁵⁴ que me resulta difícil apoyar.

⁵² E.BARBÉ; *El orden internacional ¿más geopolítico o más plural?*; pg.21. Revista CIDOB. Nº 134. Septiembre 2023.

⁵³ G.PALOMARES; *Trump 2.0 y el orden liberal internacional*. Revista Política Exterior. Enero/febrero 2025. VOL XXXIX. Pg.64-73.

⁵⁴ G.PALOMARES; *Trump 2.0 y el orden liberal internacional*. Revista Política Exterior. Enero/febrero 2025. VOL XXXIX. Pg.72

Para responder a ello, trazaría un análisis del orden mundial actual en base al realismo, el idealismo y el personalismo.

Realismo: En primer lugar por la Contención: occidente debería contener a las dos potencias emergentes: a Rusia por afectar a nuestra vecindad y seguridad inmediata y evitar tentaciones de tomar territorio europeo con su proyecto de imperio Euroasiático. Europa podría centrarse en contener a Rusia, nuestra mayor amenaza y vecino. Estados Unidos podría centrarse en contener a China que es su rival más directo. Pero Europa debe ser más realista y basarse en acciones como avanzar en una defensa europea que nos dé independencia de EEUU. Conviene que Europa se adapte a la “forma novedosa” (más bien falta de forma) del nuevo presidente. A un empresario exitoso de casi 80 años, que ha hecho una gran fortuna por medio de su “bravuconería” no parece muy realista pensar vaya a cambiar su estrategia negociadora.

En segundo lugar, por la teoría del “equilibrio de amenazas”: es decir el llamado “balance of threat”.⁵⁵ theory de Stephen Walt, (es una reinterpretación de la teoría del equilibrio de poder) según la cual los países se unen en alianzas según las amenazas que perciben, conformándose así un equilibrio de amenazas. Así habría ocurrido en el pasado: antes de la Primera Guerra Mundial (con la formación de los dos bloques: la Triple Alianza⁵⁶ de tres imperios y la Triple Entente⁵⁷) y antes de la Segunda Guerra Mundial (con la formación de los dos bloques: las potencias aliadas⁵⁸ y las potencias del eje⁵⁹).

Según esta lógica, cuanto más percibe un Estado a un poder emergente como amenaza más se alía con otros para contrarrestar su poder (“rebalance”). Aunque su teoría se cuestionó al caer la URSS y no haber un contrapoder a la OTAN, ahora podríamos decir que sí parece resurgir dicha teoría al haber nuevos contrapoderes: la alianza Rusia-China de febrero de 2022 y la Organización de Cooperación de Shanghái. Esta organización está compuesta por 10 miembros, entre ellos, potencias revisionistas y orientales como China, Rusia, Bielorrusia, Irán y la India. Conviene destacar su papel dado que sería lo más parecido a una “alianza militar” equivalente a la OTAN. Sin

⁵⁵ Idea desarrollada en su libro *The Origins of Alliances* (1987)

⁵⁶ Imperio alemán, Imperio austro-húngaro e Italia (unidos por la *Triple Alianza de 1882 y 1887*) y posteriormente el Imperio otomano.

⁵⁷ Formada por Rusia, Francia y Reino Unido, mediante el *Tratado de San Petersburgo de 1907*.

⁵⁸ Es decir, las potencias vencedoras en la Primera Guerra Mundial: Francia, Reino Unido, EEUU y la URSS.

⁵⁹ Es decir, los vencidos, que no habían obtenido los beneficios que esperaban: Alemania, Italia y Japón. Unidos por el Pacto Antikomintern (1936) y el Pacto de Acero (1939).

embargo, tiene debilidades sustanciales que hacen que todavía no sea un “contrapoder” a la OTAN.⁶⁰: primero porque, hasta lo que sabemos no incluye ninguna cláusula de defensa mutua como la del art.5 de la OTAN. Segundo, por los numerosos conflictos internos entre sus miembros (concretamente de la India con Pakistán y con China respectivamente).

Idealismo: En primer lugar, un cambio de orden mundial no necesariamente tiene que producirse por medio de una Tercera Guerra Mundial. Es la llamada teoría del realismo ofensivo⁶¹ de J.Mearsheimer⁶², en la que sostiene que la rivalidad entre potencias llevará inevitablemente a la guerra. Considera que China acabará enfrentándose con EEUU por el control del Sudeste asiático. Sin embargo, esta tesis puede ser matizada pues: a) depende de cómo el poder establecido gestiona el orden mundial – es decir si decide adaptarlo o no- y b) depende de las ambiciones del rival o potencia emergente, es decir qué parte del orden internacional establecido acepta o rechaza. Asimismo, China y Rusia sí están insertos en el sistema y concretamente China ha manifestado su deseo de ser tenido en cuenta como un actor global relevante, y además su iniciativa One Belt One Road, respeta las reglas multilaterales establecidas por occidente, es decir acepta las reglas de juego.

En segundo lugar, parece que el conflicto no tiene por qué ser inevitable. Para ello me baso en la teoría de la transición pacífica de poder, tal como sostiene el ya olvidado idealista Hedley Bull⁶³. Defiende que sí cabe una transición pacífica de poder, en la medida en que China desde los años 80, ha actuado como un “responsible great power”⁶⁴ o “responsible stakeholder” (como actor internacional responsable, es decir considerando que tiene especiales deberes y derechos) y se ha ido abriendo al mundo con una actitud más pragmática.

Personalismo: En geopolítica es fundamental tener en cuenta el factor humano, tal como sostiene P.Renouvin⁶⁵ en su famoso libro sobre Historia de las relaciones internacionales

⁶⁰ A.AYDINTASBAS, M.DUMOULIN, E.GERANMAYEH, Rogue NATO: *The new face of the Shanghai Cooperation Organisation*. ECFR. 16 September 2022. <https://ecfr.eu/article/rogue-nato-the-new-face-of-the-shanghai-cooperation-organisation/>

⁶¹ Tesis desarrollada en su libro *The Tragedy of Great Power Politics*, 2014.

⁶² Tesis desarrollada en su libro *The Tragedy of Great Power Politics*, 2014.

⁶³ G.SORENSEN, J.MOLLER, R.JACKSON, *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. Oxford, 2022. Pg.358.

⁶⁴ H.BULL, *The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*, 1977. London Macmillan.

⁶⁵ P.RENOUVIN, *Historia de las Relaciones Internacionales (Siglos XIX y XX)*. Akal textos, 1998.

- manual de referencia para cualquiera que quiera entender en profundidad las relaciones internacionales-. En él afirma: “ Cuando la diplomacia⁶⁶ no tiene en cuenta estas profundas fuerzas, como los objetivos de política exterior, los intereses económicos o las preferencias de los hombres de Estado (y su temperamento.⁶⁷), se arriesga a sufrir una catástrofe.” Si se traslada a la actualidad, supone con Donald Trump tener en cuenta su carácter egocéntrico, su estrategia de bravuconería o “hipérbole sincera” como él la llama; y su absoluta prioridad por el interés económico de EEUU (la llamada doctrina Hamiltoniana).

Implicaciones para la Unión Europea

La Unión Europea es un proyecto de integración pionero y un referente a nivel internacional. No conviene olvidar que las dos guerras mundiales nacieron en Europa, y que precisamente el proyecto europeo fue concebido para evitar una nueva conflagración mundial. Aunque llevemos casi 80 años sin una guerra mundial, conviene no perder de vista esta visión a largo plazo y dar la paz por asegurada.

A la hora de analizar hacia dónde se dirige la UE, es preciso adoptar un enfoque geopolítico y analizar lo que se pueden considerar sus cuatro estrategias clave: a) EU Global Strategy, que señala las prioridades en política exterior y de seguridad común europeas y adopta por primera vez un enfoque más realista, llamado “pragmatismo de principios”; b) el EU Global Gateway, de 2021 como estrategia de cooperación al desarrollo de la UE y c) el EU Strategic Compass for Security and Defence, que señala las cuatro áreas prioritarias en seguridad y defensa para los próximos años; d) la Estrategia Europea de la Industria de la Defensa⁶⁸, para invertir más y reforzar la industria de la defensa europea hasta 2035. Así como el paquete de defensa de la Comisión, ReArm Europe (para aumentar las capacidades de defensa de los Estados miembros) junto con el Libro Blanco⁶⁹ sobre el Futuro de la Defensa europea.

⁶⁶ P.RENOUVIN, *Historia de las Relaciones Internacionales (Siglos XIX y XX)*, pg.647. Akal textos, 1998.

⁶⁷ P.RENOUVIN, *Historia de las Relaciones Internacionales (Siglos XIX y XX)*, pg.773. Akal textos, 1998.

⁶⁸ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en

⁶⁹ El 19 de marzo de 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793

Aunque ya se han producido avances en materia de defensa⁷⁰ (se ha aumentado el gasto de 214.000 millones de euros en 2021, a 326.000 millones en 2024; se ha puesto en marcha el European Sky Shield -para capacidades conjuntas de defensa antiaérea, y se ha nombrado el primer Comisario de Defensa el lituano, Andrius Kubilius), todavía queda mucho recorrido pendiente. La situación actual puede ser una oportunidad para realizar las reformas que la UE lleva demasiados años postergando⁷¹ por falta de voluntad política.

Asimismo, a medida que se vaya materializando dicha ruptura del eje transatlántico en términos de defensa y de política exterior, Europa se verá obligada a avanzar: 1) hacia un mayor realismo geopolítico que sea compatible con nuestros valores; 2) en la defensa, que aumente su poder duro en un contexto de rearme generalizado -¿una nueva paz armada?-, aunque sea con fines disuasorios; 3) aumentar su poder tecnológico para no quedarse atrás en la carrera tecnológica - siendo solo un “poder regulador” como hasta ahora-.

Sobre todo, convendría destacar el Consejo Europeo Extraordinario⁷² del 6 de marzo de 2025, en el que se trató la guerra de Ucrania y la defensa europea. De las Conclusiones adoptadas⁷³ destacaría: un principio de acuerdo para avanzar en la defensa europea, y que se logró el apoyo de 26 Estados (sin Hungría) a los principios de la paz en Ucrania, mediante un documento separado⁷⁴ que recoge los 5 principios que debe respetar una paz global, justa y duradera entre Rusia y Ucrania. Asimismo, se acordó tratar la evolución de la situación en los Consejos Europeos de marzo⁷⁵ y junio.

En suma, todavía queda mucho trabajo pendiente para que la UE pueda pasar de la actual “interdependencia estratégica”⁷⁶ a una verdadera autonomía estratégica con capacidad disuasoria y de contención.

⁷⁰ A.RIZZI y M.R.SAHUQUILLO, *Europa busca una nueva defensa para un nuevo mundo*. EL PAÍS. 23 de febrero de 2025.

⁷¹ B.DE MIGUEL, *Trump obliga a la UE a adaptarse al siglo XXI*. EL PAÍS. 23 de febrero de 2025.

⁷² Special European Council, 6 march 2025.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/06/special-european-council-6-march-2025/>

⁷³ Special European Council Conclusions, EUCO 6/25.

<https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf>

⁷⁴ EUCO 10/25 Special meeting of the European Council Ukraine.

<https://www.consilium.europa.eu/media/0mpg5ctf/20250306-ukraine-euco10-25-en.pdf>

⁷⁵ Conclusiones del Consejo Europeo del 20 de marzo 2025.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/20/european-council-conclusions-20-march-2025/>

⁷⁶ M.LEONARD, J.I.TORREBLANCA; *Strategic interdependence: Europe's new approach in an age of middle powers*. ECFR. Policy Brief. 3 October 2023.

Implicaciones para España

Respecto del cambiante orden mundial: España necesitará adaptarse al nuevo contexto y a la nueva forma del presidente de Estados Unidos. Una defensa del interés nacional requiere evitar la confrontación directa con un tradicional aliado indispensable. Ello en el marco del proyecto europeo que avanza en una necesaria Europa de la Defensa.

Respecto de los avances en la defensa europea: desde nuestra entrada en las comunidades europeas, España tiene una clara tradición europeísta como política de Estado. En esta línea se ha manifestado el Presidente en los sucesivos encuentros que se han producido tras el ascenso de Trump. Donde mejor se resume la postura española es en la rueda de prensa⁷⁷ del Presidente tras el Consejo Europeo extraordinario del 6 de marzo, en la que: 1) Reiteró el apoyo de España a Ucrania: mediante el compromiso de destinar 1.000 millones de euros adicionales en 2025 con el objetivo de lograr una paz justa y duradera; 2) Reiteró el apoyo a la seguridad y la defensa europeas: recordando que la agresión rusa a Ucrania es la mayor amenaza al continente, así como la defensa de un concepto amplio de seguridad, con la llamada visión de 360 grados -tanto en el sentido geográfico como material, incluyendo ataques cibernéticos o crisis de suministro-; 3) Subrayó la apuesta por una Europa más fuerte y soberana; y 4) Reafirmó el compromiso de llegar al 2% de PIB gasto en defensa para 2029⁷⁸, (también en su posterior viaje a Finlandia⁷⁹).

Conclusión

Como continuación de todas las cuestiones tratadas, convendría resumir los principales puntos del presente análisis:

Respecto del orden mundial: Frente a las diversas teorías planteadas (Segunda Guerra Fría, Conferencia de Yalta o Neoimperialismo) y por los motivos conceptuales y teóricos

⁷⁷ "La seguridad y la defensa son bienes públicos europeos y, como tales, deben ser financiados." La Moncloa. 06.03.2025.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/060325-sanchez-consejo-europeo.aspx?galv2r=3>

⁷⁸ Transcripción de la comparecencia. La Moncloa. 06.03.2025.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2025/20250306-sanchez-tras-reunion-consejo-europeo.aspx>

⁷⁹ Pedro Sánchez en Helsinki: "Nada nos protege más que la fuerza de nuestra unión." 12.03.2025. La Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/120325-sanchez-encuentro-primer-ministro-finlandia.aspx>

expuestos, parece más acertado aludir a un orden mundial en transición: con un poder declinante (el de occidente) y un poder emergente (el de “el resto” u “oriente”), que no acaba de despuntar. Surgen con ello los interrogantes sobre cuánto tiempo más se alargará la transición de poder.⁸⁰ o si EEUU con su repliegue lo acelerará, o al contrario luchará contra las potencias revisionistas.

De todo lo analizado, cabe extraer una valoración realista e idealista a la vez. Realista en el diagnóstico, por el “equilibrio de amenazas” al que asistimos (se estarían formando dos bloques todavía no claros: el bloque occidental - en torno a la ONU, el BM, el FMI, la OCDE y la OTAN - y el bloque oriental o revisionista – en torno a el Banco BRICS, el BAI y la OCS -). Sin embargo, idealista en cuanto a sus consecuencias, dado que sería factible una transición pacífica de poder.⁸¹ (que no necesariamente lleve a una guerra) en línea con lo defendido por Hedley Bull, dado que parece que China viene actuando desde los años ochenta como un “responsible great power” y ha manifestado su deseo de ser un actor internacional relevante.

Respecto de la Unión Europea: Asistimos a un momento histórico sin precedentes con la pérdida de un aliado tradicional como es EEUU y a la ruptura del eje transatlántico. No obstante, conviene ser optimista y ver las amenazas actuales como una oportunidad y un reto para desarrollar una verdadera industria de defensa que nos dé una capacidad autónoma de EEUU y la OTAN. Ello aumentará el poder duro de la UE a nivel global, que se suma a nuestro ya considerable poder blando, permitiéndonos actuar por libre en el gran juego de la geopolítica global.

Respecto de España: Vivimos una oportunidad única para impulsar y apoyar el proyecto europeo, tal como manifestó el presidente del Gobierno tras el Consejo Europeo extraordinario del 6 de marzo. Una oportunidad para demostrar que España es un socio fiable y que cumple sus compromisos con Europa y con la defensa.

⁸⁰ Las teorías de transición de poder tratan de analizar cómo se produce la transición de poder entre potencias: ya sea por medio de la guerra (enfoque realista) o sin necesidad de ella (enfoque idealista).

⁸¹ M.CHATTERJEE, *The most dangerous game: Does power transition always lead to war?* Foreign Affairs, July/August 2024. pg.128.

Finalmente, y a la luz de todas las cuestiones tratadas, será preciso observar con detenimiento cómo evoluciona la situación, para ver si en los próximos años la Reina Mab será guiada con su carro hacia un nuevo orden más oriental, o si por el contrario se mantendrá el orden que conocemos actualmente.

*Begoña Ochoa de Olza Amat**
Diplomática y Profesora de Geopolítica

32/2025

8 de mayo de 2025

*Josias Marcos de Resende Silva **

¿Qué necesita Brasil para convertirse en gran potencia global en el siglo XXI?

¿Qué necesita Brasil para convertirse en gran potencia global en el siglo XXI?

Resumen:

En las últimas décadas, con el objetivo de integrar la región y reforzar su posición geopolítica en el mundo, Brasil ha promovido la creación de diversas organizaciones regionales y subregionales en América Latina. Entre estas iniciativas se encuentran el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC. Sin embargo, en los últimos años se ha constatado un desmantelamiento de esta gobernanza regional y un retorno al protagonismo hemisférico de la OEA, liderada por Estados Unidos. Además, Brasil priorizó recientemente un acercamiento autónomo a las grandes potencias mundiales, ya sea convirtiéndose en socio estratégico no-OTAN u ocupando un papel destacado dentro de los BRICS. En este contexto, se argumenta que gozar de buenas relaciones con las grandes potencias rivales ciertamente sitúa al país en una posición ventajosa en el sistema internacional contemporáneo. No obstante, para que Brasil se convierta en una de las principales potencias del mundo, también es esencial que logre la integración y un liderazgo efectivo en América Latina. Para ello, el país debería reconstruir un sistema de gobernanza regional limitado a Sudamérica, lo que contribuiría a su proyección a escala global como legítimo líder latinoamericano.

Palabras clave:

Brasil; potencial global; América Latina; gobernanza regional; integración latinoamericana; liderazgo regional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

What does Brazil need to become a major global power in the XXI century?

Abstract:

In past decades, aiming to integrate the region and reinforce its geopolitical position in the world, Brazil has promoted the creation of various regional and sub-regional organizations in Latin America. Among these initiatives are MERCOSUR, UNASUR and CELAC. However, in recent years there has been a dismantling of this regional governance and a return to the hemispheric prominence of the OAS, led by the United States. In addition, Brazil recently prioritized an autonomous approach to the world's great powers, either by becoming a major non-NATO ally or by occupying a prominent role within the BRICS. In this context, it is true that enjoying good relations with the great rival powers certainly places the country in an advantageous position in the contemporary international system. Nevertheless, for Brazil to become one of the world's major powers, it is also essential to achieve integration and effective leadership in Latin America. In order to reach this goal, the country should rebuild a regional governance system limited to South America, which would contribute to its projection on a global scale as the legitimate Latin American leader.

Keywords:

Brazil; global power; Latin America; regional governance; Latin American integration; regional leadership.

1. Introducción

Brasil, país de dimensiones continentales, situado en Sudamérica y bañado por el Atlántico Sur, reúne las condiciones en términos de territorio, población, economía y recursos naturales que lo sitúan automáticamente entre los aspirantes a convertirse en una gran potencia global. Sin embargo, el peso geopolítico de Brasil en la escena mundial sigue siendo subestimado y poco acorde con su grandeza.

Transcurrido un cuarto del siglo XXI, el país aún juega un papel periférico en los procesos de toma de decisiones internacionales y ocupa una posición marginal en los órganos de gobernanza global como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para cambiar esta realidad, el gigante sudamericano lleva décadas reivindicando la reforma de dichos órganos, con el fin de aumentar su participación. Para ello, Brasil busca posicionarse como líder legítimo de los países latinoamericanos. En este sentido, la principal demanda de Brasil es un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, como representante de esta región actualmente marginada en el tablero global.

Teniendo en cuenta este contexto, la Constitución Federal de 1988 establece, como parte de sus principios fundamentales, que “La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones¹.” Por este motivo, en las últimas décadas, el país ha promovido la creación de organizaciones regionales y subregionales en América Latina. Entre las principales iniciativas destacan el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Países Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

No obstante, por una serie de factores que se exponen en este artículo, estas organizaciones no han podido cumplir su papel en la integración latinoamericana y, por consiguiente, consolidar el liderazgo de Brasil a nivel regional. Por el contrario, lo que se observa en la actualidad es el retorno de la Organización de Estados Americanos (OEA), liderada por Estados Unidos y considerada anacrónica desde el final de la Guerra Fría, como mecanismo prioritario de gobernanza regional en América Latina.

¹ Brasil, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, Senado Federal, Brasília, 1988.

Por lo tanto, ¿puede Brasil convertirse en una gran potencia global sin lograr la integración y el liderazgo efectivo en América Latina? Este artículo sostiene que no. En este sentido, Brasil sólo tendrá el peso geopolítico para ser reconocido como una gran potencia global cuando sea capaz de ejercer un legítimo liderazgo regional, cohesionando los diferentes intereses de los países vecinos y, en consecuencia, fortaleciendo la posición de la región en el sistema internacional.

Para desarrollar este argumento, se abordarán inicialmente el contexto de la gobernanza regional latinoamericana y el papel desempeñado por Brasil en esta estructura. A continuación, se analizará cómo el establecimiento de un sistema de gobernanza regional puede contribuir a la aspiración de Brasil de convertirse en una gran potencia a nivel mundial.

2. El contexto de la gobernanza regional latinoamericana

El desarrollo de la actual crisis político-económica-social venezolana refleja la incapacidad de los países latinoamericanos para gestionar crisis a nivel regional. En su capítulo más reciente, tras el ampliamente cuestionado resultado de las elecciones presidenciales de julio de 2024, el presidente Nicolás Maduro se ha mantenido en el poder. En un intento vano de mediar en la crisis entre el gobierno bolivariano establecido y María Corina Machado, líder opositora y principal defensora del candidato Edmundo González, países como Brasil, Colombia y México fracasaron en su iniciativa conjunta. Como consecuencia, la crisis venezolana se extendió más allá del ámbito latinoamericano y pasó a contar con la injerencia de la OEA y la Unión Europea (UE), que reconocieron al candidato opositor como presidente legítimo del país sudamericano.

La internacionalización del proceso postelectoral venezolano es uno de los reflejos del actual escenario latinoamericano, en el que los países de la región parecen incapaces de perseguir objetivos comunes y encontrar soluciones integradas a los problemas sin la intervención de las grandes potencias extrarregionales. Esto demuestra claramente un retroceso en una iniciativa de integración latinoamericana que alcanzó su auge entre la primera y la segunda década del siglo XXI. Efectivamente, en los últimos treinta años, América Latina había logrado construir ambiciosos mecanismos de integración y gobernanza regional. Entre ellos, destacan por su amplitud el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC.

En este sentido, cabe mencionar que las tres organizaciones fueron creadas progresivamente durante un periodo en el que Brasil impulsó fuertemente los proyectos de integración latinoamericana en su búsqueda por el liderazgo regional. Sin embargo, desde la crisis política y económica brasileña de 2015-16, estos tres proyectos se han debilitado significativamente, volviéndose incapaces de obtener la convergencia de intereses de sus Estados miembros.

Fundado en 1994, el MERCOSUR surgió del acercamiento en materia de seguridad e integración entre Brasil y Argentina en un contexto de redemocratización en Sudamérica. De esta forma, el MERCOSUR pretendía poner fin a la carrera armamentística y a la competencia estratégica entre estos dos países, que incluía la cuestión de las armas nucleares. Actualmente, todos los países sudamericanos forman parte del MERCOSUR como Estados miembros (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia), Estados asociados (Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam) o Estado suspendido (Venezuela)².

Sin embargo, los proyectos de integración regional del MERCOSUR se limitan a sus Estados miembros, que tienen representación en el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR)³. Además, este bloque subregional se centra principalmente en la esfera económico-social, con una dimensión político-militar muy restringida. Adicionalmente, a pesar de haber obtenido una importante victoria en 2024 con la firma del acuerdo de libre comercio con la UE, el MERCOSUR atraviesa actualmente un periodo de crisis. Esto se debe especialmente a las críticas del gobierno liberal argentino a la unión aduanera existente entre los Estados miembros.

Considerado el proyecto regional más ambicioso, con la implicación real de todos los países de Sudamérica, la UNASUR fue creada en 2008 con el objetivo de forjar una identidad sudamericana a través de la integración del subcontinente en los ámbitos cultural, social, económico y político. A lo largo de su periodo de pleno funcionamiento, la UNASUR logró fomentar una amplia cooperación entre los países sudamericanos en los sectores de infraestructuras, energía y sanidad. No obstante, cabe resaltar que,

² RESENDE SILVA, Josias Marcos de, El enfrentamiento a las amenazas transnacionales en Sudamérica: la importancia de un proyecto regional de seguridad, *Portal del CESEDEN*, 2024, disponible en <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-enfrentamiento-a-las-amenazas-transnacionales-en-sudamerica-1>. (Consultado: 25-02-2025).

³ Mercado Común del Sur (MERCOSUR), "Parlasur", 2025, disponible en <https://www.mercosur.int/quienes-somos/parlasur/>. (Consultado: 24-03-2025).

especialmente a través de su Consejo de Defensa Suramericano (CDS), la UNASUR alcanzó gran prominencia en el ámbito de la seguridad y de la defensa regional⁴.

En este contexto, durante el período en que el CDS estuvo activo (2008-2017), la UNASUR demostró ser capaz de gestionar con éxito crisis complejas en el contexto sudamericano. En 2008, la organización consiguió resolver de forma pacífica una disputa entre Colombia, Ecuador y Venezuela, desencadenada por la invasión colombiana de territorio ecuatoriano para eliminar al número dos de las FARC, Raúl Reyes. Dos años más tarde, la UNASUR logró mediar y estabilizar una importante crisis política en Bolivia, que implicó una revuelta violenta de grupos de exploración de gas contra la nacionalización del producto y la legitimación de Evo Morales como presidente del país⁵.

Lamentablemente, la UNASUR se dismanteló y perdió relevancia a partir de 2018, cuando Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación en el bloque. En esta ocasión, la UNASUR fue acusada de favorecer demasiado a uno de los espectros político-ideológicos. Esto se debe a que la UNASUR se mostró incapaz de criticar al régimen bolivariano de Venezuela. Además, por diferencias ideológicas, Nicolás Maduro bloqueó la toma de cargo de Octavio Bordón, secretario general designado por el presidente argentino Mauricio Macri en 2017. Un segundo factor que tuvo un gran impacto en el debilitamiento de UNASUR fue la falta de interés de Brasil por la organización. Sin el peso político de la mayor potencia sudamericana para conducir a los Estados miembros hacia su propósito inicial, la UNASUR acabó perdiendo el rumbo.

La tercera organización de gobernanza regional de gran importancia es la CELAC. Creada en 2010, aunque no ha alcanzado niveles de cooperación comparables a los del MERCOSUR y UNASUR (cuando estuvo plenamente operativa), la CELAC es la más amplia organización regional latinoamericana y está integrada por todos los 33 países de América Latina y el Caribe.

⁴ SANAHUJA, J. y VERDES-MONTENEGRO, F., "The Copenhagen School in South America: the de(securitization) of UNASUR (2008-2017)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2), pp. 1-20, 2021, disponible en <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100201> (Consultado: 05-03-2025).

⁵ RESENDE SILVA, Josias Marcos de, El enfrentamiento a las amenazas transnacionales en Sudamérica: la importancia de un proyecto regional de seguridad, *Portal del CESEDEN*, 2024, disponible en <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-enfrentamiento-a-las-amenazas-transnacionales-en-sudamerica-1>. (Consultado: 25-02-2025).

Sin embargo, la organización se enfrenta a grandes dificultades para lograr una integración efectiva, empezando por las diferencias culturales entre sus Estados miembros, ya que hay países de la región del Caribe que no tienen orígenes iberoamericanos. Otro factor que dificulta considerablemente la integración de los países de la CELAC es la gran proximidad geográfica de México, América Central y el Caribe con Estados Unidos. Naturalmente, la mayor potencia mundial ejerce una influencia inmensa sobre estos países, condicionando significativamente su comportamiento. Por último, al igual que sucedió en el seno de la UNASUR, las fuertes diferencias ideológicas y la tímida participación de Brasil limitan el alcance y la efectividad de la CELAC.

Este escenario de debilidad de las organizaciones regionales latinoamericanas ha propiciado el retorno al protagonismo de la OEA, bajo el liderazgo de Estados Unidos. Esta organización, que era vista con recelo desde el apoyo estadounidense a los británicos durante la Guerra de las Malvinas en 1982 y que había perdido su razón de ser con el final de la Guerra Fría en 1991, ha vuelto a ocupar un lugar central en el ámbito hemisférico.

El fortalecimiento de la OEA frente a las demás organizaciones regionales latinoamericanas va de la mano con la reedición por parte de Estados Unidos de la Doctrina Monroe. En este sentido, el gobierno estadounidense ha declarado recientemente considerar el uso de instrumentos económicos y militares para alcanzar sus objetivos geopolíticos en todo el Continente Americano. Frente a este endurecimiento de la posición de Estados Unidos, América Latina ha sido incapaz de organizarse para construir una respuesta colectiva en contraposición, incluso ante la controvertida amenaza de una invasión militar norteamericana del Canal de Panamá.

Por otra parte, los países latinoamericanos que no están alineados o que son ideológicamente antagonistas de Estados Unidos, como Venezuela, Nicaragua y Cuba, buscan cada vez más el apoyo de China y Rusia, grandes potencias rivales de los norteamericanos. Por lo tanto, América Latina se ha convertido en un escenario de la “Nueva Guerra Fría”, perdiendo autonomía geoestratégica y haciéndose más vulnerable a la injerencia de las grandes potencias extrarregionales.

3. El papel de Brasil como potencia regional

Con una población que sobrepasa los 200 millones de habitantes, un territorio de más

de 8,5 millones de kilómetros cuadrados y un producto interior bruto (PIB) nominal superior a los 2 billones de dólares anuales (4,9 billones de dólares si se considera el poder de paridad de compra del PIB)⁶, Brasil forma parte de un selecto grupo de países gigantes, junto a Estados Unidos, China, Rusia e India.

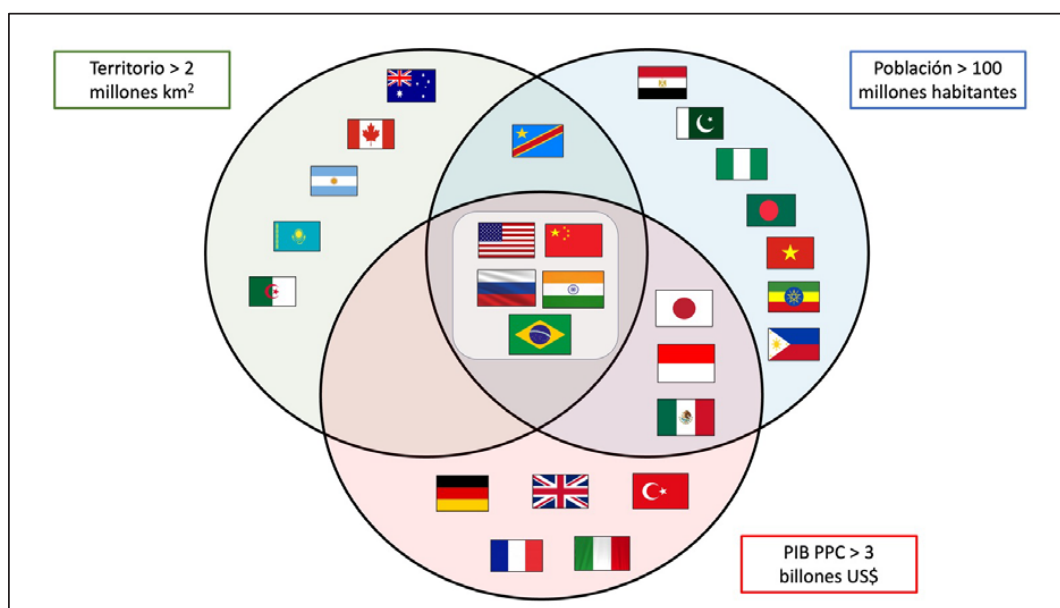


Figura 1. Los gigantes globales (Fuente: elaboración propia adaptado de Banco Mundial⁷)

Además de su enorme envergadura en términos de población, territorio y economía, Brasil posee la mayor biodiversidad del mundo, abarcando ecosistemas clave como la Amazonía. A pesar de contar con amplios recursos de hidrocarburos, extraídos con alta tecnología de la capa presalina de sus aguas territoriales, la gran potencia sudamericana dispone de una de las matrices energéticas más limpias del planeta, basada en fuentes renovables como la hidroeléctrica, la eólica y la solar. Todo ello proporciona al país las condiciones óptimas para ocupar un lugar destacado en el sistema internacional.

De hecho, la aspiración de Brasil de convertirse en una de las grandes naciones del mundo se remonta a tiempos lejanos. En el siglo XVI, los colonizadores portugueses ya mencionaban el inmenso potencial del territorio recién descubierto en América. A principios del siglo XIX, el “arquitecto” de la independencia, José Bonifácio de Andrada e Silva, consideraba el vasto territorio brasileño como clave para construir una nación

⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI), “Brazil”, 2025 Disponible en <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. (Consultado: 25-03-2025).

⁷ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), “Avaliação dos corredores bioceânicos”, BNDES, Rio de Janeiro, 2010.

fuerte, con políticas demográficas y desarrollo estratégico fundamentadas en la riqueza natural⁸. De este modo, es posible afirmar que la visión geopolítica de Brasil se desarrolló incluso antes de su independencia.

Durante el siglo XX, Brasil creó una escuela geopolítica respetada, con pensadores como Mário Travassos, Everardo Backheuser, Golbery do Couto e Silva, Therezinha de Castro y Meira Mattos. En común, estos autores tuvieron gran influencia en la formulación de la política exterior, en la colonización del interior del país, especialmente en lo que se refiere a la ocupación de la región amazónica, en la construcción de la infraestructura nacional, con énfasis en las vías de transporte para la integración efectiva del territorio brasileño, y en la concepción del uso de las Fuerzas Armadas en beneficio de los objetivos nacionales⁹.

De una manera resumida, hasta los años 1950-60, el pensamiento geopolítico brasileño se centraba especialmente en superar a Argentina para conquistar la hegemonía en Sudamérica. Entre los hechos más destacados de este periodo figura la participación de Brasil en la Segunda Guerra Mundial. Único país sudamericano a enviar tropas al teatro europeo, Brasil demostró una elevada capacidad militar y voluntad nacional al desplegar una fuerza expedicionaria de 25.000 hombres en territorio italiano, logrando victorias decisivas contra las poderosas fuerzas armadas alemanas en 1944 y 1945. A pesar de esta importante participación, la no inclusión de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU tras la guerra supuso un paso atrás para las pretensiones brasileñas.

Entre las décadas de 1960-1980, mientras continuaba la rivalidad con los argentinos, el pensamiento geopolítico brasileño pasó a debatir un papel más amplio en el escenario mundial. Buscando alejarse del alineamiento automático con Estados Unidos, Brasil diversificó las relaciones con los países europeos al asociarse con Alemania para construir centrales nucleares, apoyó la descolonización africana y normalizó las relaciones con la Unión Soviética y China. En el contexto sudamericano, Brasil dejó de

⁸ MORAES, Carlos Henrique. José Bonifácio: o Primeiro Geopolítico Brasileiro?, *Revista de Geopolítica*, 15(1), pp. 1-10, 2024, disponible en https://www.researchgate.net/publication/379833111_JOSE_BONIFACIO_O_PRIMEIRO_GEOPOLITICO_BRASILEIRO. (Consultado: 05-03-2025).

⁹ MEIRA MATTOS, Carlos, "Geopolítica e modernidade: Geopolítica brasileira", Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, 2002.

dar prioridad a la región de la Cuenca del Plata y centró su atención en la región amazónica, considerada fundamental para la geopolítica subcontinental.

A partir de los años 1980-90, con el fin de los gobiernos militares y la redemocratización de Sudamérica, se superó la rivalidad con los argentinos y ambos países iniciaron un intenso proceso de cooperación y confianza mutua. En esta coyuntura se promulgó la Constitución Federal de 1988, en la que la integración latinoamericana aparece como un principio fundamental del Estado brasileño. Desde entonces, buscando liderar el proceso de integración regional, Brasil pasó a fomentar la creación de organizaciones latinoamericanas como MERCOSUR, UNASUR y CELAC.

A pesar de haber impulsado la CELAC, el Estado brasileño es consciente de la dificultad de ejercer influencia en la región de México, América Central y el Caribe. Por esta razón, su Política Nacional de Defensa (PND) y su Estrategia Nacional de Defensa (END) no establecen esta área como parte de su entorno estratégico, donde tiene la obligación de proyectarse, sino como una región de interés. Aun así, el despliegue internacional más importante de tropas brasileñas desde la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar en el Caribe, como parte de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Durante los años en que estuvo activa, entre 2004 y 2017, la MINUSTAH representó una gran conquista para el esfuerzo geopolítico brasileño. En este sentido, Brasil lideró un contingente militar mayoritariamente sudamericano en el país caribeño. Además, tras trece años de despliegue, la misión fue concluida después de estabilizar y llevar a cabo un proceso electoral democrático en Haití, lo que constituye un raro caso de éxito en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

Otra ocasión en la que Brasil desempeñó un papel destacado en el contexto regional fue durante la creación del CDS en el seno de la UNASUR. En ese momento, el país fue capaz de aunar intereses divergentes y promover el consenso entre los doce países sudamericanos que tenían una desconfianza inicial sobre este mecanismo. Como resultado, entre 2008 y 2017, por primera vez, Brasil logró coordinar con sus vecinos cercanos las políticas de defensa, la cooperación militar y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria, promover la industria y la tecnología regionales de defensa, así como fomentar cursos de capacitación militar integrados entre las fuerzas armadas del subcontinente.

Sin embargo, desde el fin de la MINUSTAH en 2017 y el desmantelamiento de la UNASUR en 2018, Brasil parece haber reducido sustancialmente su capacidad de liderazgo a nivel regional. Asimismo, el país comenzó a considerar otras alternativas independientes de la región para su inserción en el sistema internacional. Entre ellas, la inclusión como socio estratégico no-Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 2019 y una mayor implicación en el ámbito de los BRICS, especialmente desde 2020, cuando Brasil asumió la presidencia del Nuevo Banco de Desarrollo, el Banco de los BRICS.

4. El camino a seguir

En los últimos años, Brasil ha priorizado la diversificación de sus relaciones en el mundo y ha tratado de relacionarse con las principales potencias mundiales, ya sea convirtiéndose en un socio estratégico no-OTAN u ocupando una posición destacada dentro de los BRICS. Este pragmatismo estratégico, que permite a Brasil disfrutar de buenas relaciones con todas las grandes potencias rivales, ciertamente coloca al país en una posición de ventaja en el sistema internacional contemporáneo.

Esta capacidad de Brasil para posicionarse bien internacionalmente quedó clara durante las declaraciones de Donald Trump en febrero de 2025, cuando el presidente estadounidense sugirió el envío de tropas brasileñas a Ucrania como fuerzas de paz tras el establecimiento de un alto el fuego en este conflicto¹⁰. Unos meses antes, en septiembre de 2024, Vladimir Putin ya había propuesto a Brasil como posible mediador entre su país y Ucrania¹¹.

Efectivamente, para aumentar su participación en los órganos de gobernanza mundial, estar bien considerado por las principales potencias antagonistas es un paso fundamental. El hecho de ser un representante clave de los países emergentes como protagonista dentro de los BRICS también contribuye a las aspiraciones de Brasil. Sin embargo, para alcanzar este objetivo es imprescindible demostrar capacidad de influencia y liderazgo, particularmente en su región geopolítica.

¹⁰ OSBORN, C., "Latin America recalibrates after Trump's pivot to Russia", *Foreign Policy*, 28 Febrero 2025, disponible en <https://foreignpolicy.com/2025/02/28/trump-russia-latin-america-ukraine-talks-brazil-lula-un/> (Consultado 25-03-2025).

¹¹ ALBÁS, J., "Brasil como mediador global: una oportunidad en la guerra de Ucrania", *Global Affairs and Strategic Studies*, 20 Diciembre 2024, disponible en <https://www.unav.edu/web/global-affairs/brasil-como-mediador-global-una-oportunidad-en-la-guerra-de-ucrania> (Consultado 25-03-2025).

En el ámbito del MERCOSUR, que abarca principalmente el Cono Sur del Subcontinente Sudamericano, la firma del acuerdo de libre comercio con la UE demostró esta capacidad por parte de Brasil. Al liderar las negociaciones con la Comisión Europea en 2024, el país logró construir soluciones viables a los desacuerdos que postergaron durante años la concreción de este acuerdo. Cabe destacar que este éxito se logró a pesar de que Brasil y Argentina tenían en ese momento gobiernos de espectros ideológicos rivales, lo que requirió aún más habilidad y capacidad de influencia para aglutinar los intereses de los Estados miembros del bloque.

A diferencia del MERCOSUR, Brasil ha sido incapaz de alcanzar un consenso en torno a retomar un proyecto de integración regional que incorporara de hecho a todos los países sudamericanos, en semejanza de la UNASUR. Esto demuestra que la capacidad de influencia brasileña en la subregión andina es actualmente muy limitada. En un intento de revertir esta situación, en mayo de 2023, el gobierno brasileño convocó a los doce jefes de Estado sudamericanos a una reunión en su capital, donde se estableció el Consenso de Brasilia. Este tratado reafirmó el compromiso de mantener Sudamérica como una zona de paz y cooperación, reforzó el papel de la integración regional como estrategia necesaria para hacer frente a las amenazas comunes y estableció un grupo de trabajo para evaluar antiguos proyectos y proponer un nuevo modelo de cooperación regional¹².

Al mismo tiempo, Brasil anunció su regreso a la decadente UNASUR como un esfuerzo por revitalizar la organización. Sin embargo, entre los países que se habían retirado de la UNASUR en 2018, solo Argentina y Colombia se unieron a los brasileños y se reincorporaron al bloque sudamericano. Además, con la elección del presidente Javier Milei, Argentina anunció su nueva salida de la UNASUR en enero de 2024. De esta forma, esta prometedora organización desde la perspectiva geopolítica brasileña permanece en el ostracismo.

Considerando que el establecimiento de una zona de influencia en toda la región cubierta por la CELAC sería utópico debido a las diferencias existentes y a la gran proximidad

¹² Ministério das Relações Exteriores (MRE), "Consenso de Brasília", *Gobierno Brasileño*, 30 Maio 2023, disponible en https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasil-2013-30-de-maio-de-2023#:~:text=Consenso%20de%20Brasília%20-%2030%20de,2023%20-%20Ministério%20das%20Relações%20Exteriores (Consultado: 08-03-2025).

geográfica de muchos de estos países con Estados Unidos, el restablecimiento de un órgano de gobernanza regional efectivo a nivel sudamericano sería la solución óptima para las aspiraciones brasileñas de convertirse de facto en una gran potencia global. A continuación, se exponen los argumentos que justifican esta afirmación.

En el ámbito político, la reactivación de una organización regional similar a la UNASUR permitiría a Sudamérica adoptar posiciones consensuadas en los órganos de gobernanza mundial. Naturalmente, Brasil tendría un papel importante en la construcción de este consenso, lo que demostraría su liderazgo regional y reforzaría sus reivindicaciones en el escenario global. Asimismo, este proyecto regional se convertiría gradualmente en el principal foro para tratar crisis y divergencias entre sus Estados miembros, un papel que la UNASUR desempeñó durante su periodo de plena activación. Esto ayudaría a alejar a las grandes potencias extrarregionales de los asuntos sudamericanos.

En el ámbito económico, además de un mayor intercambio comercial entre los países sudamericanos, un mecanismo de gobernanza regional favorecería la reanudación de los proyectos transnacionales de infraestructuras. Entre estos proyectos figuran los corredores bioceánicos, cuyo eje principal conectaría por carretera y ferrocarril el puerto de Santos en Brasil con los puertos de Arica e Iquique en Chile (BNDES, 2010). Esta deseada salida al Océano Pacífico permitiría a los productos brasileños llegar a la pujante región del Indo-Pacífico a menor coste y con mayor competitividad, ayudando a proyectar económicamente al país.

En cuanto al ámbito psicosocial, un mecanismo de gobernanza regional facilitaría la construcción de estrategias más adecuadas en la lucha contra el narcotráfico. Principal amenaza para la seguridad regional, el narcotráfico cuenta en Sudamérica con una extensa red transnacional que domina comunidades vulnerables y afecta a la estabilidad interna de todos los países. En este sentido, la solución a este problema depende de acciones sociales y de seguridad pública coordinadas, que van desde la problemática social derivada de producción de cocaína hasta el enfrentamiento a las sofisticadas organizaciones criminales sudamericanas. La lucha eficaz y conjunta contra esta amenaza, que debe ser tratada a nivel regional, es fundamental para reducir los focos de inestabilidad que contribuyen a poner en duda la capacidad de Brasil de actuar como protagonista a nivel mundial.

Un último aspecto es el militar. A lo largo de la historia, el período de activación del CDS de la UNASUR ha sido la única oportunidad en que se ha alcanzado una cooperación efectiva en materia de defensa en Sudamérica. Aparte de aumentar la armonía y contribuir a reducir la desconfianza entre los países, esta cooperación favorecería el proyecto de Brasil de impulsar su industria de defensa mediante la incorporación de una cadena de suministro regional. Además, esta integración aumentaría sustancialmente el mercado para los productos de defensa de Brasil, lo que consolidaría su posición como centro mundial de desarrollo y producción de material bélico.

Por otro lado, ya sea a través de la acción conjunta de sus países o de la potencialización de la industria de defensa brasileña, la integración en términos militares crearía un efecto disuasorio que también contribuiría a reducir la injerencia de las grandes potencias extrarregionales en la región. Asimismo, la posición de Brasil como gran potencia militar se vería reforzada a nivel global.

Por lo tanto, se argumenta que el paso esencial para que Brasil alcance su aspiración de convertirse en una gran potencia a nivel mundial es restablecer su liderazgo regional a través de un mecanismo de gobernanza sudamericano. Para ello, será esencial hacer uso de un gran pragmatismo y capacidad de influir para aglutinar los intereses de los países vecinos con gobiernos de campos ideológicos totalmente opuestos. Una vez alcanzado este objetivo, como resultado de todos los beneficios mencionados, el país será visto naturalmente como un relevante polo de poder mundial. Por consiguiente, estará fortalecido para reivindicar posiciones más importantes en los órganos de gobernanza global, incluido un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU como representante legítimo de América Latina.

5. Conclusiones

Con su inmenso territorio, población y economía, Brasil es un país con vocación natural de convertirse en una de las grandes potencias del mundo. Sin embargo, tras un prometedor comienzo de siglo, en el que el país capitaneó los procesos de integración en América Latina, actuando como un verdadero líder en esta región geopolítica, el gigante sudamericano parece haber perdido su capacidad de liderazgo regional. Esto se evidencia en el debilitamiento y la parálisis de organismos gobernanza regional como el MERCOSUR, UNASUR y CELAC, en cuya puesta en marcha Brasil desempeñó un papel prominente.

La actual incapacidad de estas organizaciones para resolver problemas y gestionar crisis a nivel regional se refleja en la internacionalización de la reciente crisis postelectoral venezolana más allá de América Latina, que sirve de pretexto a grandes potencias extrarregionales para intervenir en la región. Asimismo, en los últimos años, ha sido notable el retorno de la obsoleta OEA como principal organización regional bajo el liderazgo de Estados Unidos, arrebatando a los países latinoamericanos su autonomía estratégica.

Por todo ello, a pesar de mantener buenas relaciones con Estados Unidos, Europa, Rusia y China, además de despuntar como uno de los protagonistas de los BRICS, Brasil no se convertirá en una gran potencia a nivel global sin lograr la integración y el liderazgo efectivo en América Latina. En este sentido, cumpliendo con lo previsto en los documentos de defensa nacional, basado en las experiencias de las últimas décadas y teniendo en cuenta que influir en toda la región latinoamericana y caribeña sería utópico, Brasil debería reconstruir un mecanismo pragmático de gobernanza regional limitado a Sudamérica, basado en la estructura de la UNASUR.

Esta organización revigorizada aportaría beneficios a Brasil en diversos campos del poder nacional, como el político, el económico, el psicosocial y el militar. Sobre todo, permitiría a Sudamérica proyectar poder a escala mundial, bajo el liderazgo de Brasil, que se posicionaría como representante legítimo de América Latina ante los órganos de gobernanza mundial, incluido el Consejo de Seguridad de la ONU.

*Josias Marcos de Resende
Silva**

Teniente coronel (DEM) del Ejército de Tierra de Brasil, profesor de la ESFAS

33/2025

9 de mayo de 2025

*Juan Carlos Fernández Cela **

**Trump y la fractura del orden
financiero global: cinco escenarios
prospectivos**

Trump y la fractura del orden financiero global: cinco escenarios prospectivos

Resumen:

Este artículo examina las implicaciones geofinancieras de la nueva política arancelaria de Estados Unidos anunciada en abril de 2025 bajo el segundo mandato del presidente Donald J. Trump. A través de un enfoque de inteligencia económica aplicada, se analizan las transformaciones sistémicas que derivan de la imposición unilateral de tarifas generalizadas. Con base en marcos doctrinales contemporáneos, antecedentes institucionales y datos empíricos, se construyen cinco escenarios prospectivos para el sistema financiero internacional. Se formulan además propuestas estratégicas para fortalecer la autonomía financiera de la Unión Europea ante la progresiva desestabilización del orden liberal multilateral.

Palabras clave:

Guerra híbrida; geofinanzas; inteligencia financiera; geoeconomía; fragmentación monetaria.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Trump and the Fracturing of the Global Financial Order: Five Prospective Scenarios

Abstract:

This article examines the geofinancial implications of the new U.S. tariff policy announced in April 2025 during the second term of President Donald J. Trump. Through an applied economic intelligence approach, it analyzes the systemic transformations resulting from the unilateral imposition of generalized tariffs. Based on contemporary doctrinal frameworks, institutional precedents, and empirical data, five prospective scenarios for the international financial system are constructed. Additionally, strategic proposals are formulated to strengthen the European Union's financial autonomy in the face of the progressive destabilization of the liberal multilateral order.

Keywords:

Hybrid warfare; geofinance; financial intelligence; geoeconomics; monetary fragmentation.

Introducción

La economía internacional es, en su forma más funcional, una arquitectura simbólica que descansa sobre la confianza mutua, el consenso normativo y la eficiencia de las transacciones. Sin embargo, en momentos de quiebre histórico del orden geopolítico, el comercio deja de ser únicamente un instrumento para el intercambio y se convierte en un vector de poder estratégico. La historia económica contemporánea —de Bretton Woods a la OMC— ha estado guiada por la idea de que la interdependencia genera estabilidad. No obstante, la actual fase de transición global desafía esta premisa. La disolución del consenso de Washington, la emergencia de nuevas potencias financieras y la instrumentalización de los sistemas monetarios y comerciales han reintroducido el conflicto como motor de reorganización estructural.

En este marco, el retorno de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, y la inmediata imposición de tarifas generalizadas sobre las importaciones, representa un punto de inflexión: el tránsito del comercio como herramienta de integración hacia la recuperación de la doctrina clásica del comercio como dispositivo de dominación. No se trata únicamente de una reversión proteccionista, sino de una estrategia integral para rediseñar las alianzas globales, debilitar el multilateralismo y transformar el sistema financiero internacional en un entorno competitivo, fragmentado y armado.

El presente ensayo se inscribe en esta coyuntura crítica. Su objetivo es analizar, desde un enfoque de inteligencia estratégica, las implicaciones estructurales de la política arancelaria estadounidense, no como medida comercial, sino como artefacto geopolítico. A través de una aproximación prospectiva y multidimensional, se examina cómo la imposición de tarifas funciona como palanca de dislocación sistémica: disgregando cadenas de valor, induciendo desdolarización, fragmentando redes monetarias y obligando a los actores intermedios —como Europa— a redefinir sus prioridades estratégicas. Este no es solo un cambio de reglas: es el principio de un nuevo juego.

El arancel como forma de guerra híbrida

El anuncio del 2 de abril de 2025 por parte del presidente Donald Trump de imponer una tarifa general del 10% a todas las importaciones, con penalizaciones específicas del 20% para la Unión Europea, 34% para China y 24% para Japón entre los más destacados, marca un punto de inflexión en la lógica del comercio internacional contemporáneo. Formalmente sustentada en la Ley de Poderes Económicos Internacionales de Emergencia (IEEPA), esta decisión se justifica por la declaración de una “crisis sistémica de competitividad”. Sin embargo, bajo esa narrativa se oculta un reposicionamiento estratégico de la política económica exterior de Estados Unidos: el comercio ha dejado de ser un terreno de negociación multilateral para convertirse en una plataforma de confrontación estructural. Los aranceles ya no buscan únicamente corregir desequilibrios comerciales, sino redefinir la arquitectura de poder global mediante disrupciones calculadas.

La IEEPA otorga al presidente estadounidense poderes excepcionales para alterar el régimen de comercio sin intervención del Congreso, siempre que pueda enmarcar sus decisiones dentro de una lógica de emergencia nacional. Este marco normativo, diseñado en tiempos de la Guerra Fría, se ha convertido ahora en la vía legal para ejecutar una política exterior sin supervisión legislativa. En este contexto, los aranceles se transforman en dispositivos tácticos que pueden ser activados contra aliados o rivales, en función de objetivos de política interna o de realineamiento externo. Su aplicación es selectiva, su lógica es punitiva, y su legitimidad se ampara en una supuesta necesidad de defender la soberanía económica. El resultado es un nuevo tipo de unilateralismo legalizado, donde el poder ejecutivo se convierte en árbitro supremo de la inserción de Estados Unidos en la economía global.

Las tarifas impuestas por la Casa Blanca cumplen una serie de funciones estratégicas que trascienden el comercio. Primero, dislocan las cadenas globales de valor, especialmente en sectores críticos como semiconductores, acero, baterías y farmacéutica, obligando a las empresas extranjeras a relocalizar procesos o perder acceso al mercado estadounidense. Segundo, refuerzan la narrativa populista al señalar enemigos externos responsables del declive de la clase trabajadora nacional, canalizando el descontento social hacia objetivos geopolíticos.

Tercero, crean las condiciones de una crisis funcional que justifica la concentración del poder ejecutivo y el debilitamiento de contrapesos institucionales. Y cuarto, operan como herramientas de disciplinamiento geoeconómico, destinadas a castigar o premiar conductas internacionales en función de su alineamiento con los intereses estratégicos de Washington.

Este uso multifuncional de los aranceles inscribe la política comercial en el repertorio de la guerra híbrida. Tradicionalmente asociada a la combinación de operaciones militares, cibernéticas y de propaganda, la guerra híbrida incluye también formas de confrontación económica que no requieren de violencia física. Los aranceles actúan como armas silenciosas: crean escasez, inducen inflación, colapsan industrias enteras sin necesidad de movilizar tropas. Las consecuencias no son menos devastadoras por su naturaleza indirecta. En este tipo de conflicto, el terreno de combate es la interdependencia económica y la vulnerabilidad regulatoria, y el objetivo es desplazar el centro de gravedad del poder global sin necesidad de imponerlo abiertamente. Se trata de un proceso de erosión acumulativa, en el que cada medida arancelaria amplifica la desconfianza y acelera la desglobalización estratégica.

Europa, en este escenario, aparece como un actor particularmente expuesto. Pese a su peso comercial, sigue careciendo de instrumentos autónomos de respuesta. La fragmentación interna entre sus Estados miembros, la dependencia energética y tecnológica del exterior, y la falta de soberanía financiera real, hacen que las tarifas impuestas por EE.UU. funcionen como palancas de fragmentación política y económica. La única salida viable pasa por repensar el papel de la Unión como actor geopolítico integral, capaz de proteger sus intereses y proyectar su modelo de gobernanza más allá del *soft power*. Si no actúa ahora, Europa corre el riesgo de convertirse en un espacio pasivo, modelado por la voluntad de potencias externas que utilizan el comercio como un vector de dominación. El arancel, convertido en herramienta de guerra híbrida, exige una respuesta de igual calado: estratégica, autónoma y estructural.

La economía como arquitectura de dominación política

La utilización del comercio como arma política no es una novedad histórica, pero en el contexto contemporáneo adquiere una forma tecnolegal particularmente sofisticada. La política arancelaria impulsada por la administración Trump puede leerse como una pieza dentro de un engranaje mayor: un proceso de captura institucional dirigido a desmontar los equilibrios internos del Estado liberal clásico mediante herramientas normativas y económicas. En su primer mandato (2017–2021), Trump preparó el terreno con la nominación sistemática de jueces afines, la deslegitimación del "*deep state*" como enemigo interno, y una ofensiva discursiva contra los organismos multilaterales. En su segundo mandato, esas prácticas han sido formalizadas jurídicamente a través de instrumentos como el Programa Schedule F, que reestructura la burocracia federal para colocar a los tecnócratas bajo control político directo.

Esta dinámica facilita una erosión en el equilibrio de poderes, donde el control de los aparatos administrativos, judiciales y regulatorios permite transformar las reglas del juego sin romper su fachada formal¹. El régimen no abandona el pluralismo por completo, pero lo vacía de contenido sustantivo. El poder se recentraliza, la deliberación se debilita, y la institucionalidad se convierte en vehículo de una agenda hiperpersonalista. En este contexto, la economía —y en particular la política comercial— deja de ser un ámbito de gestión técnica para transformarse en un instrumento de neutralización de resistencias sistémicas.

Los aranceles, lejos de ser un simple mecanismo de protección o negociación económica, se convierten en dispositivos de ingeniería política. Generan efectos macroeconómicos que permiten reordenar las coaliciones sociales internas, inducen crisis que justifican estados de excepción y facilitan la aplicación de medidas ejecutivas extraordinarias. Cada arancel tiene un destinatario externo —una nación, un sector, una élite— pero también un destinatario interno: una narrativa que cohesiona a una base electoral dispuesta a sacrificar crecimiento a cambio de identidad nacional. La economía se vuelve performativa: produce crisis no para resolverlas, sino para crear condiciones de gobernabilidad autoritaria bajo una legalidad reinventada.

¹ Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.

En este marco, incluso la especulación sobre la posibilidad de un tercer mandato presidencial debe entenderse como parte de una estrategia de ampliación del umbral de lo permisible. No se trata únicamente de una declaración simbólica o de provocación retórica: es una señal de que las normas son ahora elásticas, sujetas a reinterpretación en función del poder acumulado. El calendario constitucional ya no es una garantía, sino una variable manipulable. La economía, al crear la atmósfera de urgencia y excepcionalidad, ofrece la coartada perfecta para extender mandatos, suspender controles y normalizar la excepción como forma de gobierno.

Lo que está en juego no es simplemente un modelo de política comercial, sino una arquitectura de dominación política donde la frontera entre economía y gobernanza se difumina deliberadamente. La captura institucional ya no necesita del ruido de las armas ni de la suspensión del Congreso: basta con redescubrir los márgenes del poder desde la administración económica del conflicto. El arancel, en este sentido, no es una medida económica, sino un lenguaje de poder. Y su eficacia no se mide en puntos del PIB, sino en grados de sumisión institucional.

Geofinanzas dislocadas: ¿Una fragmentación del régimen monetario global?

El impacto de las nuevas tarifas implementadas por Estados Unidos supera ampliamente las implicaciones económicas inmediatas, extendiéndose hacia la infraestructura misma del sistema monetario global. Al utilizar las tarifas como instrumentos políticos, Trump induce indirectamente un proceso acelerado de desdolarización en el sistema financiero internacional. Esta desdolarización no necesariamente ocurre por planificación estratégica previa de los países afectados, sino que emerge como reacción defensiva frente a las sanciones y presiones políticas derivadas del uso instrumentalizado del dólar y el sistema financiero controlado por Estados Unidos.

La creciente fragmentación financiera global se manifiesta en múltiples niveles. Por una parte, numerosos países buscan activamente reducir su dependencia del dólar mediante el fortalecimiento de monedas regionales y el establecimiento de sistemas alternativos de pagos internacionales. El yuan digital chino (e-CNY), el rublo ruso en plataformas regionales y el emergente euro digital son ejemplos clave de esta tendencia. Además,

se desarrollan mecanismos bilaterales y multilaterales de *swaps* monetarios que facilitan la autonomía financiera y comercial sin depender del sistema interbancario estadounidense, simbolizado por SWIFT.

Por otro lado, esta ruptura también se refleja en la creación de bolsas regionales de *commodities*, que desafían el tradicional monopolio angloamericano sobre la formación de precios internacionales. Las nuevas plataformas de intercambio de materias primas en Shanghái, Moscú o Kazajistán, por ejemplo, establecen precios en monedas locales y ofrecen una cierta resistencia estructural a la tradicional hegemonía monetaria y financiera de Wall Street y Londres. De esta manera, no solo se reduce el papel del dólar como medio exclusivo de intercambio, sino que también se genera una nueva arquitectura financiera global donde múltiples nodos de poder monetario regional emergen como alternativas autónomas.

Esta descomposición de la arquitectura geofinanciera internacional conduce a un nuevo orden monetario global caracterizado por la pluralización y descentralización de poder. Este contexto requiere un renovado enfoque diplomático financiero, donde las decisiones monetarias son inseparables de las decisiones geopolíticas, y donde la soberanía se convierte en una prioridad estratégica para los Estados que buscan preservar su autonomía y resiliencia ante un sistema financiero global cada vez más instrumentalizado políticamente.

Escenarios prospectivos: cinco trayectorias factibles de un nuevo orden geofinanciero

Los analistas no son magos, y menos aún adivinos. Es imposible en el contexto actual determinar con un mínimo de seriedad cómo se va a producir la evolución de los acontecimientos, y si estos pueden provocar un impacto puntual o si por el contrario va a suponer una reconfiguración de la estructura económica mundial.

Sí es posible determinar posibles escenarios, que no tienen por qué cumplirse de forma exhaustiva, pero que pueden dar indicios de tendencias plausibles.

Fragmentación funcional de la estructura monetaria

La arquitectura multilateral no colapsa, pero pierde centralidad. Los actores adoptan lógicas de resiliencia descentralizada. Se multiplican las monedas de uso regional, se regionalizan los sistemas de pago y se fortalecen las bolsas de *commodities* no referenciadas al dólar. El sistema sigue funcionando, pero de forma discontinua, con nodos semiautónomos de alta complejidad.

Una de las consecuencias podría ser la reducción del rol central del dólar estadounidense y un desacople interbancario progresivo. El dólar, durante décadas la piedra angular del sistema monetario internacional, comienza a perder centralidad funcional en un escenario de fragmentación sistémica. Esto no implica su colapso como divisa de reserva, sino una mayor desvinculación de los flujos interbancarios internacionales que hasta el momento fluyen de forma casi exclusiva a través de la infraestructura financiera dominada por EE.UU. El temor a represalias económicas, sanciones financieras o uso político del sistema SWIFT ha incentivado a numerosos países —especialmente del Sur Global— a diversificar su exposición al dólar, utilizando monedas locales para comercio bilateral, o fortaleciendo reservas en oro, yuanes y euros. Este proceso, como lo anticipó Eichengreen², no necesita ser abrupto para producir un cambio estructural: basta que varios actores relevantes reduzcan su dependencia de la moneda dominante para que se desestabilice su privilegio exorbitante.

En esta fase de transición, las monedas regionales adquieren protagonismo funcional sin necesidad de aspirar a una hegemonía global. El yuan chino, el real brasileño, el dirham emiratí o el rand sudafricano emergen como unidades de cuenta eficaces en sus respectivas esferas de influencia, respaldadas por bancos centrales cada vez más interconectados vía mecanismos de swap. Paralelamente, la aparición de sistemas de pago alternativos al SWIFT, como el CIPS chino o el SPFS ruso, consolida una infraestructura de pagos plural. El éxito no se mide por la desdolarización total, sino por la capacidad de estos sistemas para mantener relaciones comerciales estables al margen del sistema financiero occidental. Este modelo recuerda a la "arquitectura

² Eichengreen, B. (2011). *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar*. Oxford University Press.

monetaria de nodos múltiples" descrita por Cohen, donde las zonas monetarias se coordinan pero no dependen jerárquicamente de un centro dominante³.

Otro de los vectores clave de esta fragmentación funcional es la emergencia de bolsas de commodities regionales, que desafían el monopolio de los mercados tradicionales de Londres, Chicago o Nueva York⁴. La Bolsa de Futuros de Shanghái para petróleo (denominada en yuanes), la Bolsa de Kazajistán para uranio, o los proyectos africanos para fijación regional de precios agrícolas, muestran un patrón creciente de resistencia al sistema de formación de precios en dólares. Esto no significa necesariamente un triunfo técnico sobre las bolsas globales, sino un desplazamiento de la referencia simbólica: los precios de materias primas ya no se asumen como universales, sino como políticamente contingentes. El efecto práctico es una mayor complejidad en los flujos financieros globales, una mayor dispersión en los márgenes y, en última instancia, una disminución del poder de fijación de precios de Wall Street y la City.

La diplomacia financiera se ha convertido en una herramienta esencial en esta nueva fase del orden económico internacional. Cada vez más, los estados negocian acuerdos bilaterales de comercio e inversión en monedas locales, reduciendo su exposición a la intermediación dolarizada. Ejemplos como el pacto triangular China-Emiratos Árabes Unidos-Arabia Saudí (comercio en yuanes, riales y dirhams), o dual India-Rusia (rupias-rublos), o Brasil-Argentina (real-peso) marcan un cambio de lógica: la moneda ya no es solo un medio técnico, sino un instrumento de soberanía estratégica. Como indica Kirshner, las decisiones monetarias no son neutrales, y en un contexto de fragmentación funcional se vuelven centrales para definir los alineamientos internacionales⁵. Estos acuerdos bilaterales contribuyen a una mayor regionalización de los flujos financieros, reforzando la autonomía táctica de actores intermedios

³ Cohen, B. (2003). *The Future of Money*. Princeton University Press.

⁴ Fernández Cella, J. C. (2023). *Geografía política de las finanzas*. Universidad Complutense de Madrid.

⁵ https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3362/05_13.pdf

Regionalización monetaria: hacia una nueva Yalta financiera

En un escenario de regionalización monetaria, el sistema financiero global corre el riesgo de reorganizarse en torno a tres zonas monetarias dominantes, cada una con su periferia geoeconómica: el dólar en el núcleo anglosajón (EE.UU., Canadá, Reino Unido, Australia, México); el yuan como ancla del bloque BRICS+ y de buena parte del continente asiático; y el euro extendiéndose hacia África occidental, el Mediterráneo y Europa del Este. Este proceso recuerda al concepto gramsciano de “orden hegemónico regional”, donde la moneda no solo media el valor económico, sino que estructura jerarquías de influencia política y jurídica. Lejos de representar una integración supranacional, estos bloques funcionan como regímenes monetarios cerrados, con reglas de entrada selectivas y estándares financieros propios. Se configura una especie de “Yalta financiera” donde las monedas compiten no solo por valor, sino por alineamiento geoestratégico.

Esto puede provocar un colapso silencioso del orden de Bretton Woods II que, desde la década de 1990, descansaba sobre un compromiso informal: EE.UU. ofrecía seguridad financiera global, mientras las potencias exportadoras acumulaban reservas en dólares y mantenían tipos de cambio estables⁶. Esta arquitectura se está transformando progresivamente. Las tarifas impuestas por EE.UU., las sanciones unilaterales, y la militarización del Tesoro han quebrado la confianza en la neutralidad del dólar como bien público internacional. Lo que estamos presenciando no es una ruptura abrupta, sino una erosión funcional del régimen monetario liberal, donde las instituciones multilaterales tradicionales (FMI, Banco Mundial) pierden centralidad en favor de arreglos regionales más políticamente controlados.

Esto facilita la emergencia de arquitecturas financieras regionales consolidadas. Cada zona monetaria desarrolla su propio ecosistema: el Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB) y el BRICS Bank en el bloque del yuan; el Banco Africano de Desarrollo ampliado en el eje euro-africano; y nuevas formas de intervención regional del Banco Interamericano en América Latina. El FMI pierde peso convirtiéndose en un actor politizado, incapaz de actuar como árbitro imparcial. Esta regionalización del financiamiento de desarrollo y de los mecanismos de rescate plantea una nueva

6 Dooley, M. P., Folkerts-Landau, D., & Garber, P. M. (2003). An essay on the revived Bretton Woods system.

arquitectura de gobernanza fragmentada: los países no son juzgados por sus indicadores macroeconómicos universales, sino por su alineamiento político y estratégico con uno u otro bloque. La confianza se reemplaza por la afiliación.

Por otra parte se intensifica la competencia geopolítica entre monedas y estándares. La rivalidad ya no se da solo entre divisas como instrumentos de intercambio o reserva, sino como vehículos normativos e identitarios. El dólar representa acceso a liquidez, protección jurídica y libre movilidad de capitales, pero a cambio de sumisión a las reglas de Washington. El yuan ofrece acceso a inversiones chinas, tecnología e infraestructura, bajo normas de soberanía absoluta y baja transparencia. El euro proyecta una lógica híbrida: estándar regulatorio fuerte, respeto a derechos, pero sin poder coercitivo. En este contexto, las decisiones monetarias nacionales se tornan decisiones de política exterior, y los bancos centrales se convierten en actores diplomáticos.

El uso de las finanzas como arma para la guerra

El dólar recupera su carácter de arma geopolítica explícita, si es que en algún momento lo perdió. EE.UU. excluye a rivales estratégicos del SWIFT europeo, sanciona a bancos centrales, bloquea activos de soberanos disidentes. Las respuestas incluyen la creación de monedas digitales blindadas, la construcción de redes criptoestatales y el uso de *stablecoins* colateralizadas en oro u otros activos duros. En definitiva, las finanzas se militarizan.

A lo largo de las últimas décadas, el dólar ha funcionado no solo como medio de intercambio o reserva de valor, sino como instrumento de proyección de poder geopolítico estadounidense y de coerción sistémica. Bajo el segundo mandato de Trump, esta función adquiere un carácter explícito, operativo y central. La exclusión de actores estatales y no estatales del sistema SWIFT —una red con sede formal en Europa pero de facto sujeta a presión de Washington— se convierte en la forma más directa de castigo extraterritorial. Irán, Rusia, Venezuela y, más recientemente, entidades chinas han sido blanco de esta herramienta. El efecto va más allá de las sanciones: implica una interrupción estructural del acceso al sistema financiero global, lo cual pone en entredicho la neutralidad del dólar como infraestructura global.

El Tesoro se reconvierte como brazo armado de la diplomacia. La militarización del Departamento del Tesoro no es solo una metáfora retórica. Desde la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), EE.UU. ha desarrollado un aparato normativo que permite bloquear activos soberanos, congelar reservas extranjeras depositadas en bancos estadounidenses y sancionar indirectamente a terceros países que comercien con los Estados disidentes. Esta arquitectura convierte a la economía en un campo de batalla legal, donde la fiscalidad, la supervisión bancaria y el acceso a la liquidez están subordinados a intereses estratégicos. En este contexto, el dólar no es un bien público internacional, sino un arma de precisión con capacidad de alterar regímenes económicos completos sin disparar un solo misil.

Se planifican innovadoras respuestas defensivas basadas en los criptoestados y monedas digitales soberanas. Frente a esta amenaza sistémica, los Estados buscan blindar sus sistemas financieros mediante monedas digitales soberanas (CBDC) y sistemas de pago alternativos. China lidera con el e-CNY, pero países como Rusia, India, Irán y Emiratos Árabes Unidos han comenzado a construir infraestructuras financieras paralelas, interoperables pero fuera del alcance normativo de EE.UU. En algunos casos, se promueven redes estatales de *blockchain* (como el “Sistema Cripto-Soberano” de Irán) que permiten transacciones transfronterizas sin pasar por el sistema bancario tradicional. Incluso algunas economías emergentes recurren a *stablecoins* respaldadas por oro, energía o materias primas, como mecanismo de reserva alternativo. El objetivo común es claro: reducir la exposición al chantaje monetario occidental.

El uso del dólar como arma de disuasión estratégica transforma la naturaleza del conflicto internacional utilizando estrategias de guerra financiera asimétrica. Ya no es necesario declarar una guerra formal: basta con cerrar el grifo del financiamiento, bloquear las plataformas de pago o emitir una orden ejecutiva de sanción. Esto genera un nuevo tipo de conflicto —la “guerra financiera asimétrica”— donde los Estados pequeños o medianos son especialmente vulnerables si carecen de reservas en activos duros, autonomía tecnológica o alianzas monetarias protectoras. Como sostiene Tooze, el poder de la política monetaria estadounidense en manos de un gobierno autoritario puede “borrar economías enteras del mapa financiero global” en cuestión de semanas⁷.

⁷ Tooze, A. (2021). Shutdown: How Covid shook the world's economy. Penguin UK.

La consecuencia última de esta militarización es la erosión de la legitimidad del orden monetario liberal. Si el acceso al dólar se convierte en un privilegio condicionado políticamente, los países buscarán salidas, incluso si son más costosas o menos eficientes. La confianza institucional se reemplaza por el cálculo geopolítico. La arquitectura global de pagos se fragmenta, no solo por voluntad de los rivales de EE.UU., sino por la necesidad de sobrevivir en un entorno donde el dinero puede matar. Este no es solo un cambio técnico: es un giro civilizatorio en el modo en que las finanzas participan en la política mundial.

Soberanías financieras resilientes

Europa, el Sudeste Asiático, América del Sur y ciertas economías africanas desarrollan plataformas financieras propias, sistemas de compensación autónomos y monedas digitales interoperables. En este escenario, el mundo no se fragmenta del todo, pero se pluraliza estructuralmente. La interdependencia cede terreno a la compatibilidad resiliente.

En contraste con los anteriores escenarios de guerra financiera o regionalización coercitiva, este modelo proyecta un mundo donde los actores no se aíslan, sino que construyen infraestructuras financieras propias compatibles con el sistema global, pero no subordinadas a él. La interdependencia, entendida según Juncos como dependencia mutua asimétrica, da paso a una lógica de resiliencia estructural: capacidad de operar, comerciar y financiarse incluso bajo condiciones de disrupción externa⁸. En este sentido, la pluralidad financiera no es sinónimo de fragmentación, sino de distribución del poder económico en redes múltiples, menos jerárquicas y más horizontales.

El euro digital aspira a convertirse en un pilar de la autonomía estratégica europea. Uno de los elementos centrales de esta resiliencia es el desarrollo del euro digital soberano, impulsado por el Banco Central Europeo (BCE) desde 2023. A diferencia de las criptomonedas privadas, el euro digital responde a principios de política pública: estabilidad monetaria, trazabilidad fiscal, privacidad controlada y compatibilidad con el

⁸ Juncos, A. E. (2017). *Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?* *European Security*, 26 (1), 1-18.

sistema bancario existente⁹. Su implementación permitiría a la UE reducir su dependencia del sistema dólar en comercio exterior, reservas y transferencias interbancarias. Más aún, el euro digital podría actuar como amarre monetario en acuerdos con África y los Balcanes, consolidando la UE como esfera financiera propia con capacidad de disuasión monetaria moderada.

La resiliencia financiera no puede lograrse sin integración fiscal y bancaria sólida, especialmente en regiones con monedas comunes o comercio intra-regional intenso. Europa tiene avances parciales en la unión bancaria, pero aún carece de una capacidad fiscal central estabilizadora, lo que limita su respuesta ante choques asimétricos. En América del Sur, se exploran propuestas como el SUR (moneda regional) y el fortalecimiento de bancos regionales (CAF, ALBA), mientras que en África se discute la reforma del franco CFA y el fortalecimiento del Afreximbank. Estas iniciativas, aunque aún frágiles, apuntan hacia un sistema financiero planetario con múltiples centros de emisión y compensación, lo que disminuye la capacidad de disuasión financiera de potencias hegemónicas.

Continuidad multilateral: la fortaleza institucional frente a la disrupción unilateral

Aunque no parece contar con muchas opciones, no habría que descartar la posibilidad de mantener el statu quo actual derivado de Bretton Woods. En este escenario, y a pesar de la presión disruptiva ejercida, el orden financiero multilateral demuestra una sorprendente resiliencia institucional. Este contexto contempla una configuración en la que las estructuras financieras internacionales, construidas a lo largo de décadas bajo principios de cooperación y estabilidad normativa, logran contener y neutralizar progresivamente los efectos disruptivos de las políticas económicas unilaterales.

En esta configuración, actores internacionales clave como la Unión Europea, China, Japón y las economías emergentes encuentran en las propias instituciones multilaterales un marco de cooperación eficaz para minimizar los impactos negativos de las tarifas. Éstas, lejos de perder autoridad y relevancia, experimentan una revitalización funcional a través de mecanismos diplomáticos efectivos, negociaciones intensificadas y una

⁹ Auer, R., Haene, P., & Holden, H. (2021). Multi-CBDC arrangements and the future of cross-border payments. BIS papers.

sólida estrategia comunicativa que enfatiza los beneficios del orden multilateral en términos de predictibilidad, transparencia y crecimiento económico global.

En respuesta a la estrategia de confrontación comercial y financiera estadounidense, los países afectados consolidan coaliciones ad hoc dentro de los organismos internacionales existentes, recurriendo a arbitrajes efectivos y procedimientos legales estructurados en el marco de la OMC para revertir o mitigar tarifas específicas. Paralelamente, el FMI refuerza su capacidad operativa proporcionando asistencia financiera estabilizadora y líneas de liquidez contingentes a economías particularmente afectadas por la volatilidad derivada de las nuevas tarifas, evitando así una fragmentación monetaria profunda y preservando la estabilidad sistémica del régimen financiero global.

Este escenario supone además una revitalización estratégica del Grupo de los Veinte (G20), que logra actuar como espacio de coordinación macroeconómica clave, integrando nuevas agendas de trabajo enfocadas hacia la mitigación de crisis comerciales, fortalecimiento de redes financieras transfronterizas y estrategias comunes para la estabilidad cambiaria y la reducción de incertidumbre inversora.

El G20 consigue mantenerse como un foro influyente de diálogo constructivo, incluso sin la participación activa de EE.UU., en los períodos más críticos, facilitando una transición suave hacia una normalización progresiva posterior a las tensiones comerciales.

En suma, la continuidad multilateral resiliente describe un orden financiero internacional capaz de soportar episodios agudos de confrontación económica unilateral. Este escenario subraya la persistencia de instituciones multilaterales como pilares indispensables del equilibrio geofinanciero global, y evidencia cómo, incluso en contextos de profunda tensión, la cooperación internacional institucionalizada continúa ofreciendo soluciones más estables, predecibles y beneficiosas frente a los desafíos del proteccionismo unilateral agresivo.

Europa ante el espejo: entre la subordinación técnica y la afirmación estratégica

La Unión Europea se encuentra en un momento fundacional. La reactivación de la política arancelaria estadounidense bajo la administración Trump no es solo una amenaza comercial; es una prueba de estrés para la arquitectura política, financiera y tecnológica del proyecto europeo. Las medidas unilaterales de Washington han expuesto la debilidad estructural de Europa como actor internacional autónomo: una falta crónica de soberanía monetaria plena, una dependencia energética y digital alarmante, y una fragmentación estratégica interna que impide responder con unidad a las disrupciones globales. El dilema es claro: continuar funcionando como engranaje técnico de un sistema global en descomposición, o reaparecer como bloque estratégico con voluntad propia.

La implementación del euro digital y la paulatina transformación del Banco Central Europeo en un actor geoeconómico son pasos en la dirección correcta, pero aún demasiado tímidos. La arquitectura de pagos europeos (TIPS, SEPA, EURO1, STEP2) demuestra capacidades técnicas, pero carece de blindaje estratégico frente a sanciones extraterritoriales o disrupciones sistémicas. Invertir en monedas digitales soberanas interoperables es un requisito, no una solución completa. Mientras el dólar se utiliza como herramienta de presión geopolítica y el yuan articula alianzas de infraestructura y crédito, el euro todavía opera bajo premisas de neutralidad funcional, lo que lo convierte en un activo vulnerable en una economía mundial que ya no premia la neutralidad.

Quizás sea necesario reforzar una visión institucional conjunta. Europa necesita una Agencia de Inteligencia Financiera Estratégica, integrada en su aparato diplomático y coordinada con el BCE, la Comisión y los servicios exteriores. No se trata solo de rastrear flujos ilícitos, sino de analizar vulnerabilidades estructurales, anticipar escenarios geoeconómicos y asesorar en tiempo real a la toma de decisiones estratégicas. En este contexto, resulta estratégico que la Unión Europea aproveche y amplíe el mandato de la Autoridad Europea contra el Blanqueo de Capitales (AMLA), creada en 2024, para desarrollar capacidades avanzadas en inteligencia financiera. Sus funciones deberían de ir más allá del monitoreo y prevención de flujos financieros ilícitos, convirtiéndose en una agencia clave para identificar vulnerabilidades sistémicas, anticipar escenarios geoeconómicos adversos y proporcionar recomendaciones estratégicas en tiempo real a las instituciones europeas.

Este rol ampliado permitiría a la Unión Europea reaccionar con mayor rapidez y eficacia frente a disrupciones financieras externas, contribuyendo a fortalecer su soberanía financiera y su autonomía estratégica en un entorno global cada vez más competitivo e incierto. Esta agencia debería operar en diálogo con el Consejo de Seguridad Europeo y con los sistemas de alerta temprana en materia energética, tecnológica y monetaria. Sin una capacidad de análisis financiero centralizado, Europa seguirá reaccionando tarde y mal ante las fracturas del orden global.

Esta transformación institucional debe articularse con una política industrial compatible con el escenario desglobalizador, que promueva el desarrollo autónomo de tecnologías clave (chips, almacenamiento energético, plataformas de datos) y que permita reconstruir eslabones industriales desplazados hacia Asia. También requiere reforzar las redes de cooperación con actores intermedios, como América Latina o África, así como con estados subnacionales aliados dentro de Estados Unidos (California, Nueva York, Illinois), capaces de ofrecer canales de diálogo y estabilidad regulatoria al margen de las dinámicas de Washington. Esta “geodiplomacia descentralizada” puede convertirse en un salvavidas estratégico en un entorno federal hostil.

En suma, el desafío para Europa ya no es técnico, sino existencial. La era de la coordinación global como automatismo ha terminado. La multipolaridad no se regula sola, y los mercados ya no disimulan el poder. Ante la descomposición del orden liberal y la creciente instrumentalización de las finanzas, la UE debe elegir: permanecer como auxiliar ilustrado de un orden que se desvanece o asumir los costos, riesgos y responsabilidades de convertirse en poder geoeconómico soberano. El tiempo para decidir no es infinito. La ventana estratégica está abierta, pero cada crisis que no se aprovecha para afirmar soberanía, es una oportunidad que se transfiere —sin retorno— a otra potencia.

Conclusión: ¿el fin de un orden o el principio de otro?

La reforma arancelaria de Trump no debe interpretarse como una acción aislada de política comercial, sino como parte de una doctrina integral de poder que va más allá de los términos arancelarios. Esta doctrina persigue una fragmentación progresiva del orden multilateral, la desorganización de normas comunes en comercio y finanzas, y la

consolidación de un sistema de alianzas asimétricas donde la hegemonía se basa no en la cooperación, sino en la coacción. En este contexto, la geofinanza deja de ser un terreno técnico para convertirse en el teatro principal de una nueva guerra híbrida que ya no se libra con armas convencionales, sino con plataformas de pago, algoritmos bancarios, monedas digitales y redes energéticas.

La verdadera disyuntiva no es entre libre comercio y proteccionismo, sino entre dependencia estructural o soberanía funcional. El mundo está dejando de funcionar como una única red interconectada, y comienza a hacerlo como un mosaico de arquitecturas incompatibles, donde la autonomía financiera y la capacidad de generar estándares propios se convierten en formas de defensa nacional. En ese sentido, las decisiones de hoy no son meramente regulatorias: son geopolíticas. Y los que no se adapten quedarán fuera del reparto del poder global.

Europa, en este escenario, no puede seguir operando bajo la ilusión de la neutralidad. El tiempo del multilateralismo ingenuo ha terminado. Si la UE desea sobrevivir como actor con capacidad de agencia, deberá transformar su relación con el comercio, la moneda y la seguridad económica. Esto implica construir infraestructuras financieras autónomas, redefinir sus relaciones transatlánticas desde la simetría, y articular un marco de inteligencia financiera estratégica capaz de anticipar y neutralizar amenazas en tiempo real. La creación de una Agencia Europea de Inteligencia Financiera más ambiciosa que la proyectada en la AMLA es casi una obligación en el nuevo contexto. Su función debería de ir más allá de la detección de blanqueo de capitales, supervisión de entidades sistémicas o coordinador de unidades nacionales de inteligencia financiera.

La defensa de la estabilidad económica de los países y de los intereses de los sectores estratégicos que componen la Unión Europea debe de ser una prioridad. La ventana de oportunidad está abierta, pero no lo estará por mucho tiempo. No actuar hoy equivale a delegar el diseño del futuro a potencias que ya han decidido que el comercio es, sobre todo, una herramienta de guerra.

La pregunta que subyace en todo este análisis no es si el orden geofinanciero internacional colapsará, sino qué tipo de orden surgirá de sus escombros. La política arancelaria de Trump es un efecto más que la causa de un fenómeno subyacente que estamos aún lejos de comprender. Más allá de sus efectos inmediatos, marca una ruptura epistemológica: la economía internacional deja de ser un espacio de

coordinación técnica para convertirse en un teatro de disputas estratégicas. En este contexto, la única opción para los actores intermedios como Europa es dejar de ser espectadores y convertirse en constructores activos de su propia arquitectura financiera.

*Juan Carlos Fernández Cela**
Universidad Complutense de Madrid

34/2025

12 de mayo de 2025

*Pablo Gordo Hurtado **

El Conflicto en las Islas Senkaku/Diaoyu

El Conflicto en las Islas Senkaku/Diaoyu

Resumen:

El conflicto de las islas Senkaku (llamadas Diaoyu en China) es una disputa territorial en el Mar de China Oriental entre Japón, China y Taiwán. Las islas, aunque están deshabitadas, tiene una importancia estratégica muy alta debido a su cercanía a importantes rutas marítimas, sus ricos recursos pesqueros y unas importantes reservas de petróleo y gas natural. Japón administra el archipiélago desde 1972, después de que Estados Unidos también devolviera el control sobre Okinawa. De esta manera, el país del sol naciente sostiene que las islas eran tierra sin dueño antes de su anexión formal en 1895, negando así que exista una disputa. China, en cambio, afirma que el archipiélago ha sido parte de su territorio desde la dinastía Ming y que Japón las ocupó ilegalmente tras la Primera Guerra Sino-Japonesa. Taiwán, por su parte, reclama soberanía sobre las islas, basándose en razones históricas y geográficas similares a las de China. A lo largo de las décadas, este conflicto ha provocado varias tensiones, azuzado por los sectores más nacionalistas de la sociedad, derivando en maniobras militares, protestas y choques diplomáticos. Aunque Estados Unidos, oficialmente, no se ha pronunciado sobre la soberanía, ha declarado que las islas están incluidas en su Tratado de Defensa Mutua con la administración japonesa; lo que agrega una dimensión internacional al conflicto. El caso de las islas Senkaku/Diaoyu es un ejemplo de la complejidad en las disputas territoriales de Asia, donde la historia, los recursos naturales y las ambiciones estratégicas se entrelazan.

Palabras clave:

Senkaku, Diaoyu, Japón, China, Taiwán, soberanía, conflicto, petróleo, nacionalismo, geopolítica

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Conflict in the Senkaku/Diaoyu Islands

Abstract:

The Senkaku Islands conflict (known as Diaoyu in China) is a territorial dispute in the East China Sea that involves Japan, China, and Taiwan. Despite the islands are uninhabited, are located on a high strategic location due to their proximity to major maritime routes, their rich fishing resources, and important oil and natural gas reserves. Japan has administered the archipelago since 1972, after the United States also returned control over Okinawa. They maintain that the islands were terra nullius before their formal annexation in 1895, denying the existence of any dispute. China, on the other hand, claims that the archipelago has been part of its territory since the Ming dynasty and that Japan illegally occupied the islands after the First Sino-Japanese War. Taiwan, for its part, claims sovereignty over the islands, based on historical and geographical arguments similar to China's ones. Over the decades, this conflict has triggered several tensions, fuelled by the most nationalist sectors of society, resulting in military manoeuvres, protests, and diplomatic clashes. Although the United States has not officially declared its position over the sovereignty, it has remark that the islands are under its Mutual Defense Treaty with the Japanese administration, adding an international dimension to the conflict. The Senkaku/Diaoyu Islands dispute is a clear example of the complexity of territorial disputes in Asia, where history, natural resources, and strategic ambitions are deeply connected.

Keywords:

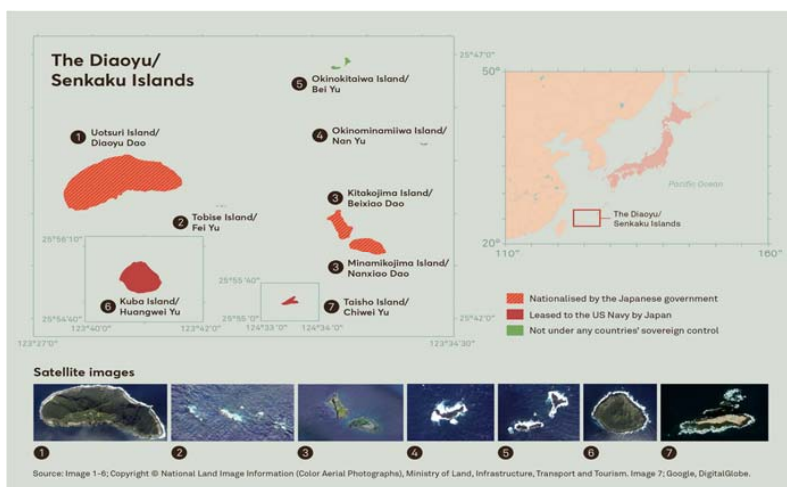
Senkaku, Diaoyu, Japan, China, Taiwan, sovereignty, conflict, oil, nationalism, geopolitics.

¿Qué importancia puede tener un pequeño archipiélago deshabitado en medio del Mar de China Oriental como para desestabilizar las relaciones entre dos de las mayores potencias asiáticas? La disputa entre China y Japón por las islas Senkaku (Diaoyu en chino), es un conflicto territorial que tiene raíces históricas que se remontan al siglo XIX, siendo influenciado por el Tratado de Shimonoseki (1895) y la Conferencia de Potsdam (1945). Estas islas han sido y son, a día de hoy, motivo de disputa debido a su gran importancia geoestratégica y a su relevancia económica.

Características Geográficas

El archipiélago de las Senkaku/Diaoyu está formado por cinco islas y tres islotes, actualmente deshabitadas, en el Mar de China Oriental. Se encuentran a 140 kilómetros al suroeste de Pengjia, en Taiwán, y a 170 kilómetros al norte de la isla Ishigaki, Japón. Sus nombres y características son:

- A. Uotsuri-jima (1) (En chino, Diaoyu Dao). Es la isla más grande del grupo, con una superficie de 4,3 km² y una altitud máxima de 362 metros.
- B. Kuba-jima (6) (En chino, Huangwei Yu). Tiene una extensión de 1,08 km². Se sitúa al noreste de Uotsuri-jima.
- C. Taisho-jima (7) (En chino, Chiwei Yu). Cuenta con un área de 0,0609 km². Es la isla más al este del archipiélago.
- D. Kita-kojima (3) (En chino, Beixiao Dao) y Minami-kojima (3) (En chino, Nanxiao Dao). Con 0,31 km² y 0,40 km², respectivamente.



Mapa 1 / Fuente: [Kontinentalist](#)

Además de estas islas, existen tres islotes: Tobise (2), Oki-no-Minami-iwa (4), y Oki-no-kita-iwa (5).

Contexto Histórico

Durante la Primera Guerra Sino-japonesa (1894-1895), el Imperio de Japón logró una contundente victoria ante las tropas de la dinastía Qing de China. Tras la derrota, el 17 de abril de 1895 se firmó el Tratado de Shimonoseki. En el tratado, China cedía a Japón la soberanía de Taiwán, las islas Pescadores y la península de Liaodong. En el mismo periodo, Japón también se anexionó las islas Senkaku/Diaoyu, con el argumento de que eran tierras vacantes (“terra nullius”) y que no estaban bajo el control efectivo de ningún Estado¹. Sin embargo, China afirma que estas islas siempre han sido parte de su territorio ya que, según el gobierno chino, sus aguas eran utilizadas por sus pescadores desde el siglo XIV. No obstante, la debilidad política y militar de la dinastía Qing como consecuencia del Tratado de Shimonoseki impidió que se protestara por la anexión en ese momento².

Con el final de la Segunda Guerra Mundial, los Aliados acordaron en la Conferencia de Potsdam (17 de julio - 2 de agosto de 1945) los términos de la rendición japonesa. En la Declaración que siguió a la conferencia se decidió que Japón debía devolver todos los territorios conquistados por la fuerza³. Más tarde, el Tratado de San Francisco (1951), que hizo efectiva la paz entre Japón y las potencias aliadas, estableció la devolución de Taiwán a China, pero no se mencionaron explícitamente las islas Senkaku/Diaoyu⁴, quedando bajo control japoneses durante la ocupación estadounidense. En 1972, Estados Unidos, tras la firma del Acuerdo de Reversión de Okinawa, transfirió la soberanía a Japón⁵.

¹ Descifrando la Guerra. (2021a). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu I: La posición china*.

<https://www.descifrandola guerra.es/la-disputa-sobre-las-islas-senkaku-diaoyu-i-la-posicion-china/>

² BBC News Mundo. (2012, 14 de septiembre). *China y Japón: Preguntas y respuestas sobre la disputa por las islas*. BBC. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120914_china_japon_islas_q_and_a_ar

³ Descifrando la Guerra. (2021b). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu II: La posición japonesa*.

<https://www.descifrandola guerra.es/la-disputa-sobre-las-islas-senkaku-diaoyu-ii-la-posicion-japonesa/>

⁴ StratCom Centre of Excellence. (2021). *Senkaku Crisis Analysis Report*.

https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/senkaku_crisis.pdf

⁵ Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)696183](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696183)

China protestó. Afirmaba que las islas estaban ligadas a Taiwán históricamente y que también debían ser devueltas. No obstante, tras el acuerdo de Revisión de Okinawa, Japón y la República Popular China (RPC) volvieron a establecer relaciones diplomáticas mediante la firma del Comunicado Conjunto Sino-japonés.

Es de destacar que durante las negociaciones ambos países evitaron tratar directamente el estatus de las islas Senkaku/Diaoyu, lo que se interpretó como una estrategia para priorizar la cooperación económica y política⁶.

De hecho, en 1978 miembros de un grupo nacionalista japonés, con vínculos en el grupo yakuza Sumiyoshi-kai, denominado “*Nihon Seinensha*” (*Federación de la Juventud de Japón*), desembarcaron en la isla de Uotsuri-jima/Diaoyu Dao y construyeron un faro⁷. Aunque la acción causó protestas por parte de la RPC y de la República China (RC), no fue razón suficiente para que en el mismo año no tuviese lugar la firma del Tratado de Paz y Amistad entre China y Japón. En aquel entonces viceprimer ministro chino, Deng Xiaoping, sugirió que la disputa fuera dejada para futuras generaciones, para evitar un enfrentamiento directo en ese momento. Esta era una estrategia pragmática, pues en aquel momento se pretendía priorizar la modernización económica del país, sin generar fricciones con Japón⁸. En 2005, el gobierno japonés asumió el control del faro construido en 1978.

A pesar del acuerdo implícito de postergar la disputa, en la década de los 90 resurgieron las tensiones en torno a las islas Senkaku/Diaoyu. Ya a principios de 1992 había bastantes conflictos entre barcos pesqueros japoneses y taiwaneses, pero los mayores problemas llegarían cuatro años después. En julio de 1996, el mismo grupo nacionalista construyó otro faro en la isla de Kita-kojima/Beixiao Dao. Dos meses después, el 7 de octubre del mismo año, algunos manifestantes de la RPC y Hong Kong iniciaron otra protesta por la nueva infraestructura. Miembros del “*Movimiento Bao-Diao*” (Movimiento de Defensa de las Islas Diaoyu), un grupo nacionalista chino y taiwanés creado en los años 70, para defender la soberanía china de las islas⁹; colocaron las banderas de

⁶ Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

⁷ Taipei Times. (2003, 26 de agosto). *Japanese nationalists visit disputed Tiaoyutai island*. <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2003/08/26/2003065276>

⁸ BBC News Mundo. (2012, 14 de septiembre). *China y Japón: Preguntas y respuestas sobre la disputa por las islas*. BBC.

⁹ Dashorst, B. (2020, 26 de agosto). *Baodiao and the history of postwar Taiwanese leftist thought*. New Bloom Magazine. <https://newbloommag.net/2020/08/26/baodiao-postwar-tw-leftist-thought/>

Taiwán y la República Popular China en la isla principal¹⁰. Rápidamente, los manifestantes, fueron desalojados por la Guardia Costera Japonesa lo que provocó que el gobierno chino intensificase sus reivindicaciones sobre la soberanía del archipiélago. Un año más tarde, China y Japón establecieron un acuerdo pesquero para regular la explotación de los recursos marinos en la zona, sin abordar la cuestión de la soberanía territorial. Sin embargo, este acuerdo no solo no logró reducir la mutua desconfianza, sino que además suscitó críticas en ambos países¹¹. En 1998, Jiang Zemin realizó la primera visita oficial que un jefe de gobierno chino hacía a Japón. Durante esta visita, se enfatizó la necesidad de que Japón reconociera su responsabilidad histórica en la Segunda Guerra Mundial. Este generó fricciones durante las negociaciones sobre cooperación económica y seguridad regional¹².

A principios del siglo XXI, China y Japón mantuvieron reuniones bilaterales en el marco de foros internacionales como la ASEAN+3 y la APEC. No obstante, a pesar de los esfuerzos diplomáticos, la falta de confianza y la presión de los sectores nacionalistas en ambos países impidieron avances en el conflicto territorial¹³.

Argumentos de las Partes

Japón sostiene que el archipiélago de las Islas Senkaku/Diaoyu es parte de su territorio, basándose en el principio de ocupación efectiva y su administración continua desde la Reversión de Okinawa en 1972¹⁴. Según el Principio de Ocupación Efectiva, en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), un estado debe demostrar un control continuo y efectivo sobre un territorio para reclamarlo. Japón administra las islas y sus aguas desde antes de la ocupación estadounidense, asumiendo el control directo de estas desde 1972, reforzando su posición. La posición japonesa, también argumenta que no se han registrado reclamaciones previas por parte de China hasta la década de los setenta, cuando se descubrieron posibles fuentes de recursos energéticos en la zona.

¹⁰ Wani, Y. (2012, 8 de julio). *The Senkaku/Diaoyu Islands dispute and the evolution of the Sino-Japanese relations*. The Asia-Pacific Journal: Japan Focus. <https://apjif.org/2012/10/28/wani-yukio/3792/article>

¹¹ Descifrando la Guerra. (2021b). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu II: La posición japonesa*.

¹² Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *Derecho internacional y disputas territoriales en Asia-Pacífico*. ONU. <https://www.un.org>

¹³ Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

¹⁴ Embajada de Japón en España. (2021). *Preguntas y respuestas sobre las islas Senkaku*. <https://www.es.emb-japan.go.jp/politicaexterior/territory/senkaku/question-and-answer.html>

La República Popular China, por su lado, esgrime que estas islas han sido históricamente parte de su territorio usando mapas y documentos dinásticos como evidencias¹⁵. Apoyándose en el Principio, del CIJ, “Uti Possidetis Iuris”, que sostiene que las fronteras coloniales deben respetarse tras la independencia de un territorio, según el argumento chino, al ser estas islas históricamente parte de Taiwán serían de soberanía China.

Esta misma línea argumental también es utilizada con las islas en el Mar Meridional de China. La RPC afirma que, tras la Segunda Guerra Mundial, la cesión territorial fue interpretada de manera errónea, ya que las islas debían de ser devueltas junto con Taiwán a su soberanía.

Japón ha demostrado una administración continua de las islas, en términos de ocupación efectiva y reconocimiento internacional, lo que refuerza su argumento jurídicamente. Como se mencionó en el apartado anterior, la omisión de las islas en el Tratado de San Francisco (1951) ha mantenido abierta la disputa sobre el estatus de estas tras la Segunda Guerra Mundial, dando lugar a la interpretación China. La falta de una resolución jurídica ha permitido que ambas naciones mantengan sus posiciones.

Según la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 2.3, se establecen los mecanismos para resolver las disputas territoriales a través de un sistema pacífico, evitando el uso de la fuerza. No obstante, ambos países han evitado llevar el caso a la CIJ, optando por las gestiones diplomáticas y las demostraciones de fuerza¹⁶.

Lo más relevante del conflicto, no es el archipiélago en sí, es la disputa del territorio alrededor de las islas. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (COVEMAR) establece la denominada Zona Económica Exclusiva. Esta se extiende hasta doscientas millas náuticas, unos trescientos setenta kilómetros, desde la línea de base de un país. En esta zona, el estado poseedor tiene derecho exclusivo para la explotación y exploración de los recursos naturales, tanto en la columna de agua como en el lecho marino. No obstante, debe permitir la libre navegación y el sobrevuelo de la zona por aviones de otros países.

¹⁵ Descifrando la Guerra. (2021a). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu I: La posición china*.

¹⁶ StratCom Centre of Excellence. (2021). *Senkaku Crisis Analysis Report*.

El Conflicto en el Siglo XXI

El conflicto, derivado de la disputa territorial entre China y Japón por las islas Senkaku/Diaoyu, que había estado latente, volvió a recrudecerse en el año 2010. Este año marcó el punto álgido de hostilidad entre ambas potencias, debido a una serie de incidentes llegaron a tensionar de manera significativa las relaciones diplomáticas. Las repercusiones de este enfrentamiento afectaron severamente a la estabilidad de la región Asia-Pacífico.

El incidente más importante ocurrió el 7 de septiembre de 2010, cuando un barco pesquero chino, el *Minjinyu 5179*, colisionó con dos patrulleras de la Guardia Costera de Japón en aguas cercanas a las islas Senkaku/Diaoyu. La Guardia Costera japonesa detuvo al capitán del barco, Zhan Qixiong y a su tripulación, alegando que el pesquero había realizado unas maniobras peligrosas contra sus patrulleras¹⁷. Cuando la detención se hizo pública, la República Popular China reaccionó inmediatamente, convocando al embajador japonés de Pekín y exigiendo la liberación incondicional del capitán junto con toda la tripulación. El Ministerio de Relaciones Exteriores de China calificó la acción como una violación de su soberanía territorial¹⁸.

Ante la negativa inicial de Japón, el 15 de septiembre de 2010, China decidió incrementar la presión decretando una serie de medidas económicas entre las que destacaba la suspensión de las exportaciones de minerales de tierras raras a Japón. Estas eran y son esenciales para la producción de tecnología avanzada como componentes electrónicos y baterías¹⁹. Cinco días después, China también canceló las reuniones bilaterales de alto nivel y retrasó las negociaciones acerca de la explotación conjunta de los yacimientos de gas en el Mar de China Oriental²⁰. Estas medidas aumentaron la tensión regional, y afectaron severamente a las relaciones comerciales entre ambas naciones. Finalmente, el 24 de septiembre de ese año, debido a la presión diplomática y económica, Japón decidió liberar a Zhan Qixiong. Se justificó la decisión alegando la necesidad de preservar la estabilidad de las relaciones bilaterales. No obstante, el gobierno japonés

¹⁷ BBC News Mundo. (2010, 19 de septiembre). *China y Japón en disputa por islas*. BBC.

https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/09/100919_china_japon_senkaku_diaoyu_wbm

¹⁸ Descifrando la Guerra. (2021a). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu I: La posición china*.

¹⁹ BBC News Mundo. (2013, 9 de febrero). *China y Japón: Tensiones por las islas Senkaku*. BBC.

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/02/130209_internacional_china_japon_senkaku_diaoyu_tensiones_tsb

²⁰ CNN Español. (2021, 16 de septiembre). *Japón traza una "línea roja" en la disputa con China por las islas*

Senkaku. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/16/japon-linea-roja-disputa-de-la-islas-senkaku-con-china-trax/>

aclaró que la medida no implicaba el reconocimiento de la soberanía china sobre las islas²¹.

Dos años después, el 15 de agosto de 2012, un grupo de catorce activistas chinos, del Comité de Acción para la Defensa de las Islas Diaoyu (*Action Committee for Defending the Diaoyu Islands*), zarpó desde Hong Kong con el objetivo de reclamar y reafirmar la soberanía de China sobre las islas. Aunque la Guardia Costera japonesa no escatimó en advertencias de represalias, cinco de los activistas lograron desembarcar en la isla de Uotsuri-jima/Diaoyu Dao, la isla de mayor tamaño del archipiélago. Cuando llegaron a tierra, ondearon banderas chinas y proclamaron que el territorio les pertenecía. El país nipón respondió arrestando a los activistas por ingreso ilegal y los trasladó a Okinawa para ser interrogados²². Las detenciones generaron una gran indignación en China, donde se realizaron varias manifestaciones en diferentes ciudades llegando algunas de ellas a finalizar con ataques contra negocios japoneses. Esta acción fue respondida con varias manifestaciones en suelo japonés. La creciente presión diplomática, por parte de ambos países, terminó haciendo que el gobierno japonés deportara a los activistas dos días después, tratando de evitar una escalada mayor²³.



Imagen 1 / Fuente: Diaoyu, agosto de 2012 / Masataka Morita / AP

²¹ Embajada de Japón en España. (2021). *Preguntas y respuestas sobre las islas Senkaku*.

²² BBC News Mundo. (2013, 9 de febrero). *China y Japón: Tensiones por las islas Senkaku*. BBC.

²³ Descifrando la Guerra. (2021b). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu II: La posición japonesa*.

El 19 de agosto de 2012, como respuesta a los activistas chinos, un grupo de ciento cincuenta activistas japoneses, contando entre ellos a varios políticos locales y miembros de grupos nacionalistas, partió hacia las islas Senkaku/Diaoyu con el objetivo de reafirmar la soberanía japonesa sobre el archipiélago. Cuando llegaron a las cercanías de las islas, diez de ellos nadaron hasta Uotsuri, donde plantaron banderas japonesas y cantaron el himno nacional²⁴. En este caso, las autoridades japonesas no detuvieron a los participantes lo que provocó que el gobierno chino condenara el suceso y lo calificara como provocación. Además, en diversas ciudades chinas se volvieron a intensificar las protestas, volviendo a realizar actos de violencia contra empresas y ciudadanos japoneses²⁵. En septiembre de 2012, la controversia aumentó, otra vez, cuando el gobierno japonés, dirigido por Yoshihiko Noda, anunció la compra de tres de las islas (Uotsuri-jima/Diaoyu Dao, Kita-kojima/Beixiao Dao y Minami-kojima/Nanxiao Dao) a la familia Kurihara, propietarios privados de estas islas. La compra se llevó a cabo con el argumento de mantener una administración estable y pacífica, acción que tuvo lugar después de que el gobernador de Tokio, Shintaro Ishihara, tratara de comprarlas con financiamiento público. Esto convocó otra oleada de protestas masivas en China, ya que sentía que su soberanía estaba siendo violada, y un aumento de la actividad marítima militar china en la región²⁶.

Los enfrentamientos entre activistas de los dos países aumentaron la tensión y pusieron a prueba las relaciones diplomáticas entre China y Japón. Pekín exigió la liberación inmediata de los activistas chinos y reiteró que las islas forman parte de su territorio soberano. Tokio, por su parte, argumentó que el arresto se había llevado a cabo conforme a la ley japonesa, ya que las islas están bajo su administración legítima²⁷. Estados Unidos llamó a la moderación, expresando preocupación por la posible escalada del conflicto. Aunque oficialmente Washington es neutral sobre la cuestión de la soberanía de las islas, ha remarcado que el Tratado de Seguridad entre EEUU y Japón incluye la defensa del archipiélago en caso de un ataque externo²⁸.

²⁴ BBC News Mundo. (2012, 14 de septiembre). *China y Japón: Preguntas y respuestas sobre la disputa por las islas*. BBC.

²⁵ CNN Español. (2021, 16 de septiembre). *Japón traza una "línea roja" en la disputa con China por las islas Senkaku*. CNN.

²⁶ BBC News Mundo. (2012, 14 de septiembre). *China y Japón: Preguntas y respuestas sobre la disputa por las islas*. BBC.

²⁷ Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

²⁸ BBC News Mundo. (2013, 9 de febrero). *China y Japón: Tensiones por las islas Senkaku*. BBC.

En el plano militar, los incidentes de 2012 derivaron en un incremento de la presencia de barcos de la Guardia Costera china en la zona y un aumento de las incursiones de aviones militares chinos en el espacio aéreo cercano a las islas²⁹. Japón respondió con patrullas aéreas y marítimas en la zona, al mismo tiempo que aumentaba su cooperación en materia de defensa con EE.UU. y otros aliados en la región³⁰.

En noviembre de 2014, el presidente chino Xi Jinping y el primer ministro japonés Shinzo Abe tuvieron una reunión en el marco de la cumbre del foro internacional APEC en Pekín. Esta reunión, fue la primera entre líderes de ambos países tras años de tensiones. Durante el encuentro, se acordó establecer mecanismos de comunicación para evitar incidentes en el Mar de China Oriental³¹. Un año después, China y Japón establecieron una línea de comunicación de emergencia entre sus fuerzas armadas para evitar enfrentamientos en la zona. Este acuerdo, aunque crucial para la gestión de crisis, no resolvió la disputa de soberanía sobre las islas.

Tras la salida de Shinzo Abe del cargo de primer ministro en 2020, Japón continuó sus esfuerzos diplomáticos para una resolución pacífica de la disputa. En octubre de 2021, bajo el liderazgo de Yoshihide Suga, se mantuvo una llamada telefónica con su homólogo chino para dialogar acerca de la necesidad de mantener la estabilidad en la región y fortalecer los lazos bilaterales³². En 2022, hubo una reunión virtual entre el nuevo presidente japonés, Fumio Kishida, y Xi Jinping con motivo de la celebración del 50º aniversario del restablecimiento de sus relaciones diplomáticas. Ambos líderes destacaron la importancia de la cooperación económica y la gestión prudente de las diferencias territoriales. No obstante, el aumento de la presencia militar China en la zona ha generado nuevas fricciones³³.

Actualmente, la inestable situación política de Japón puede jugar en su contra ya que China, apoyándose en su pujante poderío militar, puede ver una oportunidad para reclamar con más fuerza la soberanía del territorio. Esto es debido a que tradicionalmente China siempre ha preferido tratar con líderes fuertes. El gobierno en

²⁹ StratCom Centre of Excellence. (2021). *Senkaku Crisis Analysis Report*.

³⁰ Descifrando la Guerra. (2021b). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu II: La posición japonesa*.

³¹ CNN Español. (2021, 16 de septiembre). *Japón traza una "línea roja" en la disputa con China por las islas Senkaku*. CNN.

³² Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

³³ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *Derecho internacional y disputas territoriales en Asia-Pacífico*. ONU.

minoría de Ishibe Shigeru, con escaso apoyo parlamentario, no demuestra una posición firme acerca de la cuestión de Taiwán, lo que contrasta con la de Shinzo Abe. Es último, miembro del movimiento Seiwa Kai, un movimiento del partido Democrático Liberal, abogaba por un fuerte sentimiento nacionalista que priorizada la defensa y las relaciones económicas, haciendo más fructíferas las interacciones con el presidente chino.

No obstante, en los meses previos a la elección a presidente de Donald Trump, se pudo ver un tibio acercamiento entre las dos potencias asiáticas. Esto es debido a que en aquel momento existía la posibilidad de una guerra arancelaria, realidad que se ha materializado desde el momento de toma de posesión del presidente. Este acercamiento, meramente comercial, busca nuevos mercados, aunque es poco probable que se materialice. En primer lugar, porque China exige el reconocimiento de su soberanía sobre las islas Senkaku/Diaoyu y en segundo lugar porque según las últimas encuestas la animadversión de la población japonesa, acerca de la política expansionista de su gran vecino, está cerca del 80%. Además, en este mismo mes de marzo Donald Trump comentó la necesidad de fortalecer los lazos bilaterales con Japón, para contrarrestar la creciente presencia de China en el Mar de China Oriental³⁴.

Importancia Militar de la Región

Aunque deshabitadas, de superficie reducida y naturaleza principalmente rocosa, la ubicación de las islas Senkaku/Diaoyu les otorga un gran interés geoestratégico. Esta localización es clave en la estrategia de defensa de Japón y Estados Unidos en el Mar de China Oriental ya que ambos países mantienen una alianza de seguridad bajo el Tratado de Seguridad Mutua de 1960. Por las aguas del archipiélago pasan varias rutas comerciales internacionales importantes, además de contar con zonas ricas en recursos pesqueros y potenciales yacimientos de hidrocarburos. Para China, el control de esta área no solo permitiría el acceso a todos esos recursos, sino que también le otorgaría una ventaja en términos de proyección de poder y vigilancia en la región³⁵. Que China tomara el control de estas islas podría alterar el equilibrio de poder en la región del Indo-

³⁴ Hunnicutt, T., Brunstrom, D., & Nomiyama, C. (2025, 8 febrero). *Trump touts close Japan ties but pushes for 'even' trade balance*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/us/trump-meets-japans-ishiba-china-trade-war-simmers-2025-02-07/>

³⁵ Descifrando la Guerra. (2021a). *La disputa sobre las islas Senkaku/Diaoyu I: La posición china*.

Pacífico ya que significaría una puerta abierta al Océano Pacífico para la Armada de la RPC.

La postura oficial de China³⁶, sobre las islas Diaoyu, asegura que estas son parte integral de su territorio nacional, al igual que Taiwán. La presencia militar en la zona se justifica como una medida para proteger su integridad territorial. Este enfoque trata de alinearse con el principio de integridad territorial, reconocido en el derecho internacional. Este establece el derecho de un Estado a preservar y controlar su territorio ante intervenciones externas³⁷. La presencia militar de China en el área busca equilibrar la influencia de otras potencias, especialmente Estados Unidos, que mantiene una alianza de seguridad con Japón y otra con Corea del Sur. Fortaleciendo su posición militar en las proximidades de las islas, el gigante asiático pretende disuadir intervenciones extranjeras, demostrando su capacidad para defender sus reivindicaciones territoriales³⁸.

El control de las islas haría posible que China pudiera extender su perímetro defensivo y establecer una presencia militar avanzada en el Mar de China Oriental. Esto facilitaría operaciones de patrulla, vigilancia y respuesta rápida en una zona crítica para sus intereses estratégicos³⁹. Con este acceso, se podría hacer una proyección de poder mayor en el área, muy cercana a Taiwán. Además, reforzaría su capacidad para controlar el tráfico marítimo y aéreo en una de las rutas comerciales más transitadas del mundo.

Para conseguir los objetivos, militares, previamente descritos la República Popular China ha llevado a cabo diversas acciones:

- A) Patrullas marítimas y aéreas: Con el objetivo de afirmar presencia y soberanía, las fuerzas navales y aéreas chinas realizan patrullas regulares en las cercanías de las islas. Las unidades chinas que las desempeñan suelen tener tensos encuentros con las homólogas japonesas cuando coinciden en las inmediaciones⁴⁰.
- B) Establecimiento de zonas de identificación de defensa aérea (ADIZ): En noviembre de 2013, China declaró una Zona de Identificación de Defensa Aérea

³⁶ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2024, 6 de junio). *China's position on the Diaoyu Dao issue*. https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/jj/diaodao_665718/pl/202406/t20240606_11378063.html

³⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *Derecho internacional y disputas territoriales en Asia-Pacífico*. ONU.

³⁸ Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

³⁹ StratCom Centre of Excellence. (2021). *Senkaku Crisis Analysis Report*.

⁴⁰ BBC News Mundo. (2013, 9 de febrero). *China y Japón: Tensiones por las islas Senkaku*. BBC.

sobre un área que abarca las islas, exigiendo que las aeronaves extranjeras se identifiquen antes de atravesarla. Esta medida fue recibida con críticas por parte de Japón, ya que fue vista como un intento de control sobre el espacio aéreo en la región⁴¹.

- C) Ejercicios militares y despliegue de fuerzas: Para demostrar la capacidad del país para desplegar fuerzas en la región, China ha llevado a cabo ejercicios militares en el Mar de China Oriental, entre los que se incluyen maniobras navales y aéreas, simulando escenarios de defensa y recuperación de territorios insulares⁴².

Por su lado, Japón considera la ubicación de las islas esencial para su defensa nacional⁴³. Es una posición estratégica para la protección del archipiélago de Okinawa y la proyección de su influencia en la región. Además, las islas representan un importante punto de contención frente a la creciente presencia militar china. Para garantizar su control, se han tomado contramedidas:

- A) Incremento de presencia militar: Tokio ha aumentado las patrullas marítimas de su Guardia Costera, en las aguas disputadas, para vigilar la actividad de las embarcaciones chinas. Se ha fortalecido la presencia militar en Okinawa, desplegando en islas cercanas como Yonaguni e Ishigaki, misiles antibuque y unidades de defensa aérea⁴⁴.
- B) Búsqueda de apoyo internacional: En múltiples ocasiones, el gobierno de Estados Unidos ha reafirmado que las islas Senkaku/Diaoyu están protegidas bajo el Artículo 5 del Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos (1960), comprometiéndose a su defensa en caso de agresión. Este compromiso de seguridad ha llevado a un aumento en los ejercicios militares conjuntos y a la modernización de las fuerzas japonesas, incluyendo la compra de cazas F-35 y destructores avanzados⁴⁵.

⁴¹ CNN Español. (2021, 16 de septiembre). *Japón traza una "línea roja" en la disputa con China por las islas Senkaku*. CNN.

⁴² StratCom Centre of Excellence. (2021). *Senkaku Crisis Analysis Report*.

⁴³ Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. (2025). *Japan's basic position on the Senkaku Islands*. Gobierno de Japón. <https://www.es.emb-japan.go.jp/politicaexterior/territory/senkaku/about.html>

⁴⁴ Essig, B. Ogura, J. Jozuka, E. (2022, 18 de abril). *Yonaguni: Japón aumenta tropas en islas Nansei en medio de tensiones con China*. CNN Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/18/yonaguni-tropas-militar-islas-nansei-aumentan-tensiones-japon-china-trax>

⁴⁵ Zona Militar. (2025, 13 de enero). *Japón confirma demoras en la entrega de los primeros cazas F-35B que equiparán a los portahelicópteros de las Fuerzas de Autodefensa*. Zona Militar. <https://www.zona-militar.com/2025/01/13/japon-confirma-demoras-en-la-entrega-de-los-primeros-cazas-f35b-que-equiparan-a-los-portahelicopteros-de-las-fuerzas-de-autodefensa/>

- C) Cooperación de seguridad regional: Japón ha intensificado su cooperación en seguridad con otras naciones, como Australia, con los que ha realizado varios ejercicios militares. También destaca la presencia del país en la alianza QUAD, un grupo estratégico destinado a contrarrestar la influencia china en la región⁴⁶.

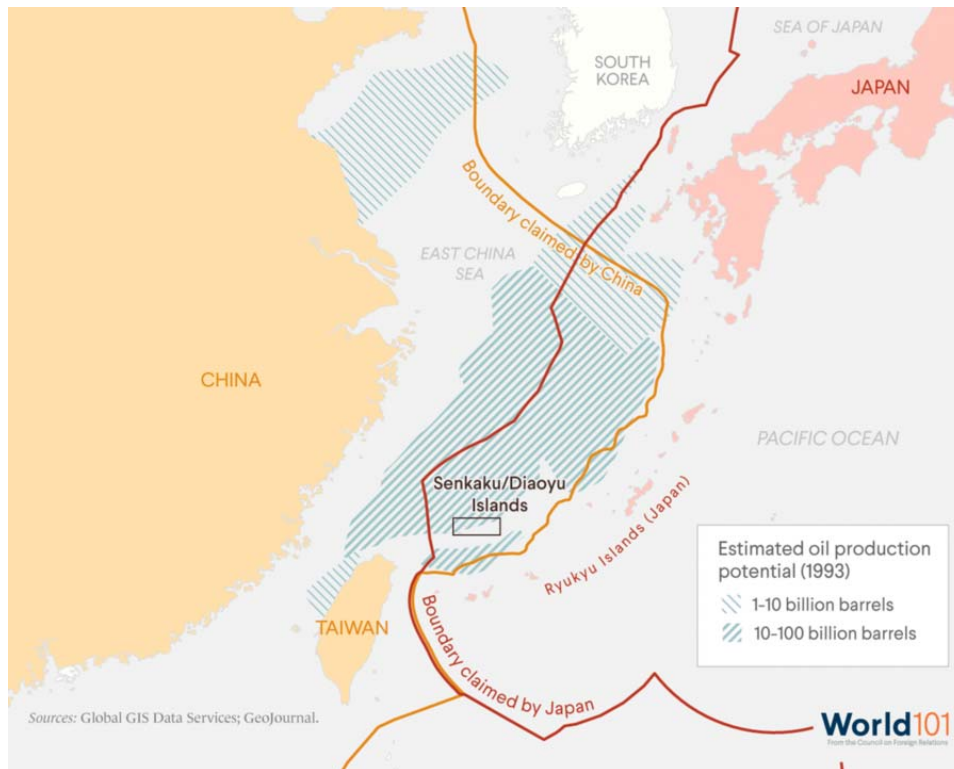
Relevancia Económicos en la Región.

Reservas de petróleo y gas natural

En 1995, China descubrió el yacimiento de gas natural de Chunxiao, cerca de la línea media que Japón propone como límite de las ZEE de ambos países. Además, el Mar de China Oriental está considerado como una zona con potencial en hidrocarburos. Estudios realizados por la Administración de Información Energética de los Estados Unidos (EIA) señala que el subsuelo marino del Mar de China Oriental puede contener grandes cantidades de recursos energéticos, sobre todo gas natural. Se estima que el área pueda haber más de veinte mil millones de metros cúbicos de gas natural⁴⁷.

⁴⁶ Zona Militar. (2024, 23 de febrero). *Las armadas de Japón, EE. UU. y Australia realizan un ejercicio naval combinado en el océano Índico*. Zona Militar. <https://www.zona-militar.com/2024/02/23/las-armadas-de-japon-ee-uu-y-australia-realizan-un-ejercicio-naval-combinado-en-el-oceano-indico/>

⁴⁷ U.S. Energy Information Administration. (2024, 1 julio). *East China Sea*. U.S. EIA. https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/East_China_Sea



Mapa 2 / Fuente: World101

La interpretación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) es esencial en la disputa. China argumenta que su plataforma continental se extiende naturalmente hasta la Fosa de Okinawa, lo que justificaría una ZEE más amplia. Japón, por otro lado, aboga por la línea media equidistante entre las costas de ambos países. Además, los japoneses han expresado varias veces su preocupación sobre las perforaciones chinas en el campo de Chunxiao, ya que estas pueden extraer gas de reservas que se extienden hacia el lado japonés de la línea media propuesta. Aunque el campo está ubicado en el lado chino de esta línea, Japón argumenta que las formaciones geológicas subyacentes podrían extenderse hacia su ZEE, lo que justificaría una reclamación compartida sobre los recursos. En 2008, se acordó explotar conjuntamente los campos de gas, pero las diferencias sobre la implementación han impedido avances significativos⁴⁸.

La explotación de estos recursos podría tener un importante impacto económico para ambas naciones. El desarrollo de los campos de gas y petróleo proporcionaría una fuente

⁴⁸ Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

adicional de energía, reduciendo la dependencia de importaciones. Se estima que el valor de las reservas podría ascender a miles de millones de dólares, dependiendo de los precios internacionales del petróleo y el gas⁴⁹.

Recursos Pesqueros

Además de los hidrocarburos, el Mar de China Oriental es una de las zonas pesqueras más productivas del mundo. Esta región sustenta y genera empleo a las comunidades costeras de ambos países y también proporciona una importante fuente de alimento. En Japón, las prefecturas de Okinawa y Kagoshima dependen de la pesca en estas aguas para el mantenimiento de su economía. Al mismo tiempo, Zhejiang y Fujian, las provincias costeras chinas consideran las mismas aguas cruciales para su sustento⁵⁰.

La riqueza pesquera ha sido una recurrente fuente de tensión entre China y Japón. Ambos países han acusado a pescadores del otro de incursiones ilegales en sus Zonas Económicas Exclusivas (ZEE). En un esfuerzo por mitigar estos conflictos, en 1997, China y Japón firmaron un acuerdo pesquero que establecía áreas de pesca compartida y mecanismos de cooperación⁵¹. No obstante, las actuales disputas territoriales han dificultado la implementación efectiva del acuerdo, y los incidentes relacionados con la pesca continúan siendo una fuente de fricción diplomática⁵². Las aguas alrededor de las islas albergan una variedad de especies comerciales, incluyendo sardinas, caballas, merluzas y calamares. Estas especies son fundamentales para las industrias pesqueras y su captura representa una porción significativa de la producción pesquera nacional, en ambos países. En 2010, se estimó que la producción pesquera total en el Mar de China Oriental alcanzó aproximadamente seis millones de toneladas métricas, con un valor económico de alrededor de diez mil millones de dólares estadounidenses⁵³.

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *Derecho internacional y disputas territoriales en Asia-Pacífico*. ONU.

⁵⁰ Parlamento Europeo. (2021). *El conflicto en las islas Senkaku*.

⁵¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (1997, 11 de noviembre). *Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of Japan on fishery cooperation*. FAOLEX. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC140357>

⁵² CNN Español. (2021, 16 de septiembre). *Japón traza una "línea roja" en la disputa con China por las islas Senkaku*. CNN.

⁵³ BBC News Mundo. (2012, 14 de septiembre). *China y Japón: Preguntas y respuestas sobre la disputa por las islas*. BBC.

Para tratar de regular la actividad pesquera en la zona, Japón y Taiwán firmaron un acuerdo en abril 2013. Con este acuerdo los pescadores taiwaneses tuvieron acceso a nuevas áreas de pesca, haciendo que la zona abarcara mil cuatrocientas millas náuticas cuadradas. El acuerdo también estableció una comisión pesquera conjunta para gestionar los asuntos relacionados con la pesca en las áreas en disputa⁵⁴. Obviamente, dicho acuerdo no fue bien acogido en la RPC, lo que causó una escalada de la tensión en la zona.

Otro incidente tuvo lugar en agosto de 2016, cuando un barco de la guardia costera china escoltó a trescientos pesqueros con bandera china que entraron en las aguas de las Islas Senkaku/Diaoyu. Durante cuatro días, un total de quince naves de la Guardia Costera china, se adentraron en esas aguas⁵⁵. Recientemente, en enero de 2024, la guardia costera de China ordenó a una embarcación pesquera japonesa que abandonase las aguas que rodean el archipiélago de las Senkaku/Diaoyu, junto con varios patrulleros de la Guardia Costera japonesa⁵⁶. Este incidente es una muestra de la continua fricción entre las dos potencias asiáticas, en relación con los derechos de pesca y la soberanía territorial de la zona.

La gestión de los recursos pesqueros en las aguas de las Islas Senkaku/Diaoyu presenta varios desafíos:

1. Ausencia de mecanismos de resolución de disputas: Aunque exista un acuerdo de pesca entre Japón y China desde 1997, este carece de un mecanismo efectivo para la resolución de incidentes. Además, las crecientes tensiones bilaterales y la falta de confianza mutua dejan el pacto desprovisto de efectividad para afrontar las situaciones futuras.
2. Creciente presencia marítima china: La continua presencia de buques de la Guardia Costera China y la Milicia Marítima en las aguas del archipiélago, usualmente escoltando barcos pesqueros chinos, ha incrementado la desconfianza, dificultando la distinción entre actividades pesqueras legítimas y

⁵⁴ Política China. (2013). *Taiwán y Japón firman acuerdo sobre derechos de pesca*. <https://politica-china.org/areas/taiwan/taiwan-y-japon-firman-acuerdo-sobre-derechos-de-pesca>

⁵⁵ Neil, A. (2017, 31 de mayo). *La creciente preocupación que provoca la tensión militar entre China y Japón por el dominio de los mares*. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40080462>

⁵⁶ Europa Press Internacional. (2024, 28 de enero). *China ordena a un barco pesquero japonés abandonar las aguas de las islas Senkaku*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-china-ordena-barco-pesquero-japones-abandonar-aguas-islas-senkaku-20240128063346.html>

operaciones respaldadas por el Estado⁵⁷. Además, los barcos que últimamente incursionan en las aguas en disputa van armados lo que complica la resolución pacífica de los posibles incidentes⁵⁸.

3. Pesca ilegal: La gran demanda de productos marinos ha llevado a una excesiva presión sobre las poblaciones de peces, poniendo la sostenibilidad de la zona en entredicho a largo plazo. Además, la pesca ilegal, sin declarar y sin reglamentar (INDNR) es una preocupación creciente. Según informes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, estas prácticas se abstienen del cumplimiento de las medidas adoptadas por los órganos regionales para conservar los recursos pesqueros.

Conclusión

El conflicto sobre las islas Senkaku/Diaoyu es una de las disputas territoriales más complejas de Asia, ya que en ella confluyen factores históricos, políticos, económicos y militares. Desde la restauración de relaciones diplomáticas entre China y Japón en 1972, las islas han sido motivo de tensión constante, con episodios de crisis diplomática y el aumento de la presencia militar en la región. Mientras Japón sostiene que posee soberanía sobre ellas desde 1895 y que fueron reintegradas tras la Segunda Guerra Mundial, China argumenta que las islas formaban parte de su territorio históricamente y que fueron usurpadas. A lo largo del siglo XXI, las reuniones diplomáticas han intentado mitigar el conflicto, pero los avances han sido limitados. La compra de tres de las islas por parte del gobierno japonés en 2012 exacerbó las tensiones, generando fuertes reacciones por parte de China, que han incluido desde protestas populares hasta sanciones económicas.

La región de las islas Senkaku/Diaoyu no solo tiene un valor simbólico y estratégico, sino también económico. Se estima que el subsuelo marino de la zona contiene importantes reservas de hidrocarburos, lo que ha motivado a ambos países a reclamar su soberanía con mayor firmeza. Además, la pesca en la zona es una de las más productivas del

⁵⁷ Neil, A. (2017, 31 de mayo). *La creciente preocupación que provoca la tensión militar entre China y Japón por el dominio de los mares*. BBC.

⁵⁸ Katsuhisa, S. (2021, 15 de abril). *Japón, ante un reto cada vez más difícil en aguas de las islas Senkaku*. Nippon.com. <https://www.nippon.com/es/in-depth/d00698/>

mundo, lo que añade otro nivel de disputa. La sobreexplotación de los recursos marinos y la pesca ilegal han sido motivo de constantes roces entre China y Japón, generando un escenario donde la cooperación internacional resulta imprescindible para evitar el agotamiento de estos recursos.

Desde una perspectiva militar, la creciente presencia de embarcaciones y aeronaves tanto de China como de Japón ha transformado la región en un posible foco de conflicto. China ha intensificado su presencia en la zona y está llevando a cabo una estrategia en donde se utiliza la guardia costera para desafiar a la administración japonesa de las islas, sin llegar a un enfrentamiento militar abierto. Por su parte, Japón ha reforzado su seguridad incrementando la presencia militar en la zona, y buscando alianzas estratégicas regionales como el QUAD. Además, cuenta con el respaldo de Estados Unidos, que ha reiterado en varias ocasiones que las islas están cubiertas por el Tratado de Seguridad entre ambos países. Este equilibrio de poder ha evitado choques directos, pero también ha elevado la tensión en la región, aumentando el riesgo de un incidente que pueda desencadenar una crisis mayor.

Las negociaciones diplomáticas han sido intermitentes y aunque se han creado varios canales de comunicación, no se ha conseguido resolver el fondo del conflicto. En 2014, Xi Jinping y Shinzo Abe establecieron un mecanismo de diálogo para tratar de evitar incidentes en la zona, pero la falta de confianza mutua ha limitado su efectividad. En 2022, durante el 50º aniversario del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Japón, se realizaron esfuerzos por fortalecer la cooperación económica y gestionar la disputa de manera pacífica, aunque sin importantes avances. La posición de ambos países, sumada a la creciente influencia geopolítica de China en la región, la vuelta al poder de Donald Trump y el inicio de una guerra arancelaria; hace que la posibilidad de una solución negociada a corto plazo sea poco probable.

*Pablo Gordo Hurtado**

Analista Junior en Prácticas

34.1/2025

12 de mayo de 2025

Guillem Colom Piella *

**Dos doctrinas y un destino.
India, Pakistán y el riesgo de
guerra nuclear**

Dos doctrinas y un destino. India, Pakistán y el riesgo de guerra nuclear

Resumen:

La reciente escalada de tensiones entre India y Pakistán tras un atentado en Cachemira reaviva el riesgo de una confrontación nuclear entre ambas potencias. Precisamente, este Documento de Opinión pretende analizar las doctrinas, capacidades y estructuras de mando y control nucleares de ambos países en el contexto de la tercera era nuclear, caracterizada por la multiplicación de actores, la diversificación doctrinal y un creciente riesgo de escalada. India mantiene una doctrina de disuasión mínima creíble, no primer uso y represalia masiva, aunque su desarrollo tecnológico y la presión de amenazas externas, como Pakistán y China, están tensionando dicha postura. Pakistán, por su parte, ha adoptado una estrategia de disuasión escalonada, que prevé el uso temprano de armas nucleares tácticas para frenar una ofensiva convencional india. Ambos países operan en un entorno estratégico inestable, con doctrinas opuestas, mandos vulnerables y escasa confianza mutua, lo que incrementa el riesgo de errores de cálculo y escaladas no deseadas o inadvertidas.

Palabras clave:

India – Pakistán – armas nucleares – disuasión – tercera era nuclear.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*Two doctrines and one destiny:
India, Pakistan, and the Risk of Nuclear War*

Abstract:

The recent escalation of tensions between India and Pakistan following a terrorist attack in Kashmir has reignited concerns over a potential nuclear confrontation between the two powers. This Opinion Paper aims to analyze the nuclear doctrines, capabilities, and command-and-control structures of both countries within the context of the third nuclear age, characterized by the multiplication of actors, doctrinal diversification, and an increasing risk of escalation. India maintains a doctrine of credible minimum deterrence, no first use, and massive retaliation. However, its technological development and external threats – such as those posed by Pakistan and China – are straining this posture. Pakistan, on the other hand, has adopted a strategy of full-spectrum deterrence, which envisions the early use of tactical nuclear weapons to deter an Indian conventional offensive. Both countries operate in an unstable strategic environment, with opposing doctrines, vulnerable command structures, and low mutual trust, all of which increase the risk of miscalculation and unintended or accidental escalation.

Keywords:

India – Pakistan – nuclear weapons – deterrence – third nuclear era

Introducción

La reciente escalada entre India y Pakistán, desencadenada por el atentado del 22 de abril en Pahalgam (Cachemira india), que causó veintiséis víctimas mortales, ha vuelto a situar a Asia meridional en el centro de las preocupaciones estratégicas globales. Nueva Delhi atribuyó el ataque al Frente de Resistencia, grupo vinculado a Lashkar-e-Taiba, y lanzó una operación de represalia contra nueve infraestructuras consideradas terroristas en suelo pakistaní. Islamabad negó toda implicación, condenó los bombardeos como una violación del Derecho Internacional y respondió con el derribo de aeronaves y drones, la interceptación de misiles y un ataque coordinado con vectores aéreos sobre la región india de Jammu.

Esta confrontación se ha intensificado a lo largo de la Línea de Control que separa las zonas dominadas por ambos países en Cachemira, reviviendo los peores momentos de crisis anteriores como Kargil (1999), Mumbai (2008) o Pulwama (2019). En paralelo, India ha suspendido el Tratado de Aguas del Indo – firmado en 1960 para regular la distribución de las aguas del sistema fluvial del Indo, que atraviesa ambos países – lo que Pakistán ha calificado como un acto de guerra. Ambas capitales han expulsado diplomáticos, multiplicado los ejercicios militares y endurecido su retórica, generando un clima de tensión que ha escalado hasta, de momento, un intercambio militar limitado.

Ante esta situación, potencias como Estados Unidos o China, han llamado a la contención, temerosas de que una guerra abierta entre estas dos potencias podría desembocar en un conflicto nuclear de consecuencias impredecibles para la seguridad regional y global.

En un contexto marcado por la erosión del régimen de no-proliferación, la modernización de los arsenales y el descenso del umbral nuclear, el caso indo-paquistaní ilustra los riesgos emergentes de la tercera era nuclear. A diferencia del equilibrio estructural alcanzado entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, la relación entre India y Pakistán se desarrolla en una lógica de rivalidad asimétrica, caracterizada por suspicacias histórica, conflictos recurrentes y la ausencia de medidas de confianza mutua y mecanismos eficaces de gestión de crisis. Este artículo analiza la evolución, características y riesgos del arsenal nuclear de ambas potencias con capacidades crecientes, culturas estratégicas divergentes y políticas exteriores crecientemente

ideologizadas. Una combinación altamente inestable que podría desencadenar una escalada nuclear indeseada o un conflicto atómico por simple error de cálculo.

La tercera era nuclear y la inestabilidad inherente

Desde el advenimiento del arma nuclear, el desarrollo, empleo y significado estratégico de estos ingenios ha evolucionado notablemente, estructurándose en distintas “eras nucleares”. La primera (1945-91) estuvo fundamentada en una disuasión bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el que el punto de equilibrio alcanzado con la Destrucción Mutua Asegurada (MAD) y las medidas de confianza mutua y regímenes de control de armamentos entre ambas potencias proporcionaron una notable estabilidad y previsibilidad al sistema. La segunda (1991–2020) estuvo marcada por el fin de la disuasión bipolar y la aparición de nuevos actores nucleares. La proliferación horizontal, el avance tecnológico y la diversificación doctrinal – especialmente entre potencias regionales del Sur Global – erosionaron las lógicas clásicas de disuasión. En este contexto, el conflicto de Kargil (1999) entre India y Pakistán ejemplificó los límites del modelo disuasorio tradicional y evidenció los riesgos de escalada entre potencias nucleares no-occidentales. Finalmente, la tercera (2010–) se define por una creciente complejidad estratégica, en la que conviven potencias nucleares consolidadas, actores revisionistas y amenazas híbridas. Las doctrinas nucleares se han diversificado: mientras algunos Estados mantienen posturas de disuasión mínima, otros adoptan enfoques más agresivos, incluyendo doctrinas de primer uso o uso limitado. Este escenario favorece el empleo de la fuerza convencional bajo el amparo del paraguas nuclear, impulsa el desarrollo de armas tácticas y de teatro, y acentúa la interacción entre dominios (como el espacio o el ciberespacio), incrementando con ello el riesgo de escalada¹.

En este contexto, la rivalidad nuclear entre India y Pakistán constituye una de las expresiones más significativas de los desafíos estratégicos que entraña la tercera era nuclear. Y no es para menos, la frágil disuasión entre ambos países se ve tensionada por una amplia gama de factores que comprenden desde asimetrías estructurales, la ausencia de mecanismos eficaces de control de crisis, la debilidad de sus sistemas de

¹ Vipin Narang: *Nuclear strategy in the modern era: Regional powers and international conflict*. Princeton University Press, 2014 o Elbridge Colby y Michael Gerson (eds.): *Strategic stability: contending interpretations*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, 2013.

mando y control, la proliferación de nuevos ingenios, el desarrollo de nuevas capacidades, el diseño de doctrinas más asertivas o la creciente inestabilidad regional. Factores que se observarán a continuación.

El arsenal nuclear indio

India desarrolló su programa nuclear en un contexto marcado por imperativos defensivos y estratégicos. La derrota en la guerra sino-india (1962) y la entrada de China en el club atómico dos años después impulsaron a Nueva Delhi a preservar su autonomía estratégica a través de capacidades propias. En 1974, India realizó su primera detonación nuclear – la denominada *Smiling Buddha* – presentada como una “explosión nuclear pacífica”. Esta ambigüedad doctrinal se mantendría durante más de dos décadas, hasta que, en 1998, India se declaró formalmente potencia nuclear tras una serie de ensayos subterráneos (*Pokhran-II*), acompañados por la articulación pública de su doctrina de empleo².

A diferencia de otros Estados nucleares, India no ha suscrito el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), al considerar que consagra un sistema de doble rasero que legitima el statu quo de las potencias nucleares reconocidas mientras limita el acceso del resto a la tecnología nuclear. Esta postura ha reforzado su narrativa de potencia responsable y autónoma³.

Actualmente, se estima que India dispone de unas 180 cabezas nucleares⁴, sustentadas sobre una tríada nuclear en evolución. El componente terrestre está representado por la familia de misiles balísticos *Agni*, con alcances que varían entre los 700 y los 8.000 kilómetros. El componente aéreo se basa en bombas de caída libre integradas en cazas como el *Mirage 2000*, el *Jaguar* y el *Su-30MKI*. El pilar naval, más incipiente, gira en torno a los dos submarinos lanzamisiles de la clase *Arihant*, equipados con misiles

² George Perkovich: *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation*. Oakland: University of California Press, 1999.

³ Más concretamente, India considera que el TNP – suscrito en 1968 y en vigor desde 1970 – establece una distinción discriminatoria entre los cinco Estados reconocidos como potencias nucleares (Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, China y Francia) y los demás países, lo que India percibe como una forma de apartheid nuclear (Ramesh Thakur: *The Politics of Nuclear Non-Proliferation*. Nueva York: United Nations University Press, 2006).

⁴ Kristensen, Hans et al. (2025, 26 de marzo): “Status of World Nuclear Forces”, *Federation of American Scientists* [en línea] <https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces/>

balísticos de alcance intermedio *Kalam 4*, y destinados a dotar a India de una capacidad de segundo golpe creíble.

La doctrina nuclear india se fundamenta en tres pilares: la disuasión mínima creíble (*Credible Minimum Deterrence*), la política de no primer uso (*No First Use*) y la amenaza de represalia masiva en caso de agresión nuclear⁵. Esta postura pretende proyectar una imagen de responsabilidad estratégica frente a doctrinas más flexibles – y agresivas – como la de Pakistán, y busca evitar una carrera armamentística descontrolada.

Tabla 1: las capacidades nucleares indo-pakistaníes

	India	Pakistán	Observaciones
Doctrina nuclear	Disuasión mínima creíble, no primer uso, postura defensiva y cautelosa	Doctrina más agresiva, uso temprano y táctico, disuasión flexible y ambigua	Divergencia doctrinal, con India más contenida y Pakistán adoptando una postura más flexible y ambigua
Postura estrategia	Defensiva, con un enfoque en disuasión para evitar conflictos mayores	Más ofensiva, permite el uso de armas nucleares en escenarios convencionales	La diferencia en la postura aumenta el riesgo de escalada
Capacidades nucleares	Tríada nuclear incipiente, modernización continua	Arsenales tácticos, capacidad de segundo golpe con apoyo de aliados	Pakistán se orienta más a la expansión rápida y tácticamente flexible de sus capacidades nucleares
Mando y Control	Sistemas confiables pero estructurados para un uso defensivo, con mayor previsibilidad	Mando presionado por necesidad de respuesta rápida, con sistemas más flexibles, pero con mayor riesgo	La necesidad de rapidez en el control de Pakistán aumenta el riesgo de errores de cálculo en crisis

⁵ Harsh Pant: "India's Nuclear Doctrine and Command Structure: Implications for Civil–Military Relations in India". *Armed Forces & Society*, 33 (2), pp. 238-264, 2007.

Sin embargo, esta doctrina ha sido objeto de revisión en la última década. Diversas declaraciones de autoridades, incluidos exministros de defensa y asesores de seguridad nacional, así como documentos doctrinales no oficiales, han sugerido que la política de no primer uso podría ser reconsiderada ante amenazas emergentes como los misiles hipersónicos, los sistemas de defensa antimisiles chinos o la posible cooperación estratégica entre China y Pakistán⁶. Esta ambigüedad ha introducido una dimensión más dinámica e impredecible en la política nuclear india, incrementando así el riesgo de escaladas inadvertidas o indeseadas con su vecino Pakistán.

El desarrollo de la tríada india ha avanzado de forma desigual. Mientras el componente terrestre muestra un mayor grado de madurez – con capacidades como el *Agni-V* de alcance intercontinental – el aéreo depende de plataformas de origen extranjero que no se hallan integradas en un sistema nuclear autónomo. En el plano naval, la entrada en servicio del *INS Arihant* en 2016 supuso un hito simbólico, aunque su autonomía limitada y el escaso alcance de sus misiles *Sagarika 15* (entre 700 y 1.500 km) cuestionaban su efectividad como plataforma para garantizar la capacidad de contragolpe. Sin embargo, la entrada en servicio del misil *Kalam 4* (3.500 km) y la botadura del *INS Arighaat* están incrementando sensiblemente esta capacidad, al menos teóricamente.

El sistema de mando y control nuclear indio está gestionado por la Autoridad de Mando Nuclear (*Nuclear Command Authority*), una estructura dual diseñada para garantizar el control civil sobre el empleo de estas armas. El Comité Político, presidido por el Primer Ministro, tiene la autoridad final para autorizar su uso, mientras que el Comité Ejecutivo, de perfil técnico-militar, asesora y ejecuta las decisiones estratégicas. Esta configuración refuerza el control civil y la centralización política del uso nuclear, esenciales para una doctrina de disuasión mínima creíble. En tiempos de paz, las ojivas se almacenan separadas de sus vectores y bajo custodia militar, lo que reduce los riesgos de accidente, uso no autorizado o escalada inadvertida o indeseada⁷.

No obstante, este modelo presenta vulnerabilidades en escenarios de crisis. La necesidad de ensamblar rápidamente cabezas nucleares y vectores ante una amenaza

⁶ Lora Saalman (2020, 2 de diciembre): "India's no-first-use dilemma: Strategic consistency or ambiguity towards China and Pakistan", *SIPRI blog* [en línea] <https://www.sipri.org/commentary/blog/2020/indias-no-first-use-dilemma-strategic-consistency-or-ambiguity-towards-china-and-pakistan>

⁷ Rajesh Basrur: *Minimum Deterrence and India's Nuclear Security*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

inminente puede generar presiones para acortar los tiempos de decisión o elevar el nivel de alerta, incrementando así el riesgo de escaladas accidentales o, incluso, de un hipotético uso preventivo del arma nuclear⁸. Estas dinámicas se ven agravadas por las limitadas capacidades indias de alerta temprana, aún centradas en sensores terrestres y con escasa cobertura espacial, lo que dificulta la detección inmediata de un ataque⁹. Además, la posibilidad de interferencias en las comunicaciones podría inducir decisiones precipitadas basadas en información incompleta o errónea, comprometiendo la estabilidad estratégica y desatando un conflicto nuclear.

Estas debilidades estructurales se ven amplificadas por el entorno estratégico regional. Por un lado, la doctrina pakistaní de “disuasión completa”, que contempla el uso táctico anticipado de armas nucleares ante una ofensiva convencional, reduce drásticamente el margen de maniobra para Nueva Delhi. Por otro, la modernización del arsenal nuclear chino y su creciente presencia en el Océano Índico obligan a India a ampliar su enfoque disuasorio más allá del subcontinente.

En este contexto, la doctrina convencional conocida como *Cold Start*, concebida a principios de la década de los 2000, adquiere un papel relevante. Esta estrategia, nunca reconocida oficialmente, plantea la posibilidad de llevar a cabo represalias convencionales rápidas y limitadas en territorio pakistaní tras una provocación (o crisis), sin cruzar el umbral nuclear. Aunque su estatus formal es ambiguo, el desarrollo de fuerzas más móviles y estructuras de mando más ágiles indica una voluntad de mejorar la capacidad de respuesta convencional india. No obstante, esta postura ha sido interpretada por Islamabad como una amenaza existencial, alimentando la lógica de disuasión anticipada y aumentando la inestabilidad estratégica en el sur de Asia.

En suma, el caso indio refleja con nitidez las tensiones propias de la segunda y tercera era nuclear. Su doctrina, basada en la disuasión mínima creíble y el no primer uso, pretende proyectar responsabilidad estratégica y evitar una carrera armamentística desbocada. Sin embargo, este enfoque se ve tensionado por un entorno regional cada vez más inestable, la modernización de los arsenales de China y Pakistán, los avances

⁸ Paul Kapur: *Dangerous Deterrent: Nuclear Weapons Proliferation and Conflict in South Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2007.

⁹ James Acton: “Escalation through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Accidental Nuclear War”. *International Security*, 43 (1), 56-99, 2020.

tecnológicos o el debate interno sobre la vigencia de los principios nucleares tradicionales.

Además, el sistema de mando y control nuclear prioriza la centralización política y el control civil, pero en contextos de crisis puede enfrentarse a dilemas operativos, como la necesidad de reducir los tiempos de respuesta o elevar el nivel de alerta, con riesgos para la estabilidad. La paradoja es clara: los mecanismos diseñados para evitar el uso accidental de los ingenios nucleares pueden, en determinadas circunstancias, incrementar el peligro de escalada inadvertida¹⁰.

India se halla, así, en una encrucijada estratégica. Como potencia nuclear regional con aspiraciones globales, debe adaptar su doctrina a un entorno más competitivo sin perder credibilidad disuasoria ni abandonar su perfil de actor responsable. Su capacidad para equilibrar estas tensiones será clave para la estabilidad estratégica de una subregión cuyo principal antagonista también está en pleno proceso de revisión doctrinal e incremento de sus arsenales.

El arsenal nuclear pakistaní

Por su parte, Pakistán inició su programa nuclear como respuesta directa al trauma estratégico que supuso para el país la guerra indo-pakistaní de 1971 y a la prueba nuclear india de 1974. Desde entonces, y pese a las restricciones tecnológicas y presiones internacionales, ha desarrollado un arsenal considerable. Se estima que Pakistán dispone de 170 cabezas nucleares, cifra que sigue aumentando gracias a su propia capacidad para enriquecer uranio y producir plutonio en reactores como los de Khushab¹¹. Pakistán tampoco ha suscrito el TNP por las mismas razones que su adversario, ya que considera que el Tratado establece un régimen injusto al reconocer como potencias nucleares legítimas sólo a los cinco países que realizaron ensayos antes de 1967 (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia) y subraya que su política nuclear constituye una respuesta al programa nuclear indio.

¹⁰ Michael Krepon y Julia Thompson (eds.): *Deterrence Stability and Escalation Control in South Asia*. Nueva York: Stimson Center, 2013.

¹¹ Kristensen et al., *op cit*.

A nivel operativo, Pakistán ha estructurado su fuerza nuclear para garantizar una disuasión flexible y creíble atendiendo a sus peculiaridades y limitaciones inherentes. En el ámbito terrestre, el país opera una amplia gama de misiles balísticos, incluidos los sistemas *Shaheen-I*, *Shaheen-II* y *Ghauri*, con alcances comprendidos entre los 750 y 2.750 kilómetros. El despliegue del *Nasr*, un misil balístico de corto alcance (60-70 km.) diseñado para portar cargas nucleares tácticas, refleja un giro hacia doctrinas de empleo temprano frente a agresiones convencionales, especialmente aquellas contempladas por la *Cold Start* india. En el dominio aéreo, Pakistán ha modificado aeronaves como los *Mirage III* franceses, los *F-16 Fighting Falcon* estadounidenses y los *JF-17 Thunder* chinos para misiones nucleares. Además, ha iniciado el desarrollo de una incipiente capacidad de segundo golpe mediante el misil de crucero lanzado desde submarino *Babur-3*, aunque su fiabilidad aún suscita dudas. Ante las limitaciones de la pata submarina de la tríada nuclear, Islamabad podría haber considerado opciones para externalizar esta capacidad a través de acuerdos secretos con Arabia Saudí, con quien mantiene una relación estratégica privilegiada que incluiría acceso recíproco a infraestructuras militares sensibles¹².

Desde el punto de vista doctrinal, Pakistán ha evolucionado desde una disuasión nuclear existencial – centrada en evitar una derrota convencional – hacia una postura de “disuasión completa” (*full spectrum deterrence*). Esta combinación de opciones tácticas y estratégicas busca disuadir no solo un ataque nuclear, sino también una agresión convencional limitada por parte de la India¹³. A diferencia de la postura india, Islamabad rechaza expresamente la política de no primer uso y mantiene una deliberada ambigüedad sobre sus umbrales de empleo nuclear. Esta ambigüedad busca introducir incertidumbre en el cálculo estratégico de Nueva Delhi, pero al mismo tiempo incrementa los riesgos de escalada rápida, especialmente en contextos de crisis¹⁴.

El sistema de mando y control nuclear tiene ciertas similitudes con el indio, al estar formalizado bajo la Autoridad de Mando Nacional (*National Command Authority*). Esta

¹² Bruno Tétrais: “Pakistan’s Nuclear Posture: A Status Review”, *Proliferation Papers*, 53, IFRI, 2015. De hecho, Arabia Saudí habría financiado parte del programa nuclear paquistaní a cambio de un eventual acceso disuasorio.

¹³ Amber Afreen: “The Efficacy of Pakistan’s Full Spectrum Deterrence”, *CISS Insight: Journal of Strategic Studies*, 11 (1), 1-21, 2023.

¹⁴ Ashley Tellis: *Striking Asymmetries: Nuclear Transitions in Southern Asia*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace, 2022.

estructura dual creada en el año 2000 incluye un componente civil – presidido por el Primer Ministro y apoyado por el Comité de Control del Desarrollo – y un componente técnico-operativo liderado por la División de Planes Estratégicos, que coordina la seguridad, planificación y logística del arsenal. En tiempos de paz, las cabezas nucleares se mantienen separadas de sus vectores de lanzamiento.

Sin embargo, esta arquitectura también presenta vulnerabilidades. La lógica de disuasión completa exige una capacidad de respuesta rápida, en especial con sistemas nucleares tácticos potencialmente desplegados cerca de la “línea de control” de Cachemira. Esta situación reduce los tiempos de decisión y puede erosionar el control centralizado, abriendo la posibilidad de usos no autorizados o decisiones precipitadas ante señales erróneas¹⁵. A ello se suma la limitada infraestructura de alerta temprana, todavía dependiente de sensores terrestres y sistemas rudimentarios, lo que dificulta una detección en tiempo real de ataques entrantes y puede conducir a decisiones basadas en datos incompletos o erróneos.

Además, la persistente amenaza de infiltraciones islamistas o radicalización en sectores de las fuerzas armadas pakistaníes plantea un riesgo estructural. Aunque el liderazgo militar ha profesionalizado la gestión del arsenal y mejorado sus protocolos de seguridad, todavía existe un temor latente sobre la posibilidad de accesos no autorizados o insubordinación en un entorno político-militar inestable¹⁶.

El historial de crisis entre India y Pakistán subraya la fragilidad del equilibrio nuclear regional. Durante la guerra de Kargil, los atentados de Bombay o el incidente de Pulwama, ambos países llevaron a cabo movimientos militares significativos acompañados de señalización (*signalling*) nuclear, lo que incrementó considerablemente el riesgo de escalada. Estos momentos de alta tensión, caracterizados por la ausencia de canales de comunicación robustos, la escasa transparencia y la elevada presión pública, acercaron peligrosamente el conflicto convencional al umbral nuclear.

En otras palabras, el caso paquistaní resume varios de los desafíos centrales de la segunda y tercera eras nucleares: arsenales crecientes, doctrinas agresivas, control

¹⁵ Hans Kristensen; Matt Korda y Eliana Johns: “Pakistan Nuclear Weapons, 2023.” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79 (5): 329-45, 2023.

¹⁶ Robert Oakley y Franz-Stefan Gady: “Radicalization by Choice: ISI and the Pakistani Army”. *Strategic Forum*, 247, 2009 [en línea] <https://digitalcommons.ndu.edu/strategic-forums/47>.

descentralizado en tiempos de crisis y altos niveles de incertidumbre. La combinación de capacidades tácticas nucleares, tiempos de decisión reducidos y escasas medidas de fomento de la confianza mutua generan una disuasión altamente inestable, en la que cualquier error de cálculo podría desencadenar una escalada catastrófica. Algo que, lamentablemente, no podemos descartar en ningún estudio prospectivo.

Conclusiones

La comparación entre las doctrinas nucleares de India y Pakistán resalta las transformaciones del entorno estratégico en Asia meridional, permitiendo observar las mutaciones doctrinales, tecnológicas y políticas que definen la segunda y la tercera era nuclear. Ambas potencias han desarrollado arsenales nucleares significativos, con doctrinas que responden a contextos estratégicos dispares. Mientras India ha apostado por una postura más contenida, basada en la disuasión mínima creíble y el no primer uso, Pakistán ha optado por una doctrina más agresiva y ambigua, que contempla la posibilidad de un uso temprano y táctico de sus armas nucleares. Esta divergencia doctrinal, lejos de estabilizar la región, amplifica el riesgo de escalada en caso de conflicto convencional.

El caso indio refleja una evolución propia de la segunda era nuclear: progresiva modernización, consolidación de una tríada nuclear incipiente y una postura doctrinal formalmente defensiva, pero con creciente flexibilidad estratégica. Por el contrario, la doctrina paquistaní encarna las tensiones de la tercera era nuclear: umbrales más bajos de uso, proliferación de armas tácticas, un sistema de mando y control presionado por la necesidad de respuesta rápida, y una peligrosa externalización de su capacidad de segundo golpe. La lógica de acción-reacción entre ambas potencias ha generado una espiral ofensiva clásica, donde cada innovación doctrinal o tecnológica se percibe como una amenaza existencial por el adversario.

Este contexto plantea una realidad compleja: no existe ningún atisbo presente y futuro de estabilidad estratégica entre India y Pakistán. Aunque la disuasión nuclear ha evitado hasta la fecha un conflicto total, la coexistencia de doctrinas asimétricas, la ausencia de mecanismos básicos de gestión de crisis y el peso creciente del nacionalismo dificultan la previsibilidad y aumentan el riesgo de escaladas inadvertidas o indeseadas.

La introducción de armas nucleares tácticas por parte de Pakistán y el desarrollo de capacidades contrafuerza por parte de India refuerzan la peligrosa paradoja de la estabilidad-inestabilidad: este equilibrio estratégico podría incentivar conflictos convencionales limitados bajo la creencia de que la disuasión funcionará... y que ello desemboque rápidamente en un conflicto nuclear.

En los próximos años, es probable que asistamos a una mayor sofisticación de los arsenales de ambas potencias, con la integración de vectores hipersónicos, sistemas antisatélite y medios de mando y control automatizados. La creciente porosidad entre las esferas convencional, cibernética y nuclear – especialmente en escenarios de guerra limitada – complica aún más la gestión del riesgo. A falta de medidas de confianza mutuas, acuerdos de control de armamentos o “teléfonos rojos” entre ambas capitales, cada crisis entre India y Pakistán seguirá representando una amenaza desproporcionada para la seguridad regional y global.

*Guillem Colom Piella**

Doctor en Seguridad Internacional

Profesor asociado del IEEE

[@gcolpie](#)

35/2025

15 de mayo de 2025

Antonio Legaz

La nueva Roma: Rusia y la economía de guerra

La nueva Roma: Rusia y la economía de guerra

Resumen:

Este estudio analiza la transformación de Rusia en una economía de guerra tras la invasión de Ucrania, estableciendo un paralelismo histórico con el Imperio Romano. Al igual que Roma dependía del botín de guerra para sostener su economía, la Rusia actual ha desarrollado una dependencia estructural del conflicto armado. El trabajo examina cómo las sanciones internacionales aceleraron la militarización económica rusa, creando desequilibrios insostenibles a largo plazo. Se analiza el dilema estratégico del Kremlin: continuar la expansión militar para mantener la economía, intentar reformas estructurales que amenazarían a las élites, o enfrentar un posible colapso sistémico. La investigación concluye que Rusia podría estar atrapada en una "trampa de guerra perpetua", donde la paz representa paradójicamente una mayor amenaza que el conflicto, con profundas implicaciones para la estabilidad regional y global.

Palabras clave:

Economía de guerra, Rusia, Imperio Romano, Ucrania, militarización económica, expansionismo.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The new Rome: Russia and the war conomy

Abstract:

This study analyzes Russia's transformation into a war economy following the invasion of Ukraine, establishing a historical parallel with the Roman Empire. Just as Rome depended on war spoils to sustain its economy, contemporary Russia has developed a structural dependence on armed conflict. The paper examines how international sanctions accelerated Russian economic militarization, creating unsustainable imbalances in the long term. It analyzes the Kremlin's strategic dilemma: continuing military expansion to maintain the economy, attempting structural reforms that would threaten the elites, or facing possible systemic collapse. The research concludes that Russia may be trapped in a "perpetual war trap," where peace paradoxically represents a greater threat than conflict, with profound implications for regional and global stability.

Keywords:

War economy, Russia, Roman Empire, Ukraine, economic militarization, expansionism.

Introducción: Roma, un imperio forjado por el botín

El ascenso de Roma como potencia mediterránea no puede entenderse sin el papel fundamental que desempeñó el botín de guerra en su economía. Cuando las legiones romanas marchaban hacia nuevos territorios, no solo expandían las fronteras del imperio, sino que alimentaban el complejo mecanismo económico que sostenía la grandeza romana. El historiador Polibio, testigo de la conquista romana del mundo helenístico, describió cómo los generales romanos se ocupaban de los asuntos de la guerra, pero también del enriquecimiento de Roma¹.

Durante la República y los primeros siglos del Imperio, Roma desarrolló un ciclo virtuoso militarista: las campañas militares proporcionaban botín, esclavos y nuevos recursos tributarios, que a su vez financiaban nuevas campañas y apaciguaban a la población mediante obras públicas y distribuciones de riqueza. Como señaló Edward Gibbon en su obra "Historia de la decadencia y caída del Imperio Romano": la guerra alimentaba a la guerra y el botín estimulaba el apetito por nuevas conquistas².

La decadencia del Imperio comenzó precisamente cuando este ciclo se interrumpió. Tras alcanzar el emperador Trajano la máxima extensión territorial en el siglo II d.C., Roma se vio obligada a adoptar una postura defensiva. El fin de las conquistas significó el fin del flujo constante de botín y esclavos, lo que provocó una crisis económica estructural. Cuando Roma dejó de conquistar, comenzó a consumirse a sí misma³. La transición forzosa de una economía de expansión a una de mantenimiento resultó traumática, generando inestabilidad social, devaluación monetaria y el colapso gradual de las instituciones.

Este patrón histórico nos ofrece un inquietante marco para analizar la Rusia contemporánea. Tras más de dos años de guerra en Ucrania, la economía rusa ha experimentado una profunda militarización. La pregunta que surge es si la Rusia de Putin, al igual que la Roma imperial, se encuentra ahora atrapada en un ciclo de conflicto del que no puede escapar sin enfrentar su propia implosión económica y social.

¹ Polibio, "Historias", Libro VI, 56.

² Gibbon, Edward. "Historia de la decadencia y caída del Imperio Romano", 1776, Vol. I, Cap.

³ Dión Casio, "Historia Romana", Libro LII, 15.

La transformación de Rusia en una economía de guerra

El impacto de las sanciones y la respuesta del Kremlin

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 provocó la imposición de sanciones internacionales sin precedentes contra Moscú. Ante este desafío, el régimen de Putin reorientó rápidamente la economía hacia un modelo de guerra. Contrariamente a las expectativas occidentales, la economía rusa no colapsó, sino que mostró una notable resistencia. Según datos del Banco Mundial, el PIB ruso creció un 3,6% en 2023, tras una contracción del 1,2% en 2022⁴. Esta recuperación ha sido impulsada principalmente por el gasto militar, que se ha incrementado hasta niveles no vistos desde la era soviética.

El presupuesto militar ruso para 2024 asciende a aproximadamente 6,7 billones de rublos (unos 70.000 millones de dólares), lo que representa casi el 6% del PIB, más del doble del porcentaje anterior a la guerra⁵. Este aumento masivo del gasto militar ha generado un efecto multiplicador en sectores industriales vinculados a la defensa, creando lo que algunos economistas han denominado un "keynesianismo militar"⁶.

Como señala Alexandra Prokopenko, ex asesora del Banco Central de Rusia, la economía rusa ha experimentado una transformación estructural profunda, con el complejo militar-industrial como eje central del crecimiento⁷. Esta transformación ha permitido a Rusia mantener bajos niveles de desempleo (alrededor del 3%) y estimular ciertos sectores industriales, pero a costa de profundas distorsiones económicas.

El complejo militar-industrial como motor económico

El complejo militar-industrial ruso (VPK por sus siglas en ruso) se ha convertido en el pilar fundamental de la economía nacional. Empresas como Rostec, Almaz-Antey y United Aircraft Corporation han duplicado o triplicado su producción desde 2022, operando en régimen de tres turnos diarios. Según estimaciones del Instituto de

⁴ Banco Mundial, "Russia Economic Report", Diciembre 2023.

⁵ Ministerio de Finanzas de la Federación Rusa, "Presupuesto Federal 2024", Octubre 2023.

⁶ Connolly, Richard. "Russia's War Economy: Guns versus Butter", Chatham House Research Paper, Marzo 2023.

⁷ Prokopenko, Alexandra. "The Military Transformation of the Russian Economy", Carnegie Endowment for International Peace, Abril 2023.

Economía y Paz, aproximadamente el 30-35% del crecimiento económico ruso en 2023 fue directamente atribuible a la producción militar⁸.

Esta militarización económica recuerda a la estrategia soviética durante la Guerra Fría, que priorizaba la industria pesada y militar sobre los bienes de consumo. Como observó el historiador económico Adam Tooze: "Putin ha resucitado el modelo soviético de economía de guerra permanente, pero sin el marco ideológico que lo sostenía"⁹.

La producción militar ha alcanzado niveles extraordinarios. Según estimaciones del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), en 2023 Rusia produjo aproximadamente 1.500 tanques (frente a 250 en 2021), 3.000 vehículos blindados, 500 sistemas de artillería y millones de proyectiles de artillería¹⁰. Este enorme esfuerzo productivo ha requerido la movilización de recursos humanos y materiales a escala industrial. Las empresas de defensa han aumentado su fuerza laboral en aproximadamente un 20% desde 2022, ofreciendo salarios significativamente más altos que el sector civil y beneficios adicionales, como exenciones del servicio militar.

Insostenibilidad del modelo económico ruso actual

Desequilibrios estructurales y vulnerabilidades

A pesar del aparente éxito a corto plazo, el modelo económico ruso actual presenta graves desequilibrios estructurales que comprometen su viabilidad a medio y largo plazo. Una economía de guerra puede funcionar durante un período limitado, pero inevitablemente conduce a distorsiones cada vez mayores que terminan por socavar toda la estructura económica¹¹.

Entre los principales indicadores de estas distorsiones destacan la inflación persistente, que a pesar de los esfuerzos del Banco Central de Rusia se ha mantenido por encima del 7% anual, erosionando el poder adquisitivo de los ciudadanos rusos¹². Una crisis de liquidez provocada por las altas tasas de interés (superiores al 20%) implementadas para controlar la inflación, que han generado una grave crisis en el sector privado no militar;

⁸ Instituto de Economía y Paz, "Economic Impact of Violence and Conflict 2023", Sydney, 2023

⁹ Tooze, Adam. "The War Economy: Russia's Economic Fortress", Foreign Affairs, Mayo/Junio 2023.

¹⁰ Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, "Military Balance 2024", Londres, Febrero 2024.

¹¹ Guriev, Sergei. "Russia's Wartime Economy: Challenges and Prospects", Journal of Economic Perspectives, Vol. 37, No. 2, 2023.

¹² Banco Central de Rusia, "Informe de Política Monetaria", Marzo 2024.

la depreciación del rublo, que desde el inicio de la guerra ha perdido aproximadamente un 30% de su valor frente al dólar, a pesar de los controles de capital implementados por el gobierno¹³. La desindustrialización civil, con numerosos sectores no vinculados a la defensa experimentando contracciones significativas, como la producción de automóviles civiles, que cayó un 45% en 2022 y solo se recuperó parcialmente en 2023¹⁴. Finalmente, la fuga de capital humano, estimándose que más de 800.000 profesionales, principalmente del sector tecnológico y servicios, han abandonado Rusia desde el inicio de la guerra¹⁵.

Este panorama recuerda inquietantemente a la situación de la Unión Soviética en sus últimas décadas, cuando el desproporcionado gasto militar terminó por asfixiar la economía civil. Como señala el historiador Niall Ferguson: "La URSS no fue derrotada militarmente, sino que colapsó bajo el peso de sus propias contradicciones económicas, principalmente el insostenible nivel de gasto militar"¹⁶.

El dilema de la reconversión económica

La eventual conclusión del conflicto en Ucrania plantearía a Rusia un dilema formidable: cómo reconvertir una economía fundamentalmente militarizada en una economía civil sin provocar un colapso socioeconómico. Este proceso, conocido en economía como "reconversión" o "dividendo de paz", es extremadamente complejo incluso en circunstancias favorables.

Históricamente, las reconversiones exitosas (como la estadounidense tras la Segunda Guerra Mundial) requirieron una fuerte demanda civil acumulada, acceso a mercados internacionales, inversión extranjera significativa, un sistema financiero estable y reservas de divisas abundantes. Rusia carece actualmente de prácticamente todas estas condiciones favorables. Las sanciones occidentales, aunque parcialmente eludidas, limitan severamente el acceso a tecnología avanzada y financiación internacional. Las reservas de divisas, aunque significativas, están parcialmente congeladas, y la

¹³ Bloomberg Financial Markets, "Russian Ruble Performance 2022-2024", Abril 2024.

¹⁴ Agencia Federal de Estadística Rusa (Rosstat), "Indicadores de Producción Industrial 2022-2023", Enero 2024.

¹⁵ Levada Center, "Brain Drain: Scale and Impact", Moscú, Diciembre 2023.

¹⁶ Ferguson, Niall. "The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World", Basic Books, 2001, p.384.

reputación de Rusia como destino de inversión ha sufrido un daño probablemente irreparable a medio plazo.

Como advierte Elina Ribakova, economista del Instituto Peterson de Economía Internacional, la transición de una economía de guerra a una economía de paz podría ser más traumática para Rusia que la propia guerra. Sin acceso a mercados occidentales y con un sector privado debilitado, existe un riesgo real de implosión económica¹⁷.

Impacto social de la militarización económica

La sociedad en tiempos de guerra

La militarización de la economía rusa ha provocado profundas transformaciones sociales. Aproximadamente un 16% de la población activa rusa está actualmente vinculada directa o indirectamente al esfuerzo bélico¹⁸. Esta cifra incluye no solo a los aproximadamente 600.000 militares que participan en la campaña ucraniana, sino también a los millones de trabajadores de la industria de defensa y sectores auxiliares.

Las implicaciones sociológicas de esta militarización son profundas. La socióloga rusa Ekaterina Schulmann ha mostrado la evidencia de la creación de una nueva clase social en Rusia: la clase militar-industrial, cuyo bienestar depende directamente de la continuación del conflicto¹⁹. Esta nueva clase social recibe salarios significativamente más altos que el sector civil y goza de prestigio social y beneficios adicionales.

Al mismo tiempo, la propaganda estatal ha intensificado su narrativa militarista, glorificando el sacrificio por la patria y demonizando a Occidente. El sistema educativo ha sido revisado para reforzar estos mensajes, con la introducción de nuevos planes de estudio que enfatizan el patriotismo militante y la historia militar rusa. En palabras del filósofo estoico Séneca en el siglo I, "la guerra arrastra hacia sí la integridad de un pueblo; primero alimenta los cuerpos, después las almas"²⁰.

¹⁷ Ribakova, Elina. "Russia's Economic Future: War, Peace, and Sanctions", Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, Febrero 2024.

¹⁸ Ministerio de Trabajo de la Federación Rusa, "Informe sobre el Mercado Laboral", Diciembre 2023.

¹⁹ Schulmann, Ekaterina. "Russia's New Military-Industrial Class", Foreign Policy, Marzo 2024.

²⁰ Séneca, Lucio Anneo. "Cartas a Lucilio", Carta 95, primer siglo d.C.

El desafío del retorno a la vida civil

El eventual fin del conflicto en Ucrania planteará un desafío social monumental: la reintegración de cientos de miles de soldados y trabajadores de la industria militar a la vida civil. Históricamente, este proceso ha resultado extremadamente complejo incluso para economías robustas. Tras la Primera Guerra Mundial, muchas sociedades europeas experimentaron grave inestabilidad social debido precisamente a la difícil reintegración de los veteranos.

El caso ruso presenta complejidades adicionales. En primer lugar, muchos combatientes provienen de las regiones más pobres de Rusia, donde las oportunidades económicas son escasas. En segundo lugar, el sector privado no militar ha sido severamente debilitado por la guerra y las sanciones, limitando su capacidad para absorber nueva mano de obra. Finalmente, muchos veteranos habrán experimentado traumas significativos que dificultarán su readaptación.

Sin una planificación cuidadosa, el retorno masivo de soldados a una economía civil debilitada podría generar un barril de pólvora social²¹. Este escenario recuerda a la turbulenta desmovilización del ejército zarista tras la Primera Guerra Mundial, que contribuyó significativamente a la inestabilidad revolucionaria.

La guerra como solución económica

Lecciones históricas: de Roma a la Alemania nazi

La historia ofrece numerosos ejemplos de regímenes que, atrapados en economías militarizadas insostenibles, optaron por la expansión continua como solución aparente. Este patrón se observa claramente en la Roma tardorrepública, cuando generales como Mario, Sila, Pompeyo y César emprendieron campañas cada vez más ambiciosas para mantener las recompensas materiales que satisfacían tanto a sus legiones como a la plebe romana.

Un caso particularmente relevante es el de la Alemania nazi, que desarrolló una economía fundamentalmente orientada a la guerra. Como señaló el economista Adam Tooze en su obra "El precio de la destrucción": "la economía nazi nunca tuvo una fase

²¹ Trenin, Dmitri. "Russia's Strategic Choices", Carnegie Moscow Center, Enero 2024.

de paz genuina. Desde 1933, todas las decisiones económicas se tomaron en anticipación del inevitable conflicto²². Cuando las contradicciones internas de esta economía comenzaron a manifestarse en 1939, la expansión militar pareció la única salida viable. Esta dinámica perversa llevó a la política de "Lebensraum" (espacio vital) y la expansión hacia el este, con consecuencias catastróficas.

El incentivo estratégico para la prolongación del conflicto

En el contexto actual, existen poderosos incentivos estratégicos para que el Kremlin prolongue el estado de conflicto, ya sea en Ucrania o en otros escenarios. Para un régimen que ha apostado todo a la carta de la guerra, la paz puede representar una amenaza existencial²³.

La continuación del conflicto permite al Kremlin mantener la justificación del gasto militar masivo que sostiene actualmente la economía, conservar el control social a través de la narrativa de una nación asediada que requiere unidad y sacrificio, evitar enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la desmovilización y reconversión industrial, justificar las restricciones a las libertades civiles y la represión de la disidencia, y desviar la atención de problemas estructurales como la corrupción endémica y la falta de diversificación económica.

Como señaló Von Clausewitz, la guerra no es meramente un acto político, sino también un instrumento político; una continuación de las relaciones políticas, una realización de las mismas por otros medios²⁴. En el caso ruso actual, la guerra se ha convertido en un instrumento de supervivencia del régimen.

Escenarios futuros

Teatros de expansión rusa

Si la hipótesis de que Rusia necesita mantener un estado de conflicto para sostener su economía militarizada es correcta, cabe preguntarse cuáles podrían ser los próximos objetivos de expansión después de Ucrania. Varios escenarios emergen como

²² Tooze, Adam. "El precio de la destrucción: La creación y destrucción de la economía nazi", Crítica, 2008, p.158.

²³ Galeotti, Mark. "We Need to Talk About Putin", Ebury Press, 2023, p.142.

²⁴ De la guerra de Carl von Clausewitz, Ediciones Obelisco, 2015

posibilidades: el espacio post-soviético, con países como Moldavia (particularmente Transnistria), Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y Kazajistán (con su significativa minoría rusa en el norte) que representan objetivos potenciales de bajo riesgo y alto rendimiento propagandístico. También, la expansión indirecta a través de proxies, mediante la presencia del Grupo Wagner y otras entidades similares en África (Mali, República Centroafricana, Libia) y Oriente Medio, que permite a Rusia acceder a recursos naturales y ejercer influencia sin comprometer directamente sus fuerzas regulares. Al norte, el Ártico, región rica en recursos y cada vez más accesible debido al cambio climático, que representa una frontera natural de expansión rusa. Rusia ve el Ártico no solo como una reserva de recursos, sino como un teatro estratégico fundamental para su proyección de poder²⁵. Finalmente, una posible escalada en el Mar Negro y el Mediterráneo Oriental, consolidando el control sobre el Mar Negro tras la anexión de Crimea, que podría extenderse hacia una mayor presencia en el Mediterráneo Oriental, desafiando la influencia de la OTAN en la región.

El analista militar Pavel Felgenhauer explica que un error común es asumir que las ambiciones territoriales rusas se limitan a recuperar el espacio soviético. La lógica imperial rusa es más antigua y más amplia, y en un contexto de economía militarizada, la expansión se convierte en una necesidad, no una opción²⁶.

Botín económico como imperativo

La historia del imperialismo muestra que las potencias expansionistas suelen justificar sus acciones en términos ideológicos o de seguridad, pero los motivos económicos son generalmente fundamentales. Niall Ferguson ha estudiado cómo los imperios siempre han buscado justificar sus conquistas en términos nobles, pero la realidad suele ser más prosaica: la necesidad de recursos, mercados y botín²⁷.

En el caso ruso actual, varios tipos de "botín" podrían resultar atractivos: recursos naturales, especialmente hidrocarburos, minerales estratégicos y tierras agrícolas. Industria y tecnología, mediante la apropiación de capacidades industriales y

²⁵ Marshall, Tim. "Prisoners of Geography: Ten Maps That Tell You Everything You Need to Know About Global Politics", Elliott & Thompson, 2015, p.278.

²⁶ Felgenhauer, Pavel. "Russia's Military Strategy: Doctrinal Shifts and Practical Implications", Journal of Slavic Military Studies, Vol. 36, No. 1, 2023.

²⁷ Ferguson, Niall. "Empire: How Britain Made the Modern World", Penguin Books, 2004, p.317.

tecnológicas, como ocurrió parcialmente en las regiones ocupadas de Ucrania. Capital humano, a través de la deportación forzosa de población cualificada para compensar el déficit demográfico ruso. Puertos y puntos geográficos estratégicos para el comercio que permitan superar parcialmente el aislamiento económico. A la vez, suma legitimidad interna, quizás el "botín" más valioso que las victorias militares proporcionan al régimen de Putin. Ya decía Maquiavelo que nada gana más respeto para un príncipe que las grandes empresas²⁸.

Así, la analista rusa Tatiana Stanovaya, ilustra cómo el régimen de Putin ha evolucionado hacia un sistema que necesita victorias externas para compensar sus fracasos internos. La grandeza nacional se ha convertido en la principal moneda de legitimidad política²⁹.

Las alternativas a la guerra perpetua

Reformas económicas estructurales

Una alternativa a la espiral militarista sería una reforma económica estructural profunda que diversificara la economía rusa y redujera su dependencia de los hidrocarburos y el complejo militar-industrial. Esta transformación requeriría inversión masiva en industrias civiles avanzadas para absorber la mano de obra y capacidad industrial actualmente dedicada al esfuerzo bélico, reforma del sistema financiero para facilitar el acceso al crédito para empresas privadas, reducción significativa de la corrupción y mejora del estado de derecho para atraer inversión tanto doméstica como extranjera, y normalización de relaciones internacionales para facilitar la integración en cadenas de valor globales.

Sin embargo, este camino de reforma plantea varios obstáculos fundamentales. Primero, implicaría una redistribución del poder económico que amenazaría a las élites vinculadas al complejo militar-industrial y los sectores extractivos. Segundo, requeriría un reconocimiento implícito del fracaso de la estrategia actual, algo políticamente costoso. Tercero, la ventana de oportunidad para tales reformas podría haberse cerrado ya, dado el avanzado estado de militarización económica.

²⁸ Maquiavelo, Nicolás. "El Príncipe", Cap. XXI, 1513.

²⁹ Stanovaya, Tatiana. "Putin's Legitimacy Dilemma", Carnegie Endowment for International Peace, Policy Paper, Enero 2024.

Sin embargo, para algunos expertos Rusia ha pasado el punto de no retorno en términos de su modelo económico. Las reformas que habrían sido posibles hace una década requieren ahora una transformación sistémica completa que el régimen no puede permitirse³⁰.

Escenarios de colapso y sus implicaciones

Si Rusia no puede mantener su economía de guerra indefinidamente ni implementar reformas estructurales profundas, el escenario de colapso sistémico no puede descartarse. Históricamente, los regímenes que han militarizado excesivamente sus economías han tendido a sufrir crisis terminales cuando el sistema se vuelve insostenible.

La Unión Soviética ofrece un precedente relevante. A finales de los años 80, el gasto militar soviético alcanzó niveles insostenibles (estimado entre el 15-20% del PIB), contribuyendo significativamente al colapso del sistema³¹. La economía soviética se desmoronó bajo el peso de sus contradicciones internas: incapaz de sostener el esfuerzo militar, pero también incapaz de transformarse en una economía civil competitiva.

Las implicaciones de un colapso sistémico ruso serían profundas y potencialmente desestabilizadoras a nivel global: crisis humanitaria en la población rusa con posibles flujos masivos de refugiados, inestabilidad política con riesgo de conflicto civil y fragmentación territorial, control incierto sobre el arsenal nuclear ruso, considerado el mayor del mundo y disrupción de los mercados energéticos globales, dado el papel de Rusia como exportador clave.

En definitiva, como vaticina George Friedman, fundador de Stratfor, el colapso de un imperio nuclear no es solo un problema regional, sino un evento potencialmente catastrófico a escala global³².

³⁰ Inozemtsev, Vladislav. "Russia's Economic Transformation: Path Dependency and Structural Limitations", Russian Analytical Digest, No. 302, Marzo 2024.

³¹ Gaddy, Clifford G. "The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy", Brookings Institution Press, 1996.

³² Friedman, George. "The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century", Anchor

Conclusiones: la trampa de la guerra perpetua

La transformación de Rusia en una economía de guerra plantea dilemas fundamentales tanto para el régimen de Putin como para la comunidad internacional. La evidencia sugiere que el Kremlin ha creado un sistema que depende existencialmente de la continuación del conflicto, recreando de manera inquietante el dilema que enfrentaron imperios históricos como Roma o regímenes totalitarios como la Alemania nazi.

Las lecciones de la historia indican que las economías excesivamente militarizadas tienden a entrar en una espiral de expansión continua, ya que la paz representa paradójicamente una amenaza mayor que la guerra.

Para Rusia, las opciones parecen igualmente problemáticas: continuar la guerra, con sus enormes costos humanos y materiales, intentar una transformación económica estructural que amenazaría a las élites establecidas o enfrentar un potencial colapso sistémico con consecuencias imprevisibles.

La comunidad internacional, por su parte, enfrenta el desafío de desarrollar estrategias que reconozcan esta dinámica fundamental. Las políticas basadas en la premisa de que las sanciones económicas por sí solas inducirán un cambio de comportamiento podrían resultar insuficientes si el régimen ruso percibe la guerra como una necesidad existencial, no como una opción estratégica.

Al mirar hacia el futuro, la cuestión clave no parece ser si la guerra de Ucrania terminará, sino si el sistema que ha creado Putin puede sobrevivir sin encontrar nuevos teatros de conflicto. La respuesta a esta encrucijada determinará no solo el futuro de Rusia, sino la estabilidad regional y global en las próximas décadas.

Antonio Legaz
Analista de ciberdefensa

36/2025

16 de mayo de 2025

Sebastián Chumbe Checa

El conflicto de Chipre 50 años después y el Neootomanismo de Turquía: Aspiraciones Geopolíticas en el Mediterráneo Oriental

El conflicto de Chipre 50 años después y el Neootomanismo de Turquía: Aspiraciones Geopolíticas en el Mediterráneo Oriental

Resumen:

Un actor que ha obtenido beneficios significativos en los conflictos recientes de gran envergadura es Turquía. Los planes neootomanistas de Recep Tayyip Erdogan parecen avanzar favorablemente, consolidando su influencia en regiones estratégicas como la isla de Chipre. El conflicto chipriota, que enfrenta a las comunidades grecochipriota y turcochipriota, constituye uno de los enfrentamientos más prolongados y complejos del Mediterráneo Oriental. Este artículo analiza los antecedentes históricos del conflicto, desde la independencia de Chipre en 1960, y examina su evolución hasta la actualidad.

La situación política de la isla no puede comprenderse sin considerar el papel de los actores internacionales, en particular Turquía y Grecia, ambos miembros de la OTAN, pero con intereses divergentes en la región. Mientras los grecochipriotas reclaman soberanía sobre la totalidad de la isla, Erdogan ha rechazado una solución federal, apostando por una estructura basada en dos estados. Además, el descubrimiento de yacimientos energéticos en aguas disputadas ha intensificado las tensiones, añadiendo una dimensión económica al conflicto.

Palabras clave:

Chipre, Turquía, Grecia, RTNC, Mediterráneo Oriental

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Cyprus Conflict 50 Years Later and Turkey's Neo-Ottomanism: Geopolitical Aspirations in the Eastern Mediterranean

Abstract:

An actor that has reaped significant benefits from recent large-scale conflicts is Turkey. The neo-Ottomanist ambitions of Recep Tayyip Erdogan appear to be advancing favorably, consolidating its influence in strategic regions such as the island of Cyprus. The Cypriot conflict, which pits the Greek Cypriot and Turkish Cypriot communities against each other, represents one of the most protracted and complex disputes in the Eastern Mediterranean. This article examines the historical background of the conflict, dating back to Cyprus's independence in 1960, and analyzes its evolution up to the present day.

The political situation on the island cannot be understood without considering the role of international actors, particularly Turkey and Greece, both NATO members but with divergent interests in the region. While Greek Cypriots claim sovereignty over the entire island, Erdogan has rejected a federal solution, advocating instead for a two-state structure. Furthermore, the discovery of energy resources in disputed waters has heightened tensions, adding an economic dimension to the conflict.

The aim of this article is to assess potential solutions to the conflict, concluding with a reflection on the need for a renewed diplomatic approach to resolve this frozen dispute and promote regional stability.

Keywords:

Cyprus, Turkey, Greece, TRNC, Eastern Mediterranean.

Chipre: Una isla dividida en dos

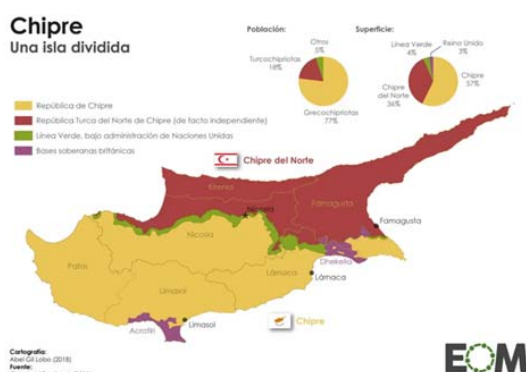
El 20 de julio de 2024 marcó el quincuagésimo aniversario de la Operación Atila, una intervención militar llevada a cabo por las Fuerzas Armadas de Turquía en el norte de la República de Chipre (RDC), que resultó en la ocupación del 38% del territorio de la isla. Este evento histórico sentó las bases para la posterior proclamación de la República Turca del Norte de Chipre (RTNC), un Estado reconocido únicamente por Turquía. En el marco de esta conmemoración, el presidente de la República de Turquía, Recep Tayyip Erdoğan, pronunció un discurso durante su visita a la RTNC en el que manifestó su disposición a construir una base naval en el norte de Chipre, de considerarse necesario¹. Esta declaración ha generado un amplio debate en el ámbito internacional, en particular en lo que respecta a sus implicaciones geopolíticas y su impacto en el ya complejo conflicto chipriota.

Aunque la República de Chipre (RDC), un Estado soberano y miembro de la Unión Europea, representa en su bandera y simbología oficial el mapa completo de la isla de Chipre, su control efectivo se limita al 60,98% del territorio insular, equivalente a aproximadamente 5,642 km². Por su parte, la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre (RTNC) ejerce soberanía *de facto* sobre el 36,3% de la isla, lo que corresponde a 3,335 km². El 2,7% restante del territorio (254 km²) está bajo la administración del Reino Unido como parte del Territorio de Ultramar de Akrotiri y Dhekelia. Esta fragmentación territorial evidencia una discrepancia entre la representación simbólica de la bandera chipriota y la realidad geopolítica de la isla, tal como se ilustra en el mapa de la Figura 2.



(Figura 1) Bandera de la República de Chipre

¹ AL JAZEERA, 2024, Erdogan says Turkey ready to build Cyprus naval base 'if necessary', En *Al Jazeera*, [en línea], Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2024/7/21/erdogan-says-turkey-ready-to-build-cyprus-naval-base-if-necessary> [Consulta: 17 marzo 2025]



(Figura 2) Chipre, la isla partida en dos. Fuente: El Orden Mundial
17/10/2018

<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/chipre-la-isla-partida-en-dos/>

Para comprender en profundidad la compleja situación política de Chipre, resulta imprescindible examinar los antecedentes históricos de la isla, particularmente aquellos que se remontan a la segunda mitad del siglo XX. Además, al igual que en cualquier conflicto geopolítico de relevancia internacional, es fundamental llevar a cabo un análisis detallado de los intereses económicos y estratégicos de los actores clave involucrados, entre los que destacan Grecia, Turquía y la Unión Europea. Solo a través de una comprensión profunda de las raíces históricas, políticas y económicas de esta disputa será posible evaluar de manera informada las posibles vías de resolución para uno de los conflictos más prolongados y emblemáticos del Mediterráneo Oriental.

La historia de una isla disputada

La ciudad de Lárnaca, con más de 3,000 años de antigüedad, es uno de los asentamientos continuamente habitados más antiguos del mundo. Su historia refleja la rica herencia cultural de Chipre, influenciada inicialmente por los antiguos micénicos y, posteriormente, por la cultura griega. Durante la antigüedad, ciudades-estado como Salamina, Paphos, Kourion e Idalion florecieron como importantes polis griegas. Sin embargo, la ubicación estratégica de Chipre en el Mediterráneo Oriental atrajo a numerosas civilizaciones, incluyendo fenicios, egipcios, persas, macedonios, romanos, bizantinos, árabes, normandos, franceses, venecianos y otomanos.

La influencia otomana en Chipre comenzó en 1571, cuando el Imperio Otomano expulsó a los venecianos tras la Batalla de Lepanto, a pesar de su derrota en este enfrentamiento naval. La isla se convirtió en el Eyalato de Chipre, iniciando tres siglos de dominación otomana. Para el siglo XIX, el Imperio Otomano, conocido como "el Enfermo

de Europa", enfrentaba graves problemas internos y presiones externas. En 1878, el Reino Unido, interesado en asegurar su influencia en el Mediterráneo Oriental, ofreció apoyo a los otomanos contra Rusia a cambio del control de Chipre. Así, la isla pasó a ser una colonia británica, marcando el inicio de una nueva era de influencia extranjera.

El 16 de agosto de 1960, Chipre proclamó su independencia tras los acuerdos de Zúrich y Londres, estableciendo la República de Chipre (RDC). El nuevo estado adoptó un sistema de gobierno compartido entre las comunidades grecochipriota y turcochipriota. El arzobispo Makarios III asumió como presidente, representando a los grecochipriotas, mientras que Fazıl Küçük se convirtió en vicepresidente, representando a los turcochipriotas. Sin embargo, este frágil equilibrio se rompió en 1963 cuando Makarios propuso una reforma constitucional que eliminaba el poder de veto turcochipriota, una medida considerada necesaria para agilizar la gobernabilidad, pero rechazada por la comunidad turcochipriota.

La reforma desencadenó violencia intercomunal, destacándose eventos como la Navidad Sangrienta de 1963, donde cientos de civiles murieron. En 1964, las Naciones Unidas establecieron la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) para supervisar el cese de hostilidades. Aunque la UNFICYP logró mantener una relativa estabilidad durante una década, las tensiones entre las comunidades persistieron.

El 15 de julio de 1974, la Junta Militar Griega (conocida como la Dictadura de los Coroneles) respaldó un golpe de Estado contra Makarios III, con el objetivo de unir Chipre a Grecia, un proceso conocido como *enosis*. El golpe, liderado por el general Nikos Sampson, buscaba establecer un régimen títere de Grecia, pero generó una profunda inestabilidad en la isla.

Turquía, percibiendo el golpe como una amenaza para la comunidad turcochipriota, invadió el norte de Chipre el 20 de julio de 1974 en la Operación Atila. Esta intervención militar resultó en la ocupación del 36% del territorio chipriota. La presión internacional, el fracaso del golpe y la invasión turca llevaron a la caída de la Junta Militar Griega el 24 de julio, restaurándose la democracia en Grecia. Makarios regresó al poder en Chipre el 7 de diciembre, pero la división de la isla ya era irreversible.

El 15 de noviembre de 1983, los turcochipriotas, liderados por Rauf Denktaş, proclamaron la República Turca del Norte de Chipre (RTNC), un Estado solo reconocido por Turquía. El Consejo de Seguridad de la ONU declaró inválida esta declaración mediante la Resolución 541², reafirmando el estatus de la RDC como el único gobierno legítimo de Chipre.

El 1 de mayo de 2004, la RDC se unió a la Unión Europea (UE), mientras que la RTNC quedó excluida debido a su falta de reconocimiento internacional. En abril de 2004, se realizó un referéndum sobre el Plan Annan, propuesto por el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan. El plan proponía una solución federal para Chipre, dividiendo la isla en dos estados autónomos bajo una estructura centralizada. Aunque el 65% de los turcochipriotas apoyaron el plan, el 76% de los grecochipriotas lo rechazaron³, lo que impidió su implementación.

Entre 2010 y 2012, se reiniciaron las conversaciones de reunificación entre el líder grecochipriota Dimitris Christofias y el líder turcochipriota Mehmet Ali Talat, pero no se lograron avances significativos⁴. En 2015, las negociaciones se estancaron nuevamente debido a desacuerdos sobre la distribución del poder, la propiedad de tierras y la presencia militar turca en el norte.

En junio-julio de 2017, se celebró la Conferencia de Crans-Montana en Suiza, con la participación de líderes grecochipriotas, turcochipriotas, Turquía, Grecia y la ONU⁵. Sin embargo, las negociaciones fracasaron debido a la negativa turca a retirar sus tropas de la isla.

A partir de 2020, el presidente turco Recep Tayyip Erdoğan adoptó una postura más agresiva en el conflicto chipriota. En julio de 2021, durante una visita a la RTNC, Erdoğan declaró que Turquía defendería los intereses turcochipriotas "a cualquier costo".

² Consejo de Seguridad de la ONU (1983). Resolución 531: Preocupación sobre la declaración de la comunidad turcochipriota sobre su secesión de la República de Chipre, *Naciones Unidas*, <https://digitallibrary.un.org/record/58970?ln=en&v=pdf>, [Consulta: 18 marzo 2025]

³ ABC Internacional, 2004, La mayoría grecochipriota rechaza el plan de Annan y entra sola en la UE En *ABC Internacional* [en línea], Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-mayoria-grecochipriota-rechaza-plan-annan-y-entra-sola-200404250300-9621155188908_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fes.wikipedia.org%2F [Consulta: 18 marzo 2025]

⁴ UN, 2010, Cyprus: UN envoy says negotiations should start where they ended, en *UN News* [en línea], Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2010/04/336712> [Consulta: 18 marzo 2025]

⁵ UN, 2017, Conference on Cyprus reconvenes in Crans-Montana, En *UN Cyprus Talks* [en línea], Disponible en: <https://uncyprustalks.unmissions.org/conference-cyprus-reconvenes-crans-montana>, [Consulta: 18 marzo 2025]

Además, respaldó la reapertura de la ciudad fantasma de Varosha⁶, una medida que generó tensiones internacionales.

Entre 2021 y 2023, Turquía incrementó su influencia en el Mediterráneo Oriental, explorando recursos energéticos en aguas disputadas y fortaleciendo su presencia militar en el norte de Chipre⁷. Con este panorama, es evidente que el conflicto chipriota está lejos de resolverse.

Los actores internacionales

El conflicto de Chipre no es un caso aislado en el ámbito internacional, sino un diferendo en el que intervienen múltiples actores externos con intereses políticos, económicos y estratégicos claramente definidos. Entre estos actores, Turquía destaca como el más influyente, cuya postura ha evolucionado significativamente desde el inicio del conflicto. Tras la Operación Atila en 1974, Turquía consolidó su presencia militar en el norte de Chipre. Posteriormente, respaldó la proclamación de la República Turca del Norte de Chipre (RTNC) en 1983 bajo el liderazgo de Rauf Denktaş. Durante décadas, Turquía mantuvo una postura defensiva, justificando su intervención como protección de la comunidad turcochipriota. Asimismo, no reconoce la soberanía de la RDC, e insta a la comunidad internacional a reconocer a la RTNC⁸.

Con la llegada al poder del *Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP) en 2002, la política exterior turca adoptó un enfoque más pragmático. Inicialmente, el AKP apoyó el Plan Annan en 2004, que proponía una solución federal para Chipre. Sin embargo, el rechazo del plan por parte de los grecochipriotas reforzó la división de la isla. A partir de 2010, bajo el liderazgo de Recep Tayyip Erdoğan, Turquía adoptó una postura más asertiva. En 2017, durante la Conferencia de Crans-Montana, Turquía rechazó retirar sus tropas de Chipre, lo que estancó las negociaciones de reunificación.

⁶ MOURENZA, Andrés, 2020, Erdogan indigna a Chipre con la reapertura del barrio fantasma de la ciudad de Famagusta, en *El País* [en línea], Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-10-08/erdogan-se-apropia-de-la-playa-de-una-ciudad-fantasma-de-chipre.html> , [Consulta: 18 marzo 2025]

⁷ EUROPA PRESS, 2022, Turquía incrementará su presencia militar en Chipre del Norte tras el levantamiento del embargo de armas, en *Europa Press* [en línea], Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-incrementara-presencia-militar-chipre-norte-levantamiento-embargo-armas-20220929200720.html> , [Consulta: 18 marzo 2025]

⁸ MINISTERIO de Asuntos Exteriores de Turquía, 2017, *Chipre: Situación Actual*, [Boletín Oficial], Ministerio de Asuntos Exteriores, <https://www.mfa.gov.tr/situacion-actual.es.mfa> , [Consulta: 18 marzo 2025]

Desde 2020, la política turca ha girado hacia un enfoque más expansionista, impulsada significativamente por el descubrimiento de importantes yacimientos de recursos energéticos en aguas cercanas a Chipre. Este hallazgo ha exacerbado las tensiones con Grecia y otros países de la Unión Europea (UE) en torno a la delimitación de zonas económicas exclusivas (ZEE) en el Mediterráneo Oriental. Un ejemplo de esta escalada fue el aumento de ejercicios militares en la región, como los ocurridos en agosto de 2020⁹, cuando Turquía envió el buque de exploración Oruç Reis a aguas disputadas. Estas acciones reflejan las ambiciones neo-otomanas de Erdoğan, que busca posicionar a Turquía como una potencia regional influyente. Actualmente, Turquía mantiene presencia militar en países como Siria, Irak, Libia, Azerbaiyán, Somalia y Qatar, además de influir políticamente o vender armas a naciones como Ucrania, República Centroafricana, Níger, Etiopía y Pakistán.

Por su parte, la postura de Grecia también ha evolucionado con el tiempo. En la década de 1950, Grecia apoyó a la *Ethniki Organosis Kyprion Agoniston* (EOKA), una organización nacionalista grecochipriota que luchó por la expulsión de las tropas británicas y la eventual unión de Chipre con Grecia, conocida como *enosis*. Sin embargo, la caída de la Junta Militar Griega en 1974 marcó un giro en la política de Grecia, que pasó a defender la soberanía de la RDC y a buscar una solución pacífica al conflicto. En 2004, el país helénico respaldó el Plan Annan, aunque este fue rechazado por el 76% de los grecochipriotas. A pesar de ello, Grecia ha mantenido una postura firme contra la ocupación turca, respaldando a la RDC en foros internacionales.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de este apoyo ocurrió durante la escalada de tensiones en el Mediterráneo Oriental en 2020. En ese contexto, el primer ministro griego, Kyriakos Mitsotakis, realizó una visita oficial a Chipre, donde afirmó que Grecia no permitiría que los objetivos expansionistas de Turquía prevalecieran y que no sucumbiría ante provocaciones que pudieran generar una crisis innecesaria¹⁰. Mitsotakis reiteró el compromiso de Grecia con la soberanía de Chipre y el derecho internacional,

⁹ BBC, 2020, Turkey-Greece tensions escalate over Turkish Med drilling plans, *BBC* [en línea], Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-europe-53497741>, [Consulta: 18 marzo 2025]

¹⁰ Gobierno de Grecia, 2020, Statement by Prime Minister Mitsotakis and the President of Cyprus Nicos Anastasiades following their meeting at Megaro Maximou, *Prime Minister of Greece*, <https://www.primeminister.gr/en/2020/07/14/24419>, [Consultado: 18 marzo 2025]

declarando: *"Grecia y Chipre están unidas en su defensa del derecho internacional y la estabilidad en el Mediterráneo Oriental."*

En 2024, durante el 50º aniversario de la ocupación turca del norte de Chipre, Mitsotakis realizó una nueva visita a la isla, en la que pidió la reunificación de Chipre y denunció la "invasión y ocupación ilegal turca"¹¹. Estas declaraciones reflejan la postura constante de Grecia en defensa de la integridad territorial de Chipre.

Un factor que ha contribuido a frenar una escalada abierta de tensiones en la región es la membresía de Grecia y Turquía en la OTAN. Ambos países se unieron a la alianza en 1952, durante su primera expansión. La OTAN ha mantenido una postura neutral en el conflicto de Chipre, evitando tomar partido entre sus miembros y enfatizando la importancia del diálogo y la solución pacífica del conflicto.

Durante las tensiones de 2020 en el Mediterráneo Oriental, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, instó a ambas partes a resolver sus diferencias mediante el diálogo, afirmando: *"Es importante que todos los aliados muestren moderación y eviten acciones que puedan aumentar las tensiones."* Esta mediación fue clave para establecer un mecanismo de seguridad entre Grecia y Turquía, que incluyó una línea directa de comunicación entre ambos gobiernos para prevenir incidentes militares¹². Sin embargo, esto no ha sido suficiente para calmar el conflicto.

Intereses económicos y recursos energéticos

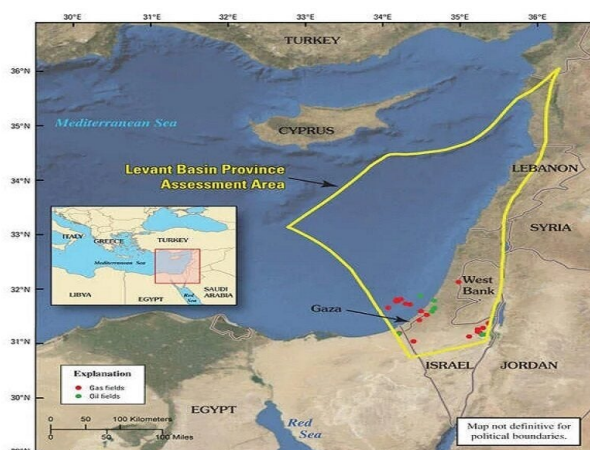
El conflicto de Chipre no solo tiene dimensiones políticas y sociales, sino también un importante componente económico, particularmente relacionado con los recursos energéticos del Mediterráneo Oriental. Esta región, rica en hidrocarburos, ha cobrado mayor relevancia tras el descubrimiento de yacimientos de gas natural en las últimas décadas. Estos hallazgos han transformado la dinámica geopolítica de la zona, convirtiendo a Chipre en un actor potencial en el mercado energético global, pero

¹¹ SWISSINFO, 2024, Grecia pide reunificar Chipre para resolver la «invasión y ocupación ilegal turca», *Swissinfo* [en línea], Disponible en <https://www.swissinfo.ch/spa/grecia-pide-reunificar-chipre-para-resolver-la-%22invasi%c3%b3n-y-ocupaci%c3%b3n-ilegal%22-turca/84400683>, [Consulta: 18 marzo 2025]

¹² NATO, 2020, Military de-confliction mechanism between Greece and Turkey established at Nato, *NATO*, [en línea], Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178523.htm, [Consulta: 18 marzo 2025]

también han exacerbado las tensiones con Turquía, que disputa los derechos de exploración y explotación de estos recursos.

En 2010, la empresa estadounidense Noble Energy descubrió el yacimiento de gas Leviatán, ubicado a 130 kilómetros al oeste de Haifa¹³, en una zona que converge con las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de Israel y Chipre, tal y como se muestra en la figura 3. Este yacimiento, con reservas estimadas en 22 trillones de pies cúbicos (TCF) de gas natural, ha posicionado a Israel como un actor clave en el mercado energético regional. Desde 2019, Leviatán ha estado en producción, suministrando gas a Israel, Jordania y Egipto, y consolidando la cooperación energética entre estos países¹⁴. Chipre, gracias a su posición geográfica, se presenta como un potencial candidato para una cooperación con Israel que le permita expandir el suministro hacia los mercados europeos¹⁵.



(Figura 3) Leviathan Gas Field, Mediterranean Sea. Fuente: Offshore Technology
11/10/2023

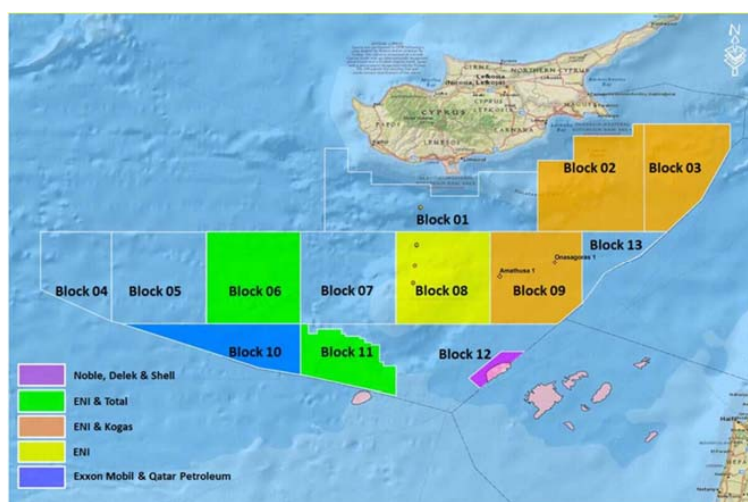
<https://www.offshore-technology.com/projects/leviathan-gas-field-levantine-israel/?cf-view&cf-closed>

¹³ GREEN CAR CONGRESS, 2010, Noble Energy announces significant natural gas Discovery at Leviathan offshore Israel, en *Green Car Congress* [en línea], Disponible en <https://www.greencarcongress.com/2010/12/noble-20101229.html>, [Consulta: 18 marzo 2025]

¹⁴ NEWMEDENERGY, Leviathan is the largest natural gas reservoir in the Mediterranean, *NewMedEnergy*, [en línea], Disponible en: <https://newmedenergy.com/operations/leviathan/#:~:text=Production%20of%20natural%20gas%20from,off%20the%20shores%20of%20Haifa>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

¹⁵ CARPENTER, Claudia, Israel in talks with Cyprus on 'possible cooperation' in energy, en *S&P Global* [en línea], Disponible en <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/natural-gas/101424-israel-in-talks-with-cyprus-on-possible-cooperation-in-energy>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

En el 2011, un consorcio liderado por Noble Energy, Delek Drilling y Shell descubrió el yacimiento de gas Aphrodite¹⁶, ubicado a 170 kilómetros al sur de Chipre, dentro de la ZEE de la isla, tal y como se aprecia en la figura 4. Con reservas estimadas en 4.5 TCF, Aphrodite ha generado expectativas sobre el potencial de Chipre como exportador de gas natural a Europa y otros mercados. Sin embargo, el desarrollo de este yacimiento ha enfrentado retrasos significativos debido a las tensiones geopolíticas, particularmente con Turquía, que no reconoce la ZEE de Chipre y reclama derechos sobre los recursos energéticos de la región.



(Figura 4) Yacimiento Aphrodite en las costas de Chipre. Fuente: Israel Económico 08/05/2023

<https://www.israeleconomico.com/economia-y-empresas/firma-israeli-empieza-a-buscar-gas-frente-a-chipre-luego-gaza/>

En 2018, Chipre y Egipto firmaron un acuerdo para la construcción de un gasoducto que permitiría transportar gas natural desde Aphrodite a instalaciones egipcias, donde sería licuado y reexportado a mercados internacionales, incluyendo la Unión Europea (UE)¹⁷. Este acuerdo representó un hito en la cooperación energética regional y un paso importante para diversificar las fuentes de energía europeas. Sin embargo, los avances han sido obstaculizados por las acciones de Turquía, que ha buscado desestabilizar los proyectos energéticos de Chipre.

¹⁶ Noble Energy, Noble Energy Announces significant Natural Gas Discovery Offshore Republic of Cyprus, *PW Newswire*, [en línea] <https://www.pnewswire.com/news-releases/noble-energy-announces-significant-natural-gas-discovery-offshore-republic-of-cyprus-136305648.html>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

¹⁷ DRAYTON, Robin, Egypt, Cyprus sign Accord to build gas pipeline, *Middle East Monitor*, [en línea], Disponible en: <https://www.middleeastmonitor.com/20180920-egypt-cyprus-sign-accord-to-build-gas-pipeline/>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

Un ejemplo emblemático de esta estrategia ocurrió en junio de 2019, cuando Turquía envió los buques de exploración Fatih y Yavuz a aguas que Chipre considera parte de su ZEE¹⁸. Aunque estas exploraciones no coincidieron con la ubicación del yacimiento de Aphrodite, enviaron un mensaje claro: Turquía está dispuesta a usar la fuerza para proteger sus intereses en la región.

Estas acciones crearon un ambiente de incertidumbre y riesgo para las empresas internacionales, como Eni, Total y ExxonMobil, que han invertido en proyectos energéticos en Chipre. De hecho, Eni suspendió temporalmente sus operaciones en aguas chipriotas tras la llegada de los buques turcos¹⁹. No obstante, si bien el accionar turco ha ralentizado el desarrollo de la extracción energética de la RDC, la cooperación entre Chipre y Egipto continúa avanzando²⁰.

Las acciones de Turquía en el Mediterráneo Oriental reflejan una estrategia más amplia para consolidar su influencia en la región y convertirse en un *hub* energético. Esta ambición ha sido expresada en múltiples ocasiones por el presidente Recep Tayyip Erdoğan, quien ha promovido una visión neo-otomana que busca restaurar el papel de Turquía como potencia regional. En el contexto del centenario de la República de Turquía en 2023, Erdoğan reiteró su objetivo de convertir a Turquía en un centro de distribución de energía entre Europa, Asia y África²¹.

Turquía: Neo-otomanismo antes que Unión Europea

La estrategia de Recep Tayyip Erdogan en Chipre ha generado tensiones con la UE y otros actores regionales. Turquía no reconoce la Zona Económica Exclusiva de Chipre y argumenta que los recursos energéticos de la isla deben ser compartidos con la República Turca del Norte de Chipre (RTNC), entidad que solo Ankara reconoce. Esta

¹⁸ REUTERS, Turkey sends second ship to drill near Cyprus, EU warns of action, *Reuters* [en línea], Disponible en: <https://www.reuters.com/article/world/turkey-sends-second-ship-to-drill-near-cyprus-eu-warns-of-action-idUSKCN1TL1BN/>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

¹⁹ OIL GAS DAILY, Italy's Eni says doesn't want 'gas well war' in Cyprus, *Oil Gas Daily* [en línea], Disponible en: https://www.oilgasdaily.com/reports/Italys_Eni_says_doesnt_want_gas_well_war_off_Cyprus_999.html, [Consulta: 20 marzo 2025]

²⁰ HADJICOSTIS, Menelaos, Agreements on getting Cyprus natural gas to market via Egypt hailed as energy cooperation milestones, *AP News* [en línea], Disponible en: <https://apnews.com/article/cyprus-egypt-natural-gas-exxonmobil-eni-aphrodite-cronos-706aed5a4d395375b06aa8bd28a6faab>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

²¹ HURRIYET DAILY NEWS, Türkiye vows to be energy hub of Europe: Erdogan, *Hurriyet Daily News* [En Línea], Disponible en: <https://www.hurriyettailynews.com/turkiye-vows-to-be-energy-hub-of-europe-erdogan-186050>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

postura ha llevado a Turquía a realizar actividades de exploración y perforación en aguas disputadas, lo que ha sido condenado por la UE y ha complicado las negociaciones de adhesión de Turquía al bloque comunitario.

La UE ha respondido a las acciones de Turquía en el Mediterráneo Oriental con una combinación de sanciones, declaraciones diplomáticas y esfuerzos de mediación. Tras el incidente de 2019, la UE impuso sanciones a personas y entidades turcas involucradas en las actividades de perforación, incluyendo la congelación de activos y prohibiciones de viaje²². Sin embargo, estas medidas han sido simbólicas y no han tenido un impacto significativo en la economía turca ni han detenido sus actividades en la región. Además, la UE ha respaldado a Chipre en foros internacionales, reiterando su apoyo a la soberanía de la isla sobre su ZEE y promoviendo el diálogo entre las partes.

Las acciones de Turquía en el Mediterráneo Oriental representan un dilema existencial en su política exterior. Por un lado, Turquía es candidata oficial a la adhesión a la UE, un proceso que requiere el cumplimiento de condiciones como el respeto al derecho internacional y la normalización de relaciones con Chipre. Sin embargo, las acciones de Ankara, como el envío de buques de exploración y la amenaza de establecer una base militar en el norte de Chipre, violan estas condiciones y han generado fricciones con la UE.

Un ejemplo claro de este incumplimiento es el Protocolo de Ankara (2005), que exige a Turquía abrir sus puertos y aeropuertos a los barcos y aviones chipriotas²³. Aunque el protocolo no menciona explícitamente el reconocimiento de Chipre, su aplicación efectiva implicaría un trato normalizado con la isla, algo que Turquía ha evitado debido al conflicto y su apoyo a la RTNC. Este incumplimiento ha bloqueado el progreso de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE.

En resumen, el conflicto de Chipre y la disputa por los recursos energéticos del Mediterráneo Oriental han convertido a la isla en un punto clave de la geopolítica regional, mientras Turquía prioriza su expansión estratégica y su visión neo-otomanista sobre la adhesión a la UE.

²² REUTERS, EU agrees sanctions on Turkey over Cyprus drilling, en *Reuters* [en línea], Disponible en: <https://www.reuters.com/article/world/eu-agrees-sanctions-on-turkey-over-cyprus-drilling-to-add-names-later-idUSKBN1XL1XH/>, [Consulta: 20 de marzo 2025]

²³ EFE, Turquía firma el Protocolo de Ankara pero sigue sin reconocer a Chipre, en *elmundo.es*, Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2005/07/29/internacional/1122671220.html>, [Consulta: 20 marzo 2025]

Soluciones al conflicto: Federalismo vs Solución de Dos Estados

El conflicto de Chipre presenta actualmente tres posibles desenlaces: el federalismo, la solución de dos estados y el mantenimiento del *statu quo* de conflicto congelado. En este capítulo, se analizarán brevemente estas opciones, sus implicaciones y los desafíos que cada uno plantea.

El federalismo en Chipre implicaría la creación de un Estado federal compuesto por dos entidades: una controlada por grecochipriotas y otra por turcochipriotas. Este modelo busca preservar la unidad de la isla mientras otorga autonomía a ambas comunidades. Históricamente, la República de Chipre (RDC) apoyó una solución federal basada en el Plan Annan (2004), pero los grecochipriotas rechazaron dicho plan en un referéndum, argumentando que otorgaba demasiados privilegios a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC) y que no garantizaba la retirada de las tropas turcas.

Por su parte, los turcochipriotas, alineados con la política turca, inicialmente respaldaron esta solución. Sin embargo, su postura ha evolucionado. Durante su visita al norte de Chipre en 2023, el presidente turco Recep Tayyip Erdoğan declaró que no tenía sentido volver a discutir el plan federal y expresó su disposición a construir una base naval en la isla²⁴. Esta postura contrasta con las demandas grecochipriotas, que insisten en una solución federal sin presencia militar turca. La última ronda de negociaciones para la reunificación tuvo lugar en 2017 durante la Conferencia de Crans-Montana, sin avances significativos.

Los desafíos del federalismo incluyen las tensiones históricas entre grecochipriotas y turcochipriotas, que dificultan la cooperación. La presencia de tropas turcas en el norte de la isla es otro obstáculo, ya que la RDC exige su retirada como condición para cualquier acuerdo. Además, la disputa por los recursos energéticos en el Mediterráneo Oriental ha complicado aún más las negociaciones.

Entre las ventajas del federalismo se encuentra la unidad territorial, que mantendría la isla como un solo Estado, respetando su integridad. Para los turcochipriotas, este modelo

²⁴ AL JAZEERA, 2024, Erdogan says Turkey ready to build Cyprus naval base 'if necessary', En *Al Jazeera*, [en línea], Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2024/7/21/erdogan-says-turkey-ready-to-build-cyprus-naval-base-if-necessary> [Consulta: 21 marzo 2025]

ofrecería la posibilidad de integrarse a la Unión Europea (UE), lo que les permitiría acceder a los beneficios comunitarios.

Sin embargo, también existen riesgos. Los sistemas políticos de la RDC y la RTNC no son completamente compatibles, lo que podría generar bloqueos en un gobierno compartido. Además, la desconfianza histórica entre ambas comunidades, agravada por cincuenta años de separación, dificultaría la cooperación. Por último, es probable que Turquía continúe influyendo en el norte, desestabilizando el sistema federal.

La solución de dos estados implicaría el reconocimiento formal de dos entidades separadas: la RDC, a ser reconocida por Turquía, y la RTNC, que obtendría reconocimiento como Estado soberano por parte de la comunidad internacional y un potencial ingreso a las Naciones Unidas. Este modelo otorgaría a cada comunidad control sobre su territorio y recursos, lo que podría reducir los conflictos intercomunales.

La RDC se opone firmemente a esta solución, ya que considera que legitimaría la ocupación turca del norte, uno de los principales obstáculos para el diálogo. En diciembre de 2022, el ministro de Relaciones Exteriores de Chipre, Ioannis Kasoulides, rechazó públicamente la solución de dos estados²⁵, comparándola con la Partición de la India y subrayando que violaría las resoluciones de la ONU.

Por su parte, la RTNC, respaldada por Turquía, apoya abiertamente esta solución, ya que le permitiría obtener reconocimiento internacional. En enero de 2023, el presidente de la RTNC, Ersin Tatar, declaró que la federación bizonal era un "desperdicio de tiempo", argumentando que los grecochipriotas no tienen incentivos dentro de la UE para compartir la isla de manera justa. Tatar insistió en que la solución de dos estados es la única viable²⁶.

Entre las ventajas de esta opción se encuentra la autonomía que cada comunidad tendría sobre su territorio y recursos, lo que podría reducir los conflictos intercomunales. Además, satisfaría las demandas turcochipriotas y turcas. Sin embargo, también presenta desventajas. La disputa por los yacimientos de gas en el Mediterráneo Oriental

²⁵ FIRSTPOST, 2022, Cypriot foreign minister cites partition of India as he rejects two-state solution for Cyprus dispute, en *Firstpost*, [en línea], Disponible en: <https://www.firstpost.com/world/cypriot-foreign-minister-cites-partition-of-india-as-he-rejects-two-state-solution-for-cyprus-dispute-11898571.html>, [Consulta: 21 marzo 2025]

²⁶ WINTOUR, Patrick, 2023, Cyprus needs two-state solution, claims head of Turkish-occupied north, en *The Guardian*, [en línea], Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/28/cyprus-two-state-solution-ersin-tatar-head-of-turkish-occupied-north>, [Consulta: 21 marzo 2025]

podría intensificarse, complicando la delimitación de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de ambos estados. Esto aumentaría las fricciones entre Grecia y Turquía, ya existentes en el mar Egeo.

Mantener el *statu quo* de conflicto congelado perpetuaría la división de la isla, con la RDC en el sur y la RTNC en el norte. Este escenario consolidaría la falta de unidad territorial y la fragmentación política. La presencia militar turca en el norte seguiría siendo un punto de fricción con Grecia y la UE, afectando la estabilidad en el Mediterráneo Oriental.

Además, los recursos energéticos en aguas grecochipriotas, como el yacimiento de Aphrodite, seguirían sin explotarse plenamente debido a las disputas y la incertidumbre generada por Turquía. La RDC, como miembro de la UE, continuaría enfrentando desafíos para integrar a toda la isla en el bloque comunitario, mientras que la RTNC permanecería aislada internacionalmente. En resumen, el *statu quo* perpetuaría la división, el aislamiento y las tensiones, sin resolver los problemas subyacentes del conflicto chipriota.

Conclusiones

El conflicto de Chipre, que se remonta a la Operación Atila de 1974, cuando Turquía ocupó el 38% de la isla, sigue siendo uno de los más complejos del Mediterráneo Oriental. La República de Chipre (RDC), reconocida internacionalmente y miembro de la UE, controla el 60.98% del territorio, mientras que la República Turca del Norte de Chipre (RTNC), solo reconocida por Turquía, administra el 36.3%. Esta división refleja una discrepancia entre la representación simbólica de la isla unificada y la realidad geopolítica.

El conflicto tiene raíces históricas profundas, desde la dominación otomana (1571-1878) hasta la independencia en 1960 y el golpe de 1974 que desencadenó la invasión turca. La proclamación de la RTNC en 1983 y el rechazo del Plan Annan en 2004 consolidaron la división. Actualmente, las tensiones se agravan por los recursos energéticos en el Mediterráneo Oriental, como los yacimientos de Aphrodite, que han convertido a Chipre en un actor clave en el mercado energético global.

Turquía, bajo el liderazgo de Recep Tayyip Erdoğan, ha adoptado una postura expansionista y neo-otomanista, respaldando a la RTNC y explorando recursos en aguas disputadas, con un afán de convertirse en un *hub* energético en la región. Esto ha generado fricciones con Grecia y la UE, que impuso sanciones simbólicas a Turquía en 2019. Grecia, por su parte, defiende la soberanía de la RDC y rechaza la solución de dos estados, que legitimaría la ocupación turca.

Las posibles soluciones incluyen el federalismo, que preservaría la unidad de la isla, pero enfrenta desafíos como la desconfianza histórica y la presencia militar turca; la solución de dos estados, que otorgaría soberanía a la RTNC, pero intensificaría las disputas energéticas; y el *statu quo*, que perpetuaría la división y el aislamiento de la RTNC. Cada opción tiene implicaciones profundas para la estabilidad regional y las relaciones entre Turquía, Grecia y la UE. En resumen, el conflicto chipriota sigue siendo un desafío geopolítico clave en el Mediterráneo Oriental.

*Sebastián Chumbe Checa**
Internacionalista y Divulgador Cultural

37/2025

19 de mayo de 2025

José María Cordero Aparicio*

**Hacia una ponderada
comparación de los gastos de
defensa de las naciones**

*Hacia una ponderada comparación
de los gastos de defensa de las naciones*

Resumen:

En la cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que tendrá lugar en La Haya (Países Bajos) del 24 al 26 de junio de 2025 se tratarán diversos temas, entre los que seguramente se encuentre la cuestión del tanto por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) que la Organización fije para que las naciones miembros gasten en defensa, así como los plazos para alcanzarlo. En este artículo se plantea la conveniencia de que la aportación de una nación a la Alianza Atlántica no solo se determine por el indicador simple del porcentaje del PIB, sino también y especialmente por indicadores compuestos. En cualquier caso, no se pretende realizar un estudio exhaustivo ni de la comparativa de los gastos militares ni de los indicadores de gestión, sino principalmente ofrecer sugerencias sobre el camino a seguir en la adecuada comparación de los gastos de defensa, tanto entre las naciones de la OTAN como entre las de la Unión Europea.

Palabras clave:

Gastos de defensa, OTAN, Unión Europea, indicadores simples y compuestos, indicadores de economía, eficiencia y eficacia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Towards a weighted comparison of nations' defence expenditure

Abstract:

At the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) summit to be held in The Hague (Netherlands) from 24-26 June 2025, several issues will be discussed. Among these is likely to be the question of the percentage of Gross Domestic Product (GDP) that the Organisation sets for member nations to spend on defence, as well as the timeframe to achieve it. This article argues that a nation's contribution to the Atlantic Alliance should not only be determined by the simple indicator of percentage of GDP, but also and especially by composite indicators. In any case, the aim is not to provide an exhaustive study of either comparative military spending or management indicators, but mainly to offer suggestions on the way forward in the proper comparison of defence spending among both NATO and EU nations.

Keywords:

Defence expenditure, NATO, European Union, simple and composite indicators, indicators of economy, efficiency and effectiveness.

Introducción

El título de este artículo incluye una serie de términos que conviene precisar para centrar su contenido. En primer lugar, la expresión “ponderada” sugiere, desde un principio, que la comparación que se va a hacer de los gastos de defensa a nivel internacional incluye varios parámetros, pues con uno solo no es posible la ponderación.

En segundo lugar, el marco que se va a emplear para llevar a cabo la “comparación” es el empleado por las auditorías operativas de economía, eficiencia y eficacia que contempla la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, según sus siglas en inglés). Por otro lado, se emplearán indicadores de gestión, tanto simples como compuestos.

En tercer y último lugar, la definición de “gastos de defensa” que se va a tomar es la que adopta la OTAN, en cuanto pagos realizados por un gobierno nacional específicamente para satisfacer las necesidades de sus fuerzas armadas, las de los Aliados o las de la Alianza.

A continuación, desarrollamos brevemente el contenido de los párrafos anteriores que servirá de base para ofrecer sugerencias sobre el camino a seguir en la adecuada comparación de los gastos de defensa, tanto entre las naciones de la OTAN como las de la Unión Europea.

Definición de gastos de defensa según la OTAN

La OTAN tiene, más que una definición, una declaración de las partidas que constituyen el gasto de Defensa. En su página oficial se indica que¹: “Uno de los principales componentes de los gastos de defensa son los pagos a las Fuerzas Armadas financiados con cargo al presupuesto del Ministerio de Defensa (MdD). Las Fuerzas Armadas incluyen fuerzas terrestres, marítimas y aéreas, así como formaciones conjuntas como Administración y Mando, Fuerzas de Operaciones Especiales, Servicio Médico, Mando Logístico, Mando Espacial, Mando Cibernético, etc.

“También pueden incluir «Otras Fuerzas» como tropas del Ministerio del Interior, fuerzas nacionales de policía, gendarmería, carabinieri, guardacostas, etc. En estos casos, los

¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm

gastos sólo se incluyen en proporción a las fuerzas que estén entrenadas en tácticas militares, estén equipadas como una fuerza militar, puedan operar bajo autoridad militar directa en operaciones desplegadas y puedan, siendo realistas, desplegarse fuera del territorio nacional en apoyo de una fuerza militar. Asimismo, el gasto en Otras Fuerzas financiado a través de los presupuestos de ministerios distintos del Ministerio de Defensa se incluye en el gasto de defensa.

“Los pagos de pensiones efectuados directamente por el gobierno a los militares retirados y a los empleados civiles de los departamentos militares se incluyen independientemente de si estos pagos se realizan con cargo al presupuesto del MdD o de otros ministerios.

“Los gastos para operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias (pagados por el Ministerio de Defensa u otros ministerios), la destrucción de armas, equipos y municiones, las contribuciones a los fondos fiduciarios gestionados por la OTAN y los costes asociados a la inspección y control de la destrucción de equipos se incluyen en los gastos de defensa.

“Los gastos de investigación y desarrollo (I+D) se incluyen en los gastos de defensa. Los gastos de I+D también incluyen los gastos de aquellos proyectos que no conduzcan con éxito a la producción de equipos.

“Los gastos del componente militar de las actividades mixtas civiles y militares se incluyen, pero sólo cuando el componente militar pueda contabilizarse o estimarse específicamente.

“Los pagos por daños de guerra y los gastos en defensa civil quedan excluidos de la definición de gastos de defensa de la OTAN”.

Como se puede observar en este último párrafo, quedan expresamente excluidos un determinado tipo de gastos. Es preciso advertir que hay otros muchos gastos que también quedan excluidos y son aquellos que no caben claramente dentro de los conceptos citados en los párrafos anteriores.

Los indicadores de economía, eficiencia y eficacia en el ámbito de la defensa

La auditoría operativa, según INTOSAI, examina y controla el grado de economía, eficiencia y eficacia alcanzado en la gestión de los organismos del sector público de cualquier nación. Los principios de economía, eficiencia y eficacia pueden definirse de la siguiente manera²:

1. El principio de economía significa minimizar los costes de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio.
2. El principio de eficiencia significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
3. El principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos

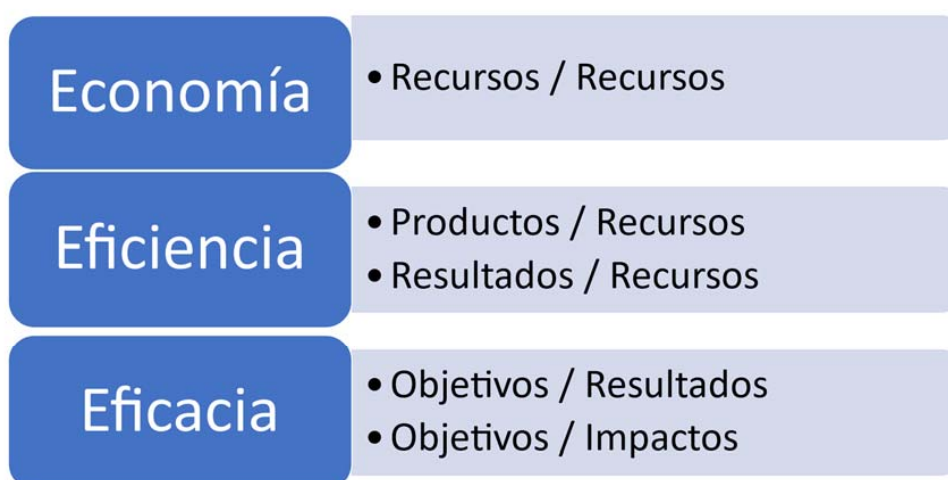


Figura 1.- Elaboración propia a partir de las definiciones de INTOSAI.

² ISSAI 300, Principios de Auditoría de Desempeño, apartado 11.
<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Esp-28-01-2020.pdf>

Por otra parte, la guía para evaluación de las políticas públicas de INTOSAI³ complementa dichos principios al añadir el concepto de impacto y dar otro sentido al de “resultado”, que será comentado en el epígrafe 2 (“resultados vs impactos” y objetivos). Teniendo en cuenta estos conceptos y los anteriores, los citados tres principios se pueden traducir en los siguientes indicadores que a continuación se comentan:

“Resultados vs productos” y recursos

Los recursos o inputs los podemos clasificar de tres modos: humanos, materiales y financieros. En el ámbito de la defensa, los recursos humanos lo componen el personal de las fuerzas armadas y de otras fuerzas, según define la OTAN. Los recursos materiales militares son los bienes muebles e inmuebles, tangibles e intangibles destinados a la defensa. Y los recursos financieros son aquellos que proceden de los presupuestos generales del Estado, de los préstamos nacionales o de los mancomunados con otras naciones.

El resultado son las capacidades militares. “Las capacidades militares definen el poder militar que una nación puede desplegar en caso de producirse una situación de crisis o conflicto con otras naciones o posibles adversarios. Es decir, estas capacidades establecen el grado de coerción y disuasión que una nación puede ejercer sobre otras para llevar a cabo su política exterior y de seguridad. Esto es particularmente necesario cuando sus principios, valores o intereses no coinciden y colisionan con los de otras naciones y no existen mecanismos para arbitrar, de forma pacífica una solución”.⁴

Ejemplos de estas capacidades son la planificación, dirección y coordinación de las operaciones; la proyección de fuerzas; la lucha antisubmarina; la defensa antiaérea; la capacidad de recabar inteligencia; etc. Las capacidades requieren una serie de medios, tales como personal, material terrestre, naval o aéreo, así como equipos de comunicación e información.

³ GUID 9020, Evaluación de Políticas Públicas, apartado 2.2. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluacion-de-las-Politicas-Publicas.pdf>

⁴ MARTÍ SEMPÈRE, Carlos, “La Defensa europea y la Europa de la Defensa”, Informe 2022, Dirección: Diego López Garrido, pág. 61. <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/b66371307b630b4ad6ae23f7b184d10e.pdf>

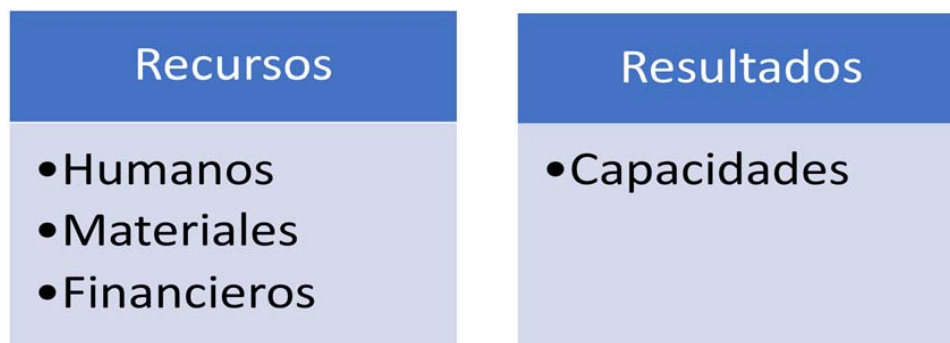


Figura 2.- Recursos y resultados militares.

Es conveniente señalar que el output o producto de un proceso puede servir de recurso o input en otro. Por ejemplo, el Producto Interior Bruto hace referencia al output de la nación, pero también puede actuar como inicio para determinar los inputs o recursos que se han de emplear en la defensa nacional.

A *sensu contrario*, uno o varios recursos pueden constituir parte de un producto o de un resultado desde otro punto de vista, como sucede con el “resultado capacidad militar”, que incluye no solo el “recurso material militar”, sino también el “recurso del personal” que emplea dicho material, junto a una formación adecuada, a una doctrina, a un liderazgo, a una organización, a una planificación, a una infraestructura, etc. De esto se deduce que el que hemos denominado producto de las capacidades militares comprende una parte tangible y otra intangible⁵. Lo tangible es fácil de medir, no así lo intangible. Ante este problema de la medición, más adelante se verá cómo solventarlo, si bien parcialmente.

⁵ Cfr. CORDERO APARICIO, José María, “El gasto militar y el producto militar”, Revista de Aeronáutica y Astronáutica, nº 588, diciembre 1989, p. 1359-1361.

“Resultados vs impactos” y objetivos

Existen otros términos de la Figura 1 que se encuentran entre los principios de INTOSAI, tales como el citado “resultado”, “impacto” y “objetivo”. Los dos primeros apuntan a los efectos que una acción o evento tiene sobre algo. Cuando el efecto es a corto o medio plazo lo denominamos resultado, mientras que si es a largo plazo se le llama impacto. Por ejemplo, el resultado y el impacto en la política internacional que puede tener la política de defensa de una nación al proyectar en el exterior sus capacidades militares.

Por último, queda por definir el “objetivo” en la Figura 1. El objetivo es la meta o fin último hacia el que se dirigen las acciones u operaciones de cualquier misión. En el presente caso, es la defensa y seguridad nacional, en la que participan no solo los recursos propios de la defensa sino también los procedentes de la política exterior y, en sentido general, de todas aquellas políticas que protejan la nación y su población.

En sentido amplio, buena parte de los gastos presupuestarios van dirigidos en favor de esta protección de una manera indirecta, como son los destinados por el Estado y las haciendas autonómicas y locales a mejorar la cuestión de las infraestructuras, la sanidad, la agricultura, la vivienda, etc., que permiten que la población defienda con medios y salud su tierra y su hogar. Lo que no quiere decir, naturalmente, que tan alto porcentaje del PIB constituya gasto de defensa, sino solo aquel que entra en la citada definición de gasto militar de la OTAN, donde queda bien claro qué conceptos comprende.

En España, según la Directiva de Defensa Nacional⁶, “el primer objetivo de la Defensa es proteger al conjunto de la sociedad española, su Constitución, y los valores, principios e instituciones que esta consagra para el pleno ejercicio de los derechos y libertades de toda la ciudadanía, así como garantizar la soberanía, independencia e integridad de España y el ordenamiento constitucional. Es también objetivo prioritario de la Defensa contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales en el marco de los compromisos contraídos por España”.

⁶ Directiva de Defensa Nacional 2020. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>

Tangible e intangible

Al igual que los recursos materiales pueden ser tangibles e intangibles, también lo pueden ser el resto de recursos y los productos, resultados, impactos y objetivos. En el caso de que se trate de intangibles, surge la dificultad de medirlos. Esto, a su vez, provoca la tentación de no intentar medirlos y reducir el número y tipo de indicadores que podríamos emplear en la comparación de los gastos de defensa entre las naciones.

Al respecto, para no quedarnos solo en lo medible, podemos recordar lo que señaló William Bruce Cameron⁷: “No todo lo que cuenta se puede contar, ni todo lo que se puede contar cuenta”. Y seguir el consejo atribuido a Galileo Galilei (1564-1642): “Mide lo que se pueda medir y haz medible lo que no se pueda medir”.

Un modo de hacer medible lo intangible es tratar de encontrar parámetros similares o que le puedan sustituir, a pesar de que se pierda exactitud, pues más vale algo que nada. En este sentido, el manual de fiscalización operativa o de gestión del Tribunal de Cuentas de España⁸ (pág. 22) señala: “Es mejor ser vagamente correcto que estar equivocado con exactitud”.

No hay que caer, por tanto, en la comodidad de emplear solo indicadores con parámetros fácilmente medibles, ni limitarse a seleccionar únicamente uno de ellos. Para ajustarse más a la realidad, es conveniente emplear varios indicadores del tipo que sean, que expresen lo tangible o lo intangible, superando el obstáculo que entraña utilizar estos últimos.

El modo de solucionar en parte la cuestión de la medición de lo intangible ya se introdujo más arriba, al comentar las capacidades militares. Así, el citado indicador del output o producto de las capacidades militares es una combinación de elementos tangibles e intangibles, que, a su vez, refiere a otros intangibles, cuales son la defensa y el poder militar. Pese a sus inconvenientes, las capacidades militares se pueden expresar con los elementos medibles que la componen, como son el conjunto de armas, buques, aviones, etc., con sus respectivas características, así como haciendo medibles el resto de recursos intangibles que lo componen.

⁷ CAMERON, William B. <https://www.goodreads.com/quotes/250497-not-everything-that-can-be-counted-counts-not-everything-that>

⁸<https://www.tcu.es/export/sites/default/galleries/pdf/NormasManuales/ManualFiscalizacionOperativa.pdf> (pág. 22)

Algunos ejemplos de intangibles, esta vez referidos a los “resultados” y al “impacto”, que pueden transformarse en medibles, aunque con ciertas reservas, son el número de las misiones de paz o de participación en maniobras militares con diferentes naciones, en cuanto que con estas actividades se pueden lograr resultados e impactos en la política internacional. Repitiendo lo dicho anteriormente, el proceso de medir algo inmedible tiene muchas limitaciones, pero es preciso buscar caminos para lograr traducir lo intangible en tangible.

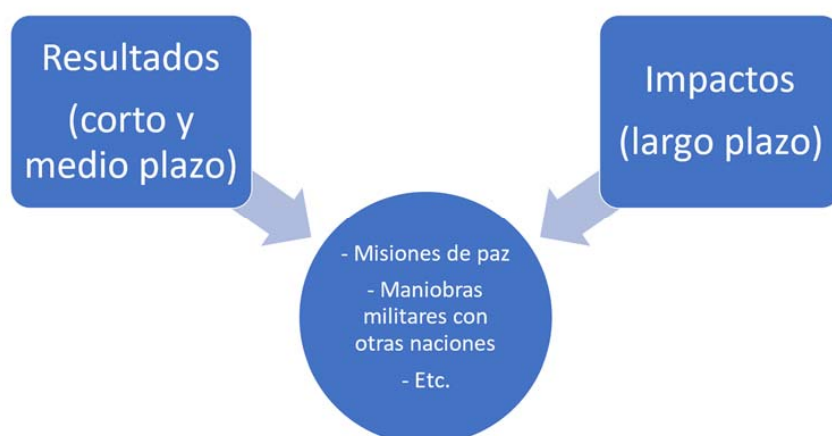


Figura 3.- Los resultados e impactos expresados en actividades tangibles.

Por último, un indicador de cumplimiento del intangible “objetivos” podría ser el que reflejan las encuestas sobre la valoración de las Fuerzas Armadas que hace la población. A continuación, se proponen más ejemplos de uno y otro tipo.

Posibles indicadores de economía, eficiencia y eficacia en el ámbito de la defensa

Como ya hemos señalado, los indicadores de economía relacionan los recursos con los recursos. Al existir diferentes tipos de recursos, también habrá distintos indicadores de economía. Las relaciones posibles son muy variadas, por ejemplo:

- Personal civil de la defensa / Recursos humanos de la defensa.
- Personal militar de la reserva / Total de personal militar.
- Personal de otras fuerzas / Total de personal militar.
- Equipamiento amortizado de la defensa / Equipamiento total de la defensa.
- Exportaciones de material militar / Exportaciones totales de la nación.
- Material militar de origen español / Material militar total de las FAS.
- Material militar de origen extranjero / Material militar total de las FAS.
- Producción del Complejo Militar Industrial / Producto Interior Bruto.
- Recursos financieros de la defensa / Recursos financieros de la nación.
- Recursos financieros del Ministerio de Defensa / Recursos financieros de la defensa.
- Recursos financieros mancomunados / Recursos financieros de la defensa.

Los indicadores de eficiencia que relacionan recursos con productos o resultados pueden ser, por ejemplo:

- Personal de la Fuerza del Ejército de Tierra (recurso) / Capacidades de la Fuerza del ET (resultado).
- Aviones de transporte del Ejército del Aire y el Espacio (recurso) / Capacidades de despliegue de tropas para operaciones de paz del EAE (resultado).
- Recursos financieros de la Jefatura de Apoyo Logístico de la Armada (recurso) / Capacidades de mantenimiento de la flotilla de submarinos (resultado).

Los indicadores de economía, eficiencia y eficacia podemos denominarlos de tipo macro o micro. Los de economía y eficiencia citados anteriormente y los de eficacia que citaremos más adelante entrarían en la categoría de macro. De tipo micro, podrían ser los indicadores de eficiencia siguientes:

- Nº de horas de mantenimiento de un avión (recurso) / Nº de horas de vuelo del avión (resultado-capacidad de mantenimiento de aviones).
- Nº de vuelos de un conjunto de drones (recurso) / Nº de objetivos destruidos (resultado-capacidad de defensa con drones).
- Nº de lanzamiento de misiles contracarro de un batallón (recurso) / Nº de carros de combate destruidos (resultado-capacidad de defensa contracarros).
- Nº de personal de una unidad dedicada a ciberataques (recurso) / Nº de ciberataques rechazados (resultado-capacidad contra ciberataques).

- Nº de litros de combustible consumidos por vehículo (recursos) / Nº de kilómetros recorridos por vehículo (resultado-capacidad de puesta a punto de vehículos).

Por último, mencionamos los indicadores de eficacia que relacionan los objetivos con los resultados o los impactos. Lo hacemos, por ejemplo, comparando en el tiempo la evolución del indicador respectivo:

- Objetivo de disuasión de la nación y de alianzas militares: Coste y tipo de las capacidades adquiridas en un período de tiempo, respecto otro período de tiempo (resultado).
- Objetivo de apoyo a la paz en el exterior: Coste y nº de operaciones de paz en el exterior en un período de tiempo, respecto otro período de tiempo (resultado).
- Objetivo de diplomacia naval: Coste y nº de actos de presencia naval en puertos extranjeros en un período de tiempo, respecto otro período de tiempo (resultado).
- Objetivo de fomento de medidas de confianza: Coste y nº de actividades de la Unidad de Verificación Española en un período de tiempo, respecto otro período de tiempo (resultado).
- Objetivo de cultura de la defensa: Coste y nº de actividades para dar a conocer las FAS en un período de tiempo, respecto otro período de tiempo (resultado).
- Objetivo de intercambios internacionales: Coste y nº de personal militar que ha participado en cursos militares en el extranjero en un período de tiempo, respecto otro período de tiempo (impacto).
- Objetivo de fomento de conocer otras mentalidades: Coste y nº de personal militar que ha adquirido un buen conocimiento de algún idioma en un período de tiempo, respecto otro período de tiempo (impacto).

Como se ha podido observar, los indicadores relativos a objetivos son muy amplios. En unos, se trata de que la población tenga una visión clara de la finalidad de las Fuerzas Armadas. En otros, se busca fomentar las relaciones internacionales, que permita un mayor conocimiento y comprensión de la mentalidad de otros pueblos y de las raíces históricas, políticas y económicas de los posibles conflictos, con el fin de evitarlos y solucionarlos. En fin, estos son solo algunos de los muchos indicadores que reflejan los objetivos perseguidos por la Defensa, tanto de carácter interno como externo.

Tras señalar una pequeña muestra del universo de posibles indicadores de economía, eficiencia y eficacia aplicables a las Fuerzas Armadas, presentamos en el

siguiente epígrafe algunos de los que facilitan la OTAN y la Unión Europea en sus páginas abiertas de internet.

Indicadores de economía en la OTAN

En este epígrafe se analizan algunos de los indicadores de la OTAN disponibles en la Red, donde los datos de los años 2023 y 2024 son estimados. Se ha preferido mantenerlos así y no acudir a otras fuentes que ofrezcan los datos consolidados, porque en este artículo se pretende resaltar que los organismos suministradores de información han de dirigirse no solo a los científicos y especialistas, sino también al público en general. Así lo exige la transparencia y la rendición de cuentas, dos principios básicos de INTOSAI⁹.

De los indicadores de la OTAN cabe subrayar que predominan los indicadores de economía. Es de notar que no son fácilmente accesibles ni los de eficiencia ni los de eficacia. Se desconoce si esto se debe a razones de confidencialidad o a otras circunstancias.

Las tablas y gráficos que se adjuntan son de elaboración propia a partir de los datos de la OTAN. Los seis indicadores de economía que aquí se presentan son los siguientes¹⁰:

1) *Indicador de economía: Gastos de defensa / Producto Interior Bruto*

Tabla 1.- Gastos de defensa / Producto Interior Bruto

	2021	2022	2023e	2024e
Francia	1,91	1,88	1,96	2,06
Alemania	1,45	1,51	1,64	2,12
Italia	1,54	1,52	1,50	1,49
Polonia	2,22	2,23	3,26	4,12
España	1,03	1,16	1,19	1,28
Reino Unido	2,29	2,29	2,30	2,33

⁹ ISSAI 100, "Principios fundamentales de auditoría del Sector Público", apartado 19. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Esp-29-01-2020.pdf>

¹⁰ Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024).

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf

Nota para esta tabla y las siete siguientes, así como en sus gráficos resultantes: los datos de los años 2023 y 2024 son estimados.

En 2014, los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN acordaron destinar el 2% de su PIB al gasto en defensa, para ayudar a garantizar la preparación militar continua de la Alianza. Esta decisión se tomó en respuesta a la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia y en un contexto de mayor inestabilidad en Oriente Medio. El Acuerdo de Inversión en Defensa de 2014 se basó en un compromiso anterior de cumplir esta directriz del 2% del PIB, acordado en 2006 por los ministros de Defensa de la OTAN.

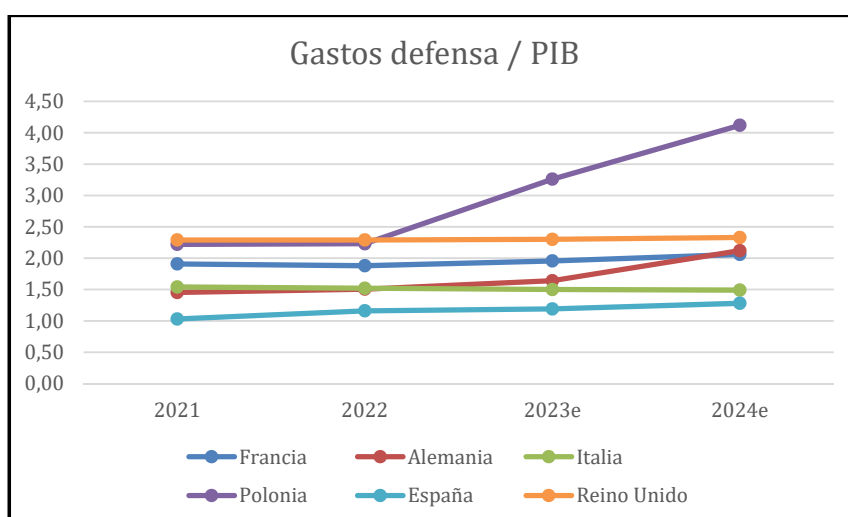


Gráfico 1.- Gastos de defensa / Producto Interior Bruto

2) Indicador de economía: Personal militar / Población

La información sobre el personal militar se extrae de la citada fuente de la OTAN, mientras que los de la población procede de la base de datos del Fondo Monetario Internacional¹¹.

¹¹ International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database", October 2024.
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>

Tabla 2.- Personal militar

	2021	2022	2023e	2024e
Francia	207,6	207,1	205,3	204,7
Alemania	183,9	183,2	181,7	185,6
Italia	170,3	170,0	170,7	171,4
Polonia	166,8	176,0	206,5	216,1
España	118,7	117,3	116,3	117,4
Reino Unido	148,2	143,6	138,1	138,1

Nota: El personal militar viene expresado en miles.

Tabla 3.- Población

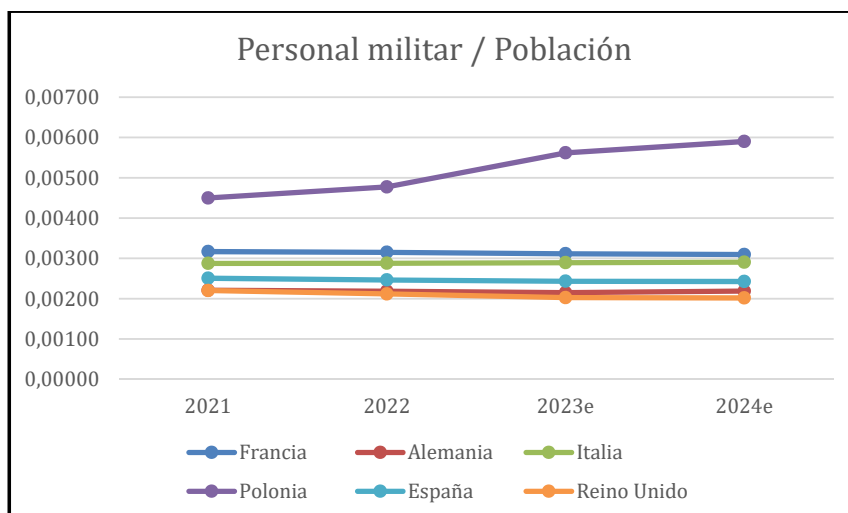
	2021	2022	2023e	2024e
Francia	65.505	65.722	65.926	66.111
Alemania	83.196	83.798	84.514	84.833
Italia	59.236	59.030	58.997	58.990
Polonia	37.073	36.890	36.754	36.621
España	47.331	47.615	47.810	48.380
Reino Unido	67.280	67.791	68.122	68.434

Nota: La población viene expresada en miles.

Tabla 4.- Personal militar / Población

	2021	2022	2023e	2024e
Francia	0,00317	0,00315	0,00311	0,00310
Alemania	0,00221	0,00219	0,00215	0,00219
Italia	0,00288	0,00288	0,00289	0,00291
Polonia	0,00450	0,00477	0,00562	0,00590
España	0,00251	0,00246	0,00243	0,00243
Reino Unido	0,00220	0,00212	0,00203	0,00202

Gráfico 2.- Personal militar / Población



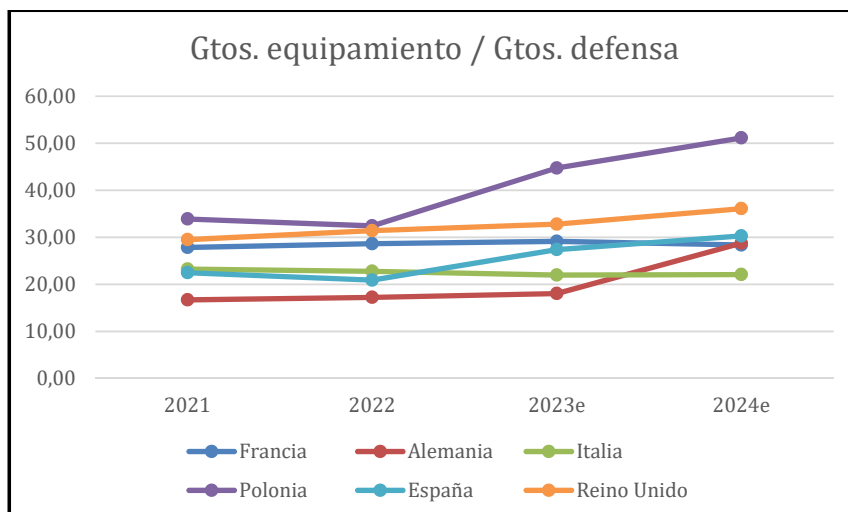
3) Indicador de economía: Gastos en equipamiento / Gastos de defensa

Tabla 5.- Gastos en equipamiento / Gastos de defensa

	2021	2022	2023e	2024e
Francia	27,85	28,64	29,14	28,36
Alemania	16,69	17,23	18,04	28,75
Italia	23,23	22,77	21,96	22,08
Polonia	33,89	32,42	44,73	51,13
España	22,47	20,89	27,39	30,30
Reino Unido	29,50	31,41	32,80	36,09

Nota: El equipamiento es el material militar principal y gastos de investigación y desarrollo de este material.

Gráfico 3.- Gasto en equipamiento / Gasto de defensa



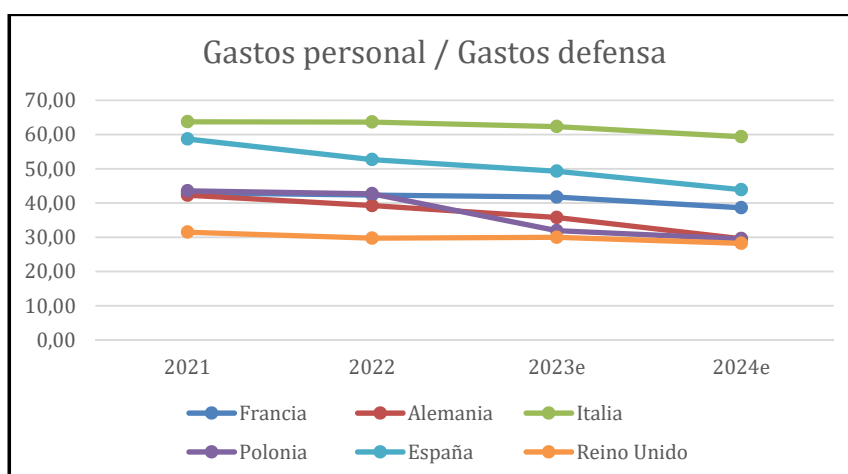
4) Indicador de economía: Gastos de personal / Gastos de defensa

Tabla 6.- Gastos de personal / Gastos de defensa

	2021	2022	2023e	2024e
Francia	42,99	42,33	41,74	38,63
Alemania	42,28	39,26	35,77	29,58
Italia	63,73	63,67	62,35	59,36
Polonia	43,55	42,72	31,92	29,52
España	58,70	52,70	49,30	43,90
Reino Unido	31,49	29,74	29,98	28,23

Nota: El gasto de personal incluye el personal civil y militar, así como las pensiones.

Gráfico 4.- Gastos de personal / Gastos de defensa



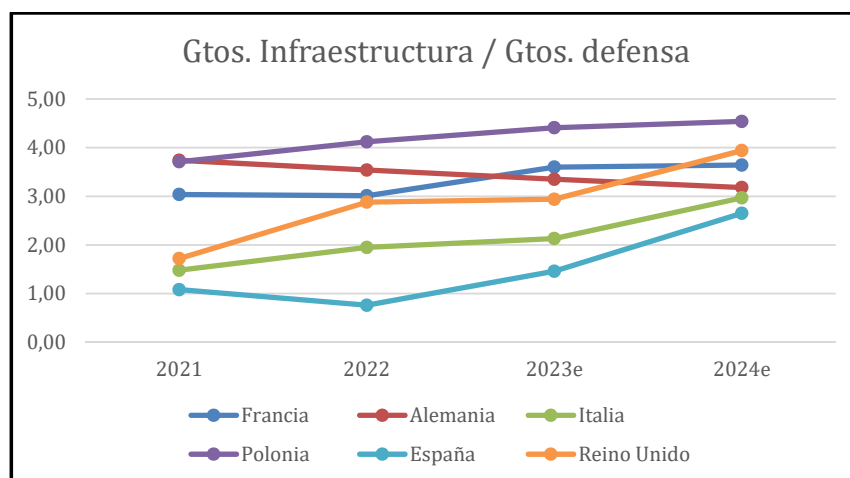
5) Indicador de economía: Gastos en infraestructura / Gastos de defensa

Tabla 7.- Gastos en infraestructura / Gastos de defensa

	2021	2022	2023e	2024e
Francia	3,04	3,01	3,60	3,64
Alemania	3,74	3,54	3,35	3,18
Italia	1,48	1,95	2,13	2,97
Polonia	3,71	4,12	4,41	4,54
España	1,08	0,76	1,46	2,65
Reino Unido	1,72	2,88	2,94	3,94

Nota: Los gastos de infraestructura incluyen tanto las construcciones militares nacionales, como las comunes de la OTAN.

Gráfico 5.- Gastos en infraestructura / Gastos de defensa



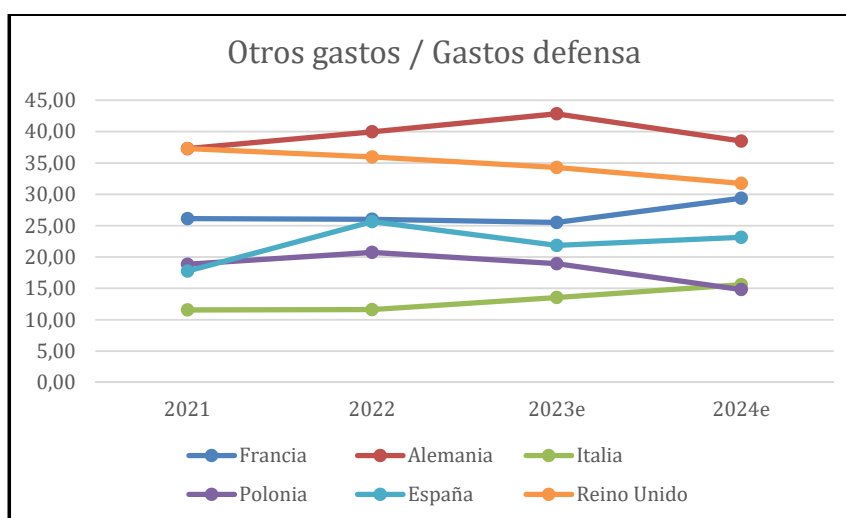
6) Indicador de economía: Otros gastos / Gastos de defensa

El concepto de “otros gastos” incluye los gastos operacionales y de mantenimiento, así como los de investigación y desarrollo y demás gastos no contemplados en los citados indicadores 3, 4 y 5.

Tabla 8.- Otros gastos / Gastos de defensa

	2021	2022	2023e	2024e
Francia	26,12	26,02	25,52	29,38
Alemania	37,29	39,96	42,84	38,49
Italia	11,56	11,61	13,55	15,59
Polonia	18,85	20,74	18,94	14,81
España	17,76	25,65	21,85	23,14
Reino Unido	37,29	35,96	34,28	31,74

Gráfico 6.- Otros gastos / Gastos de defensa



Indicadores de economía de la Unión Europea en el ámbito de la defensa

La cuestión de los indicadores en la Unión Europea la tratamos a partir de la información disponible por la Agencia Europea de Defensa (AED), cuyas misiones fundamentales son las siguientes¹²:

¹² <https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>

- Apoyar el desarrollo de las capacidades de defensa y la cooperación militar entre los Estados miembros de la Unión Europea.
- Estimular la investigación y la tecnología (I+T) en materia de defensa y reforzar la industria europea de defensa.
- Actuar como interfaz militar de las políticas de la UE.

La AED recibe los datos de los Ministerios de Defensa de los 27 Estados miembros. Por otro lado, los datos sobre el PIB, el gasto de las administraciones públicas y la población proceden de Eurostat.

Los datos se desglosan a partir de una lista de indicadores aprobados por el Consejo de Dirección Ministerial de la Agencia. Estos indicadores se agrupan en cinco secciones. Al igual que los indicadores de la OTAN, estos también son de economía¹³.

1.- Gasto total en defensa: Muestra la relación de los presupuestos de defensa con el PIB y con el gasto público total.

2.- Personal de defensa: Muestra la proporción entre personal militar y civil. Proporciona información sobre el gasto en defensa y la inversión por militar.

3.- Desglose del gasto en defensa: Proporciona datos sobre las principales categorías de gastos de defensa - personal; inversión, incluyendo investigación y desarrollo (I+D) / investigación y tecnología (I+T); operaciones y mantenimiento (O&M); y otros - para mostrar en qué se gastan los presupuestos de defensa.

4.- Colaboración europea: Para la adquisición de equipos de defensa e I+T, demuestra hasta qué punto los Estados miembros participantes en la Agencia invierten juntos.

5.- Capacidad de despliegue: Muestra la proporción entre los militares desplegados en operaciones de gestión de crisis y el personal militar restante, y proporciona datos sobre las fuerzas desplegadas y sostenibles, así como sobre los costes de las operaciones desplegadas.

Por otra parte, en noviembre de 2007, la Junta Directiva Ministerial aprobó cuatro puntos de referencia ("benchmarks") colectivos para la inversión en defensa. Estos indicadores, que también son de economía, son los siguientes:

¹³ <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>

- 1.- Adquisición de equipos (incluido I+D, I+T): 20% del gasto total en defensa.
- 2.- Adquisición de equipos en colaboración europea: 35% del gasto total en equipos.
- 3.- Investigación y tecnología de defensa: 2% del gasto total en defensa.
- 4.- Colaboración europea en I+T de defensa: 20% del gasto total en I+T en defensa.

Estos puntos de referencia tienen tres características. En primer lugar, son colectivos, ya que se aplican a la suma total gastada por el conjunto de los Estados miembros de la Agencia Europea de Defensa. En segundo lugar, son voluntarios, pues es opcional convertirlos en objetivos nacionales. En tercer y último lugar, no hay plazos para alcanzar lo previsto en estos puntos de referencia.

Indicadores compuestos y ponderados del gasto de defensa

A continuación, damos entrada a los indicadores compuestos y a una modalidad de ellos: los ponderados.

Un indicador simple se basa en una sola relación y es fácil de interpretar, por lo que es útil cuando se necesita una métrica clara y específica. Por ejemplo, son simples el indicador del crecimiento del PIB de una nación o el de su nivel de desempleo, donde ambas variables se relacionan con el factor tiempo. También lo es el indicador de economía que relaciona los gastos militares con el PIB, así como los restantes indicadores de economía y los de eficiencia y eficacia que comparan dos variables en una sola relación.

Por su parte, un indicador compuesto combina dos o más relaciones, lo que permite un análisis más completo y comparaciones más significativas, aunque lo hace más difícil de calcular. Por ejemplo, un indicador simple es el porcentaje de alumnos aprobados en una asignatura (aquí, la única relación es: alumnos aprobados / total de alumnos examinados), mientras que un indicador compuesto es el porcentaje de alumnos aprobados en una asignatura (primera relación) respecto el porcentaje de alumnos y alumnas (segunda relación).

Es decir, si el porcentaje de alumnos aprobados fuera el 80%, y el porcentaje de alumnos y alumnas fuera (40 / 60) %, la cifra del indicador compuesto sería: $0,8 \times 0,67 = 0,53$. Lo que significa que el 80% del total de estudiantes aprobaron, pero solo el 53% de ellos

eran varones¹⁴. De este modo, con este indicador compuesto se proporcionan tres informaciones: distribución de género, tasa de aprobación total y tasa de aprobación de varones. En consecuencia, de las dos informaciones proporcionadas por sendos indicadores simples se obtienen tres informaciones con un indicador compuesto. Esta es una ventaja fundamental de los indicadores compuestos sobre los simples.

Indicadores compuestos del gasto de defensa

Los indicadores compuestos tienen una serie de pros y contras, de acuerdo con la metodología establecida por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en 2008¹⁵.

- Pros:
 - Pueden resumir realidades complejas y multidimensionales con el fin de ayudar a los responsables de la toma de decisiones.
 - Son más fáciles de interpretar que una batería de indicadores separados.
 - Pueden evaluar el progreso de los países a lo largo del tiempo.
 - Reducen el tamaño del conjunto de indicadores sin perder la base de información subyacente.
 - De este modo, es posible incluir más información dentro del límite de tamaño existente.
 - Sitúan las cuestiones de rendimiento y progreso del país en el centro de la escena política.
 - Facilitan la comunicación con el público en general (ciudadanos, medios de comunicación, etc.) y promover la rendición de cuentas.
 - Ayudan a construir/apuntalar narrativas para audiencias legas y letradas.
 - Permiten a los usuarios comparar dimensiones complejas de forma eficaz.

¹⁴ Intervención General de la Administración del Estado, "Indicadores de gestión en el ámbito del Sector Público", pp. 28-29. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/ContabilidadPublicaLocal/Documents/IndicadoresGestion.pdf>.

¹⁵ OECD, "Handbook on Constructing Composite Indicators, Methodology and User Guide", 2008, pp. 13 y 15. https://www.oecd.org/en/publications/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_9789264043466-en.html

- Contraste:
 - Pueden enviar mensajes políticos engañosos si están mal contruidos o interpretados.
 - Pueden dar lugar a conclusiones simplistas sobre la política empleada.
 - Pueden utilizarse indebidamente, por ejemplo, para apoyar una política deseada, si el proceso de construcción no es transparente y/o carece de principios estadísticos o conceptuales sólidos.
 - La selección de indicadores y ponderaciones podría ser objeto de disputas políticas.
 - Pueden ocultar fallos graves en algunas dimensiones y aumentar la dificultad de identificar las medidas correctoras adecuadas, si el proceso de construcción no es transparente.
 - Pueden dar lugar a políticas inadecuadas si se ignoran dimensiones del rendimiento difíciles de medir.

El método desarrollado por la OCDE tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Selección de variables o indicadores parciales. Para ello, se debe tener en cuenta el marco teórico, las sugerencias de los expertos y de los interesados en el asunto.
- Normalización. Las unidades y el rango en las que están medidos los indicadores deben ser comparables.
- Elección de las ponderaciones. Se estudia la importancia de cada variable en el indicador teniendo en cuenta el marco teórico, y en función de estudios previos o juicio experto se puede determinar el peso de cada una.
- Método de agregación. Los indicadores se deben agregar teniendo en cuenta el marco teórico.

A la vista de los aspectos mencionados, se deduce que la confección de los indicadores compuestos es un asunto laborioso que requiere la colaboración de expertos en economía, estadística, matemáticas, auditoría, etc., así como en las materias específicas a las que se refieran los indicadores. Estas especialidades aparecen, por ejemplo, en la elaboración de indicadores compuestos para una adecuada gestión de las universidades¹⁶.

¹⁶ BAS CERDÁ, María del Carmen, Tesis doctoral: "Estrategias metodológicas para la construcción de indicadores compuestos en la gestión universitaria", Editorial Universitat Politècnica de València, Valencia, enero 2014.

Por tanto, en el caso de la OTAN y de la Unión Europea, los equipos que aborden la elaboración de los indicadores compuestos habrán de ser multidisciplinares, de expertos en defensa y en las mencionadas materias. Estos equipos ofrecerán sus resultados a los directivos responsables de dicha cuestión para someterlos a la posible aprobación de los representantes políticos de las naciones.

En el presente trabajo se pretende subrayar la prevalencia de los indicadores compuestos sobre los simples, como ya lo hace la OCDE. Así, en el citado ejemplo sobre los estudiantes aprobados, se expuso esa superioridad al llegar a la conclusión de que de dos informaciones proporcionadas por sendos indicadores simples se obtienen tres informaciones con un indicador compuesto. En un segundo y tercer ejemplo que presentamos a continuación, se llegará a la misma conclusión.

Continuemos, pues, con el método empleado más arriba para exponer el segundo ejemplo. Tomemos previamente dos indicadores simples de economía y formulemos un indicador compuesto de dos relaciones. El primer indicador que emplearemos es el que predomina actualmente en la OTAN, esto es, el citado indicador que relaciona los gastos de defensa (recurso) con el PIB (recurso). El segundo indicador es el de la relación entre el coste de las operaciones de paz (recurso) y los recursos financieros de la defensa (recursos).

Por lo tanto, el indicador compuesto sería: *“Porcentaje de los gastos de defensa / PIB”, en relación con el “Porcentaje de coste de las operaciones de paz / Recursos financieros de la defensa”*.

Si suponemos que una nación gasta en defensa el 3% del PIB y el coste de sus operaciones de paz representa el 6% de su presupuesto de defensa, la cifra resultante de este indicador compuesto sería: $3\% / 6\% = 0,50$. Si todo el presupuesto de defensa se aplicara a las operaciones de paz, la cifra sería: $3\% / 100\% = 0,03$. Por tanto, una nación que gasta el 3% de su PIB en operaciones de paz tendría un indicador compuesto del 0,03.

Otra nación que gastara un 1% del PIB en defensa y el 6% de su presupuesto de defensa en operaciones de paz, la cifra resultante sería: $1\% / 6\% = 0,17$. Si todo el presupuesto de defensa lo aplicara a las operaciones de paz, la cifra sería: $1\% / 100\% = 0,01$. Por lo tanto, una nación que gastara el 1% de su PIB en operaciones de paz tendría un indicador compuesto del 0,01.

Como se puede observar, independientemente de cuál sea el porcentaje gastado del PIB en defensa, la cifra del indicador compuesto con las operaciones de paz tiende a cero a medida que aumenta la inversión en dichas operaciones.

A continuación, comparemos los gastos en defensa y en operaciones de paz de ambas naciones. Como acabamos de ver, una nación que gastara el 3% del PIB en defensa y el 6% de dichos gastos en operaciones de paz, tendría un indicador compuesto de 0,5. Mientras que para la nación que gastara el 1% del PIB en defensa, el porcentaje del gasto en operaciones de paz equivalente a la nación que gasta el 3% del PIB sería: $1\% / x\% = 0,5$. Esto es, el 2%.

Lo que significa que la nación del 1% del PIB tendría que emplear el 2% de sus gastos de defensa en operaciones de paz. Pero, como hemos mencionado, esta nación gasta el 6% en operaciones de paz, que es proporcionalmente el triple de lo que gasta en ellas la nación del 3% del PIB. Por lo tanto, si el indicador fundamental es el gasto en operaciones de paz, se deduce que la nación del gasto en defensa del 1% del PIB gasta proporcionalmente el triple que la nación del gasto del 3% del PIB.

Si el indicador compuesto objetivo fuera el 6% de los gastos de defensa, ambas naciones cumplirían el objetivo. Lo que ocurre es que la nación que gasta en defensa el 1% del PIB tiene que invertir, obviamente, el triple en porcentaje de gastos de operaciones de paz que la que nación del 3% del PIB en gastos de defensa.

En consecuencia, con este segundo indicador compuesto se llega a la conclusión que de las dos informaciones que ofrecen los indicadores simples *“Porcentaje de los gastos de defensa / PIB”* y *“Porcentaje de coste de las operaciones de paz / Recursos financieros de la defensa”* se obtienen tres informaciones: las dos que facilitan sendos indicadores simples más una tercera, la que proporciona el indicador compuesto al combinar los dos indicadores simples.

En fin, al igual que hemos empleado este indicador compuesto, se puede aplicar este procedimiento para la obtención de otros muchos. La combinatoria, como rama de las matemáticas, determina el número de formas posibles de agrupar los indicadores simples en indicadores compuestos, partiendo del hecho de que el universo de la muestra de aquellos es inmenso. Todo esto con el fin de encontrar uno o varios indicadores compuestos que sirvan de punto de referencia para las naciones y que reflejen del mejor modo posible su aportación en gastos de defensa a la Alianza militar.

Indicadores ponderados del gasto de defensa

En la metodología de la OCDE expuesta anteriormente, la ponderación es uno de los aspectos clave a considerar. En el presente artículo, consideramos al indicador ponderado como un tipo de indicador compuesto de especial utilidad, que será el tercer ejemplo que aquí presentamos.

Si continuamos con el segundo ejemplo sobre las dos naciones que gastan en defensa un 1% y un 3% del PIB, respectivamente, así como que ambas lo hacen en un 6% en operaciones de paz, podríamos hacer la siguiente ponderación. Por un lado, establecemos que sea la del 40% para los gastos de defensa respecto al del PIB. Por otro, fijamos la ponderación del 60% para los gastos en operaciones de paz. Es decir, consideramos que el gasto por participación de las naciones en operaciones de paz tiene más relevancia que el gasto que puedan aplicar en general a la defensa, en la proporción 60/40. Los indicadores y sus resultados se expresarían del modo siguiente:

En la primera nación, el indicador ponderado sería: $(40 \% \times 1\%) + (60 \% \times 6\%) = 0,004 + 0,036 = 0,04$.

En la segunda nación, el indicador ponderado sería: $(40 \% \times 3\%) + (60 \% \times 6\%) = 0,012 + 0,036 = 0,048$.

En este ejemplo, el indicador objetivo que se podría fijar es que las naciones alcancen la cifra 0,045. Como se puede observar, la segunda nación lo supera en tres milésimas, mientras que la primera debería, por ejemplo, incrementar un 0,05% del PIB en gasto de defensa y un 1% del gasto de defensa en operaciones de paz, de modo que: $(40 \% \times 1,05\%) + (60 \% \times 7\%) = 0,0042 + 0,042 = 0,0462$. De esta manera, la primera nación también superaría el objetivo del 0,045.

Del cálculo realizado, cabe destacar la sencillez en la interpretación del indicador ponderado. Naturalmente, se podría complicar la fórmula con un mayor número de variables y con ponderaciones de diversos tipos. Así, si se emplean medias ponderadas con pesos normalizados, la fórmula y su interpretación se complican. No obstante, aquí nos remitimos al citado ejemplo, que, en cualquier caso, proporciona una tercera

información añadida a la que solo darían individualmente sendos indicadores simples del PIB y de las operaciones de paz. De ahí, la preferencia de los indicadores compuestos ponderados respecto los indicadores simples.

Aunque los indicadores compuestos son más difíciles de elaborar, sin embargo, proporcionan más información y son más fáciles de interpretar que una batería de indicadores separados, por lo que se ha de recomendar su utilización en las comparaciones de los gastos de defensa entre las naciones. De todos modos, aunque fueran difíciles de interpretar, también lo son los numerosos ratios simples y compuestos que se emplean en el mundo de las finanzas, pero confiamos en que los técnicos y especialistas sepan hacerlo y explicarlo a los legos en la materia.

En el ámbito militar, las directrices para elaborar los indicadores de los gastos de defensa suelen partir del entorno directivo y político, por lo que conviene que sus responsables y representantes conozcan la ventaja de los indicadores compuestos sobre los simples. La concreción queda en manos de equipos técnicos multidisciplinares compuestos por militares, economistas, estadísticos, etc de los países de la OTAN y/o Unión Europea. Estos equipos desarrollarán los indicadores compuestos según la metodología de la OCDE o aquella que estimen conveniente. Al final, ofrecerán para su aprobación a los directivos o políticos correspondientes los indicadores que estimen adecuados, con los que llevar a cabo la comparativa de los gastos de defensa entre las naciones.

Finalmente, y en otro orden de cosas, es conveniente subrayar la importancia que tiene el control y el seguimiento del cumplimiento por parte de las naciones de los objetivos fijados en los indicadores. A tal efecto, en el caso de la OTAN y de la Unión Europea, sus órganos de control externo respectivos deberían considerarse como los responsables de llevar a cabo las correspondientes auditorías de cumplimiento y operativas. En la OTAN, el “International Board of Auditors for NATO (IBAN)” es el órgano

competente en estas tareas y otras semejantes¹⁷, mientras que en la UE lo es el Tribunal de Cuentas Europeo (TCU).

Además de estos organismos, los órganos de control interno respectivo de cada nación deberían llevar a cabo una tarea de asesoramiento previo en la elaboración de los indicadores y, posteriormente, participar en el seguimiento del cumplimiento de la meta fijada por los indicadores, en colaboración con los órganos de control externo.

Conclusiones

El contenido del proverbio español “toda comparación es odiosa”¹⁸ se intensifica si decimos que, además, la comparación puede ser irreal e injusta. Esto sucede cuando no se contemplan los aspectos esenciales que conforman la realidad de una situación. Además, las situaciones suelen ser complejas, en especial cuando nos movemos en el ámbito de las relaciones internacionales y, en particular, en los gastos de defensa que debe destinar cada nación para lograr sus objetivos en el terreno de la defensa.

Para medir, evaluar o controlar una situación, proceso o desempeño se utilizan los indicadores de gestión. Hay muchos tipos de indicadores, entre los que cabe destacar los simples y los compuestos. El indicador simple que prevalece en el sector de la defensa a efectos de comparaciones internacionales es el porcentaje del gasto de defensa respecto al PIB. Si bien tiene la virtud de su simplicidad y fácil comparabilidad, tiene la debilidad de no reflejar suficientemente la realidad.

Los indicadores simples que se presentan en este trabajo son los de economía, eficiencia y eficacia. Son muchos los ejemplos ofrecidos como muestra, lo que da idea del enorme universo de los indicadores. Tanto para la OTAN como para la Unión Europea, los indicadores disponibles al público son, fundamentalmente, los de economía. Sería conveniente que ambas organizaciones supranacionales facilitaran al público en general indicadores de eficiencia y eficacia, si lo permite la confidencialidad, que proporcionen una visión más clara de los recursos, productos, capacidades, resultados, impactos y

¹⁷ Cfr. CORDERO APARICIO, José María, “Evaluación de las Políticas Militares de la OTAN”, Boletín IEEE nº 23, 2021, págs. 130-145.

¹⁸ CERVANTES, Miguel de, “El Quijote”, II, 23: “cuente vuesa merced su historia como debe, que ya sabe que toda comparación es odiosa, y, así, no hay para qué comparar a nadie con nadie”.

objetivos relativos al gasto de defensa de las naciones miembros, consideradas individualmente y en su conjunto.

Aunque los indicadores compuestos son más difíciles de elaborar, sin embargo, proporcionan más información y son más fáciles de interpretar que una batería de indicadores separados. Las directrices para elaborar los indicadores de los gastos de defensa suelen partir del entorno político y directivo, por lo que conviene que sus representantes conozcan la ventaja que tienen los indicadores compuestos respecto los simples.

La especificación de los indicadores corresponderá a equipos técnicos multidisciplinares de países de la OTAN y/o de la UE. Estos equipos desarrollarán los indicadores compuestos según la metodología de la OCDE o la que consideren apropiada. Al final, propondrán para su aprobación por los responsables o políticos competentes los indicadores que consideren adecuados, a efectos de comparación de los gastos de defensa entre las naciones.

Por último y no por ello menos importante, los indicadores deberían quedar informados y auditados, previa y posteriormente, por los órganos de control interno y externo nacional y supranacional. Así se logrará que los indicadores del gasto en defensa reflejen la imagen fiel de la aportación que hace cada nación a la Alianza Atlántica o a la Unión Europea, a efectos de su comparativa entre las naciones.

*José María Cordero Aparicio**
General de Brigada Interventor (Retirado)

38/2025

22 de mayo de 2025

Gonzalo Rodríguez Suanzes *

**La Gran Estrategia
estadounidense y el realismo en
el siglo XXI ¿declive o
hegemonía?**

**La Gran Estrategia estadounidense y el realismo en el siglo
XXI ¿declive o hegemonía?**

Resumen:

El enfoque del realismo en relaciones internacionales sostiene que los estados deben enfrentar la realidad tal como es, fuera de convenciones liberales, tratados o acuerdos que puedan dar falsas esperanzas para la paz. Desde esta perspectiva, los estados se encontrarían inmersos en la búsqueda de un equilibrio de poder para garantizar su seguridad y supervivencia, por lo que la guerra siempre puede constituir un recurso necesario para devolver puntualmente ese equilibrio.

En el contexto actual, la evolución del entorno estratégico y el conflicto de Ucrania han impulsado una reconfiguración defensiva los estados y una mayor conciencia de la posibilidad de la guerra. La llegada de la nueva administración Trump ha reforzado estas tendencias con la retirada de su paraguas militar y la adopción de una política exterior unilateral centrada exclusivamente en intereses nacionales. Este enfoque, alejado de la cooperación internacional y en un mundo multipolar donde China y Rusia buscan reforzar su soberanía y asegurar una posición dominante, refleja una pérdida de poder relativo de EEUU que podría vulnerar su seguridad nacional y cuestionar su posición hegemónica.

Palabras clave:

Gran Estrategia, Hegemonía, EEUU, China, Rusia, Realismo, Trump, equilibrio de poder.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The American “Grand Strategy” and realism in the 21ST Century: decline or hegemony?

“Though deliberate crafting of Strategy does not guarantee success, the absence of a coherent, sustainable Strategy is a reliable route to failure”

- Graham Allison-

Abstract:

The realist approach to international relations holds that states must confront reality as it is, outside of liberal conventions, treaties, or agreements that might give false hope for peace. From this perspective, states are immersed in the search for a balance of power to ensure their security and survival, so war may constitute a necessary resource to promptly restore that balance.

In the current context, the evolving strategic environment and the conflict in Ukraine have driven a more defensive reconfiguration of states. The arrival of the new Trump administration has reinforced this trend with the adoption of a unilateral foreign policy focused exclusively on national interests. This approach, devoid of international cooperation and in a multipolar world where China and Russia seek to strengthen their sovereignty and secure a dominant position, reflects a loss of relative power for the United States, which could undermine its national security and challenge its hegemonic position. The lack of a Grand Strategy balanced in terms of means, ways and ends, and a thorough analysis of the causes that drive the behavior of the various actors, could reconfigure the global system, favoring China as a possible new hegemonic power.

Keywords:

Grand Strategy, Hegemony, US, China, Russia, Realism, Trump, Balance of Power

Introducción

Christopher Hemmer describe en su libro *Recurring Debates in U.S. Grand Strategy*¹ los cuatro debates que han servido como base argumental de las sucesivas administraciones estadounidenses para elaborar su Gran Estrategia, y que son las que conocemos actualmente como las Estrategias de Seguridad Nacional o *National Security Strategies*, (NSS por sus siglas en inglés).

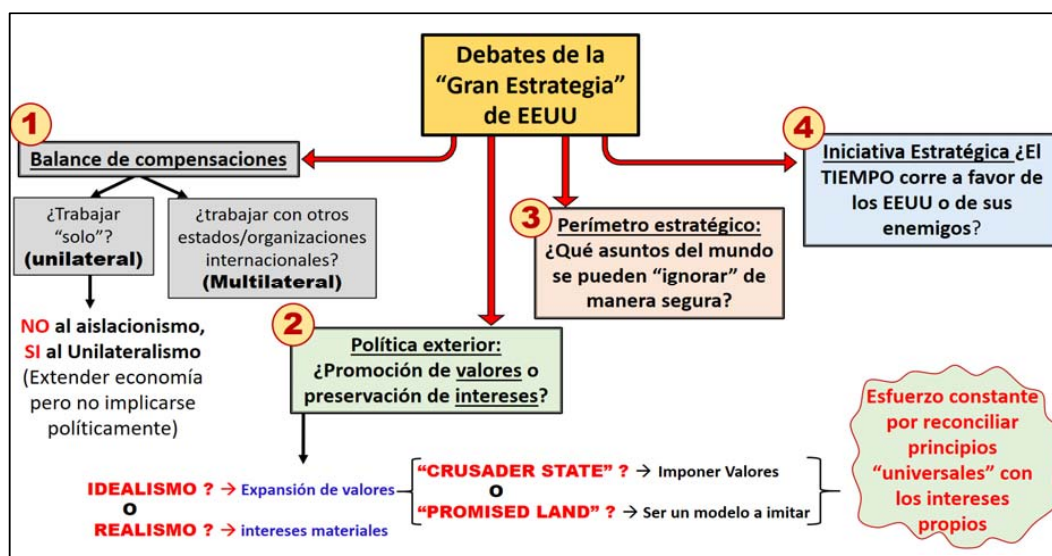


Figura 1. Los cuatro debates de la Gran Estrategia de EEUU² según Hemmer (Elaboración propia)

Desde el ámbito geopolítico, una estrategia es aquella que estudia los **modos** más adecuados para obtener una serie de **finés** (políticos), a través del uso racional de los **medios** disponibles a su alcance³.

En este contexto, una Gran Estrategia se diferencia de una estrategia convencional en el uso de los **medios** – que integraría a todos los Instrumentos de poder del Estado – y la definición de los **finés** – que serían de repercusión nacional y nunca particularizados a un sector determinado de la sociedad –⁴.

¹ HEMMER, Christopher, "American Pendulum. Recurring Debates in US Grand Strategy", Cornell University Press, New York, 2015.

² El periodo de estudio que abarca Hemmer es desde 1914 a 2014.

³ ALONSO BAQUER, Miguel. "Estrategia, Geoestrategia, Geopolítica". Documento de Análisis IEEE, 2010. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA08-2010

⁴ HEMMER, Christopher, "American Pendulum. Recurring Debates in US Grand Strategy", Cornell University Press, New York, 2015.

Para el caso de EEUU, el matiz está en que los **modos** por los que elabora su Gran Estrategia obedecen a su posición reconocida de primera potencia mundial, emitiendo una narrativa de cuál es su posición de cara al mundo para que sus aliados, o potenciales aliados puedan sentirse reafirmados, y sus enemigos, o potenciales enemigos, formalmente disuadidos.

Cuando hablamos de la Gran Estrategia estadounidense, la combinación de estos tres elementos – *medios, modos, fines* – es la que abona el terreno sobre el que acaban arraigando las «reglas del juego» del orden internacional.

Por tanto, esta Gran Estrategia constituye la exhibición de las credenciales estadounidenses para configurarse como el gran arquitecto geopolítico mundial, donde la intención es más importante que el contenido, y en la que se ofrece la visión que tiene EEUU de cómo afrontar el futuro de sus relaciones internacionales en el medio/largo plazo. Todo ello conforme a unos objetivos estratégicos destinados a un único gran fin o propósito: La búsqueda y preservación de la **Seguridad Nacional**.

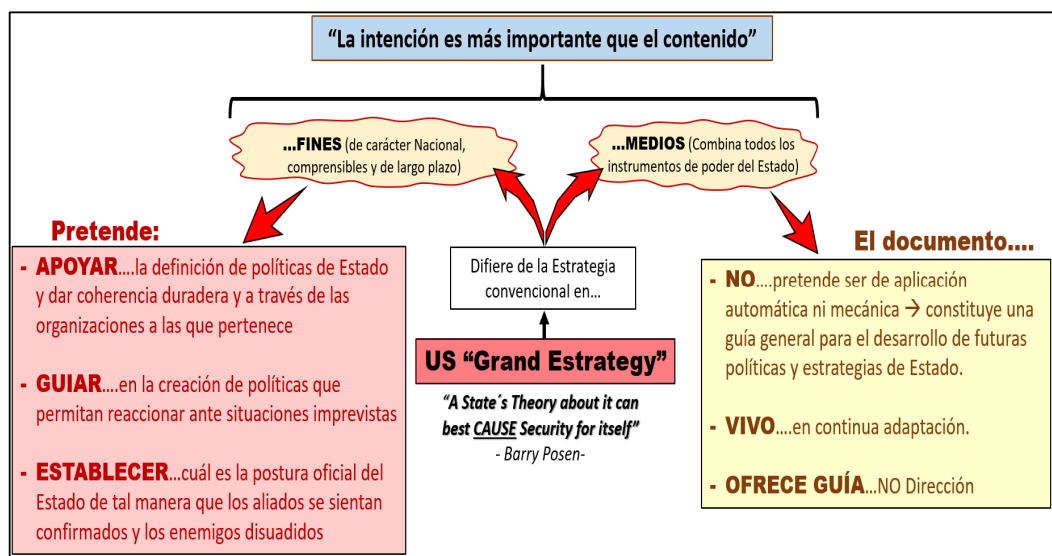


Figura 2. Gráfico explicativo "US Grand Strategy" según Hemmer (Elaboración propia)

Sin embargo, el enfoque racional y práctico de la Gran Estrategia ha sido históricamente complicado para EEUU, dado que su estatus de primera potencia y la necesidad de prosperar económicamente le han llevado a la aspiración de grandes objetivos – *como liberar al mundo de las guerras* – que demostrarían ser en la práctica inalcanzables.

Graham Allison ya hacía alusión a este aspecto idiosincrático de las sucesivas administraciones estadounidenses afirmando que: «priorizar todo es lo mismo que priorizar nada (...) Aspirar a proyectos geopolíticos desvinculados de las prioridades nacionales están abocados al fracaso»⁵.

De aquí se deduce que las claves para lograr que una Gran Estrategia sea efectiva pasan por perseguir objetivos de política exterior sin descuidar las prioridades a nivel doméstico. Esto permitirá alcanzar un equilibrio óptimo entre el uso de medios y la adecuación de los fines determinando con ello su verdadera efectividad.

¿Es previsible entonces una Gran Estrategia efectiva con la nueva Administración Trump? La expansión de la hegemonía liberal estadounidense ha ido dando paso a una pérdida de poder relativo de EEUU en un entorno estratégico cada vez más complejo y multipolar, impactando en las políticas de Seguridad Nacional y en las dinámicas del actual comportamiento de la nueva administración.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

Desde la doctrina «Monroe», de carácter fundamentalmente aislacionista, hasta el primer amago de institucionalismo liberal promovido por Woodrow Wilson⁶, la expansión de la hegemonía liberal estadounidense daría oficialmente su pistoletazo de salida al final de la II Guerra Mundial⁷. El problema de esta expansión habría sido traducir constantemente la teoría de la estabilidad hegemónica⁸ a una política exterior efectiva, donde la inversión en poder militar y el institucionalismo liberal cobrarían máximo protagonismo en los objetivos de alcanzar una paz duradera y una economía global estable.

⁵ ALLISON, Graham, "Destiny for War. Can America and China Escape the Thucydides Trap?" Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2017.

⁶ Vigésimo octavo presidente de Estados Unidos (1913-1921), conocido por impulsar la creación fallida de la Sociedad de Naciones fundamentada en la necesidad de abandonar el aislacionismo estadounidense.

⁷ "Era necesario afrontar una reconstrucción que fuera mucho más allá de lo puramente económico, restableciendo valores de referencia (...). Tenía [EEUU] que comprometerse más, formando, esta vez sí, parte activa de los nuevos organismos internacionales y asumiendo protagonismo en el diseño del nuevo orden internacional, uno "liberal" (...)" PORTERO, Florentino, "Los Fundamentos de la acción exterior de Estados Unidos" Panorama Estratégico 2024, Págs. 67-89, 2024 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9422638>

⁸ Esta teoría afirma que "una economía mundial liberal y abierta necesita de un poder hegemónico para su mantenimiento y estabilidad" MOLINA CAMPANO, Eduardo, "El Concepto de hegemonía en las relaciones internacionales: Una crítica a Andreas Antoniadis" Revista Internacional de Pensamiento Político, 2019.(p. 432) <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/4827/4236>

Sin embargo, la evolución de la Gran Estrategia de EEUU hasta finales del siglo XX demostraría ser finalmente improductiva en cuanto a su contribución al fortalecimiento de la Seguridad Nacional, que quedaría profundamente afectada tras los ataques del 11 de septiembre de 2001⁹.

Con este cambio de paradigma en la seguridad internacional, las siete estrategias que se sucederían a lo largo del siglo XXI irían respondiendo al pulso de la globalización, la evolución de la tecnología, el giro al Indo-Pacífico (motivado por la emergencia de China), y las amenazas transnacionales.

A la espera de la nueva NSS que suceda a la del 2022, esta concepción evolutiva de la Gran Estrategia estadounidense parece haber dado un giro de timón significativo con la reciente llegada de la Administración Trump, donde es evidente que ya ha dejado de ser prioritario mantener las reglas del juego del orden liberal de las que fueron precursores.

Los nuevos objetivos de política exterior estadounidense se han focalizado ahora en «castigar» a sus aliados con amenazas de retirar su paraguas de seguridad e imponer aranceles para colmar unos intereses que la nueva administración entiende nunca han sido considerados.

Por este motivo, hoy quizá cobra especial relevancia hablar de una nueva Gran Estrategia que, atendiendo a la definición de Barry Posen de «La teoría de Estado sobre cómo generar de la mejor manera posible y por sí mismo su propia Seguridad¹⁰», le encontramos máximo sentido ante un nuevo gobierno que está decidido a presionar a los estados que conforman la Comunidad Internacional (llámese aliado o no), para construir unas líneas de actuación en política exterior basadas exclusivamente en intereses nacionales.

Por tanto, la efectividad de una Gran Estrategia fruto de ese equilibrio deseable entre el uso de medios y adecuación de fines parece cada vez más desvirtuado de la realidad. Trump ha comenzado su mandato dando un golpe de autoridad en el seno de un escenario internacional cada vez más complejo y de creciente multipolaridad. El

⁹ EEUU emergería como líder incuestionable mundial tras la Guerra Fría, pero sería la última década que disfrutaría como "momento unipolar". KRAUTHAMMER, Charles, "The Unipolar Moment Revisited" The National Interest— Winter 2002/03, https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/krauthammer.pdf

¹⁰ POSEN, Barry. "Restraint. A new Foundation for US Grand Strategy". Cornell University Press, New York, 2014, (p.1)

problema es que la irrupción de nuevos actores, la falta de capacidad para resolver los conflictos actuales y el auge de China, parecen estar afectando cada vez más a la pérdida de poder relativo de EEUU, pudiendo verse afectada en última instancia su seguridad nacional.

Precisamente por el riesgo y las implicaciones globales que podría tener esa posible pérdida de seguridad estadounidense en el panorama internacional, en este artículo se pretende hacer una serie de reflexiones sobre la función hegemónica¹¹ y estado actual de la Gran estrategia de EEUU desde el enfoque del “Realismo”, dado que históricamente ha sido la teoría que más ha influido en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Para ello, se establecerá como línea de razonamiento tres premisas fundamentales de esta corriente¹²:

- **La primera es determinar si los «hechos prevalecen sobre los propósitos»**— es decir, si se está haciendo un análisis de los hechos más relevantes y determinando las causas que originan el comportamiento de los diversos actores. Esto es necesario para entender cuáles son sus aspiraciones y es el primer paso para edificar unas líneas de acción estratégicas coherentes.
- **La segunda es identificar si las «pasiones dominan la razón»** – una interpretación errónea de la situación, la percepción de falta de credibilidad, la inseguridad, el exceso de confianza, el auto concepto, la falsa percepción de poder..., están siempre presentes y pueden dar lugar a una política exterior contraria a los verdaderos intereses del Estado.

¹¹ “la hegemonía de Estados Unidos debe entenderse como la articulación continua entre 1) la acumulación permanente del poder colectivo (en el que se implican la difusión mediática del proyecto “universal” del hegemon; protagonismo en la creación y el funcionamiento de los espacios de articulación; mantenimiento de la expansión geográfica de capital e intercambio asimétrico) y 2) el ejercicio permanente del dominio (...) que posibilita e impulsa a que la potencia hegemónica dirija el sistema-mundo moderno hacia el mantenimiento y la expansión del capitalismo, aunque este objetivo se enfrenta a un proceso de declive hegemónico relativo”. MOLINA CAMPANO, Eduardo, “El Concepto de hegemonía en las relaciones internacionales: Una crítica a Andreas Antoniadis” Revista Internacional de Pensamiento Político, 2019.(p. 432)
<https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/4827/4236>

¹² Estas tres premisas se corresponden con postulados de distintas ramas del Realismo, en concreto del neorrealismo (Kenneth Waltz), del Realismo clásico (Hans Morgenthau), y del Realismo estructural Defensivo (Stephen Waltz), respectivamente. Se han escogido éstas al considerarse las más adecuadas para cumplir con los objetivos de este artículo. La corriente de pensamiento realista ha estado siempre presente en el curso de la historia y es la más utilizada en la disciplina de Relaciones Internacionales. Se hace popular a raíz de la II Guerra Mundial y entre sus características asume que la guerra es inevitable e inherente al ser humano y que no es conveniente tratar las guerras desde el prisma moral; afirma igualmente que hay que lidiar con un sistema internacional que es cada vez más anárquico y conflictivo que incentiva la búsqueda de poder, y que hay que desconfiar de las alianzas y las posibilidades reales del Derecho Internacional. (Baqués et al.,2023)

- **La tercera es si existe prudencia a la hora de apelar a una «lógica de ganancias relativas»**— Esta premisa implicaría la moderación de los intereses particulares en política exterior para que la maximización de poder de EEUU sea visto como la fuerza que empuja el interés general. «Un estado dominante ejerce una función hegemónica si dirige el sistema de estados en la dirección deseada y ello se percibe como la persecución del interés general¹³».

¿Por qué un enfoque realista?

El aporte esencial que ha hecho el realismo a lo largo de la historia puede resumirse en una sencilla frase: «Es la teoría llamada a enfrentar las cosas como son, en lugar de domesticarlas e imponerles una camisa de fuerza ideológica para verlas como se quiere que sean¹⁴».

La teoría del Realismo en relaciones internacionales se enmarca en una visión de conjunto de grandes potencias que conviven en un **sistema¹⁵ anárquico**; es decir, un sistema donde no hay garantías de que un Estado no pueda ser atacado por otro porque no hay un «arbitro», o autoridad superior, que esté por encima de ellos y que pueda intervenir o moderar una potencial confrontación.

Para modular esta anarquía, los estados se aferran a una búsqueda constante de poder para lograr un **equilibrio** que actúe como amortiguador de posibles conflictos. Es por ello que la guerra constituye para los realistas un medio legítimo al que se puede recurrir para devolver puntualmente ese equilibrio y seguir garantizando así la seguridad y supervivencia del Estado.

Por tanto, **el primer objetivo de una Gran Estrategia** pasa por asumir el hecho de que los estados se encuentran en un mundo donde la guerra **siempre es posible¹⁶**.

¹³ PÉREZ TAGLE, Jesús A. "La hegemonía de EEUU: una propuesta conceptual", Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 2022. (p.202) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8830241>

¹⁴ SANHUEZA CARVAJAL, R.A. "El Realismo Político. ¿Un denostado desconocido?" UNED. Teoría y Realidad Constitucional, 2003. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1039041>

¹⁵ Definimos aquí como "Sistema" a la "Organización de un dominio que actúa como fuerza limitadora o autorizadora de las unidades interactuantes" (WALTZ, Kenneth, "Teoría de la política internacional", 1979, p.108)

¹⁶ POSEN, Barry. "Restraint. A new Foundation for US Grand Strategy". Cornell University Press, New York, 2014, (p.2)

En este contexto, y atendiendo al escenario internacional que nos ocupa, nos encontraríamos inmersos en un mundo multipolar con cada vez más actores revisionistas que no aceptan el *Statu quo* ni la imposición de un orden basado en reglas.

Estos actores tenderían a asociarse e inclinarse hacia una posición más antagonista porque se supone que es el lado poderoso el que los atenaza. Un ejemplo representativo de esto lo podríamos ver en los BRICS¹⁷, el «Sur Global»¹⁸, y el llamado «Eje Autoritario» encabezado por China y que incluye a Rusia, Irán y Corea del Norte¹⁹. Desde esta posición, estos estados serían más apreciados y estarían más seguros, siempre y cuando la coalición a la que se unen logre suficiente poder en los ámbitos económico y defensivo para mantener ese ansiado equilibrio de poder con el bloque occidental.

La aplicación del enfoque realista a los principales escenarios del siglo XXI

Con el enfoque planteado, y dentro del panorama estratégico actual, cabe hacerse entonces una primera pregunta: Si la búsqueda de equilibrio de poder constituye para muchos realistas la «ley de la gravedad» de las relaciones internacionales, ¿Cuál es entonces el verdadero propósito que se esconde detrás de las estrategias aparentemente expansionistas de Xi-Jinping, Putin y Netanyahu?

La perspectiva realista que estamos planteando nos podría dar una posible respuesta: **modular el equilibrio de poder global aspirando a una posición preminente en el orden internacional**. Esto es lo que precipitaría a estos actores a aumentar sus pretensiones de soberanía – o *cuota de poder* – fortaleciendo así su posición sistémica – y *por ende su seguridad* – en dicho orden internacional.

¹⁷ BRICS se refiere a ciertos países de mercados emergentes (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y la lista de países que se unen al bloque está creciendo. Buscan establecer lazos más profundos entre las naciones miembros y cooperar fundamentalmente en la expansión económica para contrarrestar la influencia de Occidente en las instituciones globales.

¹⁸ “Nos guste o no, el Sur Global es ahora una realidad geopolítica, no una invención rusa ni una conspiración dirigida por China contra Occidente. Los líderes de los países en desarrollo que no quieren aislar ni a Rusia ni a China no son unos ingenuos insensatos o unos desinformados crónicos. Al igual que Occidente, persiguen sus intereses internos y externos” <https://www.politicaexterior.com/el-sur-global-es-una-realidad-geopolitica/>

¹⁹ “China está endureciendo globalmente su propio sistema, centrándose radicalmente en la posibilidad de un conflicto caliente con EEUU y aumentando la inversión en un eje autoritario que, aunque sigue siendo frágil, está construyendo un baluarte de bases de poder decididamente antiamericanas, antioccidentales y antiliberales desde Moscú a Teherán y Pyongyang” <https://www.politicaexterior.com/alemania-y-el-epicentro-del-reordenamiento-mundial/>

Con este razonamiento se podría explicar por qué China lleva tantos años centrando sus esfuerzos en no verse encerrada ni por tierra ni por mar en una región a la que «naturalmente» pertenece, o por qué Rusia ha respondido de la peor de las maneras posibles invadiendo territorio ucraniano ante la amenaza «existencial» que percibe con la expansión de la OTAN; o por qué Israel sigue aumentando sus asentamientos y recrudeciendo la guerra en Gaza y Líbano sino es para verse menos rodeada de enemigos que atenten contra su seguridad²⁰.

Pero lo realmente llamativo de esta lógica es que podría ser perfectamente aplicable a EEUU, en tanto que las aspiraciones de la nueva Administración Trump sobre Groenlandia, Panamá y Canadá confirman que la ampliación de soberanía puede llegar a convertirse en una cuestión de Seguridad Nacional²¹.

Por tanto, el enfoque del Realismo podría resultar hoy más pertinente que nunca, ya que, para poder hablar de evitar futuras guerras, es primordial profundizar primeramente en las causas que las originan. Esta teoría se opone a otras como el liberalismo (Idealismo), que frente a esta perspectiva realista, defiende que la asociación, la promoción de valores, las alianzas y los fundamentos del Derecho Internacional, son los únicos elementos realmente eficaces para evitar las guerras²².

Para los realistas, el gran error de la corriente liberal es precisamente el énfasis depositado en la capacidad de las instituciones para atenuar la situación de anarquía del sistema internacional.

El realismo sostiene además que las asociaciones y alianzas interestatales atentan contra la seguridad de los estados al ceder en cierto modo parte de su soberanía por los compromisos y obligaciones que se adquieren. Además, interpreta esos mismos

²⁰ “La seguridad como emancipación, las normas mundiales deben corresponder a las realidades locales y regionales. Los conflictos en el sistema internacional se vuelven más regionalizados, por lo que existe la necesidad de un sistema descentralizado para mantener el orden, una visión horizontal desde todos los niveles.”

<https://revistafal.com/equilibrio-de-poder-una-mirada-desde-la-teoria-critica/>

²¹ <https://www.politicaexterior.com/articulo/mirar-un-mapa-groenlandia-la-clave-del-articulo/>

²² Aquí otro autor “realista”, Van Evera, achaca la falta de concreción del realismo como el principal defecto de esta corriente, porque ha dado esperanzas a fallidas ideas de paz y desarme (...) “Una mayor concreción [del realismo] es el paso indispensable para ofrecer contramedidas que apoyen la toma de decisiones en favor de la paz”. BAQUÉS, J., “¿Cómo funciona el Mundo? Una perspectiva desde la geopolítica”. Valencia, Tyrant Lo Blanch, 2023 (p.86)

compromisos como siempre frágiles porque tienen su origen en una voluntad particular de los estados, y no así en una voluntad universal instituida por encima de ellos²³²⁴.

Trasladado al caso de EEUU, el partido demócrata siempre habría mostrado una mayor tendencia hacia el multilateralismo defendiendo que las instituciones internacionales ayudan a crear un lenguaje común de relaciones ordenadas, racionales y pacíficas. Además, el gran poder de EEUU le otorgaría el privilegio de escribir las reglas de esas relaciones, institucionalizándolas con sus valores y dominando las decisiones y los resultados²⁵.

Sin embargo, los republicanos (más realistas), siempre reprocharían a los demócratas esa predisposición a sacrificar su soberanía en favor de las organizaciones internacionales²⁶, tendencia que sin duda va a cobrar especial protagonismo hoy con Trump, con ese evidente rechazo al multilateralismo que ya está afectando a la credibilidad la OTAN y a las relaciones de EEUU con sus aliados tradicionales.

No obstante, en un mundo posmoderno, interconectado y sin fronteras se hace irremediablemente necesario actuar como un sistema cooperante y no como estados individuales, especialmente a la hora de enfrentar amenazas transnacionales o compartidas²⁷. Además, el compendio de interacciones y relaciones interestatales debería servir también para limitar las opciones interesadas de los estados²⁸.

Llevado al terreno práctico, la realidad es que a EEUU nunca le habrían afectado demasiado esas posibles constricciones derivadas de la acción cooperativa – y esto va a ser especialmente significativo en la nueva administración Trump – habiendo demostrado ya con creces que EEUU puede actuar libremente en contra de las reglas del orden liberal que ellos mismos fundaron.

²³ Ibidem.

²⁴ Los vetos y abstenciones recurrentes en el Consejo de Seguridad de la ONU por parte de EEUU, China y Rusia, son un claro ejemplo de la prevalencia de los intereses nacionales sobre cualquier otra consideración.

²⁵ POSEN, Barry. "Restraint. A new Foundation for US Grand Strategy". Cornell University Press, New York, 2014

²⁶ Ibidem

²⁷ Entre estas amenazas se encuentra el terrorismo internacional, pandemias y epidemias, cambio climático e inmigración ilegal.

²⁸ BAQUÉS, J., "¿Cómo funciona el Mundo? Una perspectiva desde la geopolítica". Valencia, Tirant Lo Blanch, 2023.

Aún con todo esto, y desde una perspectiva realista, los estados deberían aceptar, además de la posibilidad de la guerra, la acción cooperativa siempre y cuando no afecte al equilibrio de poder del Sistema²⁹.

Los desequilibrios del sistema y su impacto en la seguridad

Para que el equilibrio anárquico pueda modularse en el sistema internacional los estados deberían de ser capaces **de garantizar por si mismos su propia seguridad (self-help)**³⁰. El problema es que el crecimiento de EEUU como hegemon liberal ha ido fagocitando la capacidad de defensa del bloque occidental, quedando su seguridad cada vez más subordinada a la protección del paraguas militar del gigante norteamericano.

Sin embargo, en el contexto actual EEUU ha elegido ser más «temido» que «amado», en una clara alusión a la concepción maquiavélica de que «las relaciones interestatales son más fiables si se dirimen en términos de poder; o más bien, en términos de temor». Y ese temor encuentra su fundamento en la posibilidad que oprime a gran parte de la Comunidad Internacional de dejar de contar con EEUU como gran benefactor y protector sino se atienden las exigencias de la nueva administración.

Esto constituye un problema grave hoy en día sobre todo en el contexto de la guerra de Ucrania, donde el deterioro de las relaciones de EEUU con la UE ha dejado patente la incapacidad de defensa autónoma del bloque europeo ante la amenaza rusa.

²⁹ Esta perspectiva realista atiende más a una concepción “defensiva” de las relaciones internacionales, en donde el estado más poderoso atiende a las necesidades de otros estados sin renunciar a su posición de liderazgo, y a su vez estos estados tratan de mejorar su posición de poder en el sistema sin aspirar a alcanzar esa posición de liderazgo. El realismo defensivo predice que en una situación que favorezca la defensa, los estados apoyarán el mantenimiento del *statu quo* (JORDÁN, J. 2013) La otra vertiente es el realismo ofensivo inspirado por John Mearsheimer. Esta perspectiva sostiene que “los estados tienden a acumular el mayor poder posible, aspirando incluso a una posición hegemónica (...) lo que no evita que se puedan alcanzar acuerdos basados en la cooperación sobre asuntos de interés común” (MEARSHEIMER, J. 2003). Lo interesante es que, de una forma u otra, ambas vertientes admiten la acción cooperativa.

³⁰ “Dada la anarquía, los Estados, como unidades políticas egoístas, deben lidiar y trabajar dentro de la distribución de sus capacidades materiales, entendidas como poder militar. La distribución diferencial de estas capacidades genera incertidumbre, lo que motiva a los Estados a garantizar su seguridad maximizando las ganancias relativas para proteger su posición en el sistema (Grieco, 1988). Los Estados temen el poder de otros Estados, pero no pueden recurrir a ningún otro organismo que pueda garantizar su seguridad en caso de conflicto. Por lo tanto, para los neorrealistas, la autoayuda es una función de la anarquía (Waltz, 1979)” [traducción del autor]. FRANCIS O. CHAN, “A Study of Self-Help in Anarchic International Systems”, 2010, <https://www.e-ir.info/pdf/4697>

Antes de la llegada de Trump, EEUU orquestaba un orden liberal al que proporcionaba beneficios para fortalecer su posición sistémica porque sus intereses nacionales así lo aconsejaban³¹ (hecho que lo convertía de facto en hegemon liberal).

Este liderazgo hegemónico proporcionaba un orden relativamente estable que solo podía perdurar si se continuaba con el consenso entre los sistemas políticos de todos los estados implicados y una demostrada capacidad de adaptación ante los cambios del sistema internacional.³²

Sin embargo esto no ha sido así, y lo que ha provocado finalmente es **una fisura en la estructura de equilibrio de poder**,³³ convirtiendo la «anarquía» en una «jerarquía» de estados dependientes afines al liderazgo estadounidense y del que ha derivado un protectorado que ya está dando evidentes muestras de fragilidad.

Esa fragilidad se produce por la renuncia tácita de EEUU de continuar actuando como hegemon liberal tradicional, en tanto que ya no le interesa empeñar su poder al servicio del mantenimiento de un régimen que ya no sirve a sus intereses nacionales.

Con todo lo expuesto anteriormente, y para destacar la importancia de este enfoque realista, cabría hacerse una segunda pregunta atendiendo precisamente a esa desconexión hegemónica de EEUU en el contexto de la guerra de Ucrania: ¿Qué es lo que más podría temer Putin, los efectos de un posible empleo de fuerza armada con la activación del Artículo 5³⁴ de la OTAN, o una reconfiguración defensiva y visible de los estados que la integran? O si se quiere: ¿Qué sería lo más efectivo para frenar las

³¹ "La hegemonía o el liderazgo se basa en una creencia general en la legitimidad del hegemon, al mismo tiempo que está constreñida por la necesidad de mantenerse; los otros estados aceptan las reglas del juego del Estado hegemónico a causa de su prestigio y status en el sistema político internacional" SANHUEZA CARVAJAL, R.A. "El Realismo Político. ¿Un denostado desconocido?" UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núms 10-11, 2º semestre 2003, pp. 401-421. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1039041>

³² "El liderazgo (...) debe estar en constante renovación, pues "el grupo dominante" tiene que enfrentar una "constante superación de equilibrios inestables" con los grupos subordinados. PÉREZ TAGLE, Jesús A. "La hegemonía de EEUU: una propuesta conceptual", Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 2022. (p.205)

³³ "La anarquía continúa tanto en cuanto la auto-ayuda ilimitada se mantenga como una opción preeminente (...). La hegemonía es un defecto de la estructura (...). HAAS, Ernst B, "Words can hurt you; or, who said what about regimes", Cornell University Press, 1989.

³⁴ "Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, (...) será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, (...), ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte". [NATO - Topic: Collective defence and Article 5](#)

pretensiones rusas, confiar en los fundamentos de los tratados de Seguridad colectiva y del Derecho Internacional, o una clara y decidida apuesta por la disuasión convencional?

Lo que se está poniendo realmente como objeto de debate es que, si se aboga por una política de apaciguamiento con Rusia, o de desarme, o incluso de rendición de Ucrania – *y todo a instancias de EEUU* – ¿Qué señales estaríamos mandando a Putin?³⁵

Las premisas realistas aplicadas a la Gran Estrategia estadounidense

Como se ha mencionado anteriormente, la primacía de los **hechos** sobre los **propósitos** conforma la **primera premisa realista** que se quiere abordar en el análisis de la Gran Estrategia estadounidense.

Según Edward Carr, precursor del primer gran debate de las Relaciones Internacionales, «la buena teoría no es la que compite contra los hechos, sino la que es capaz de dar cuenta de esos hechos (...) El Derecho Internacional, la noción de Comunidad Internacional, son falacias (...). Los buenos propósitos no pueden prevalecer sobre los hechos».

Por tanto, desde esta perspectiva, las medidas necesarias para mitigar la potencial inestabilidad actual pasarían porque los **propósitos**, bien promovidos por el Derecho Internacional o alimentados por intereses específicos, no prevalezcan sobre la **realidad de los hechos**, evitando con ello una combinación de ingenuidad y mala praxis en las acciones que se deriven de la aplicación de la Gran Estrategia estadounidense.

Sobre la base de esta primera premisa realista, es importante tener en cuenta que la verdadera puesta en práctica de las acciones de EEUU en política exterior estará siempre influida por la combinación de tres aspectos fundamentales (todos ellos característicos de cualquier gobierno occidental):

- La ideología y afiliación política de los gobernantes.
- Las tendencias poco continuistas de los gobiernos que se van alternando en el poder.

³⁵ “Si Putin emerge victorioso después de haber estado al borde del fracaso solo por un cambio repentino en la política estadounidense, la Seguridad Global será reconducida hacia unos derroteros muy peligrosos” (Foreign Affairs, 2025)
[Traducción del autor] [Ukraine Without America: How Kyiv Can Persist in the Face of a Hostile Washington](#)

- **La predisposición psicológica de ciertos gobernantes hacia determinadas pautas de actuación.**

Es en este último aspecto donde se quiere centrar particularmente la atención por la relevancia que tiene hoy en día. Kenneth Waltz ya hacía alusión al factor psicológico de los gobernantes y su repercusión en el posible estallido de las guerras afirmando que: «El orgullo, la vanidad, la ira o hasta el odio son factores que explican las guerras a modo de una fatalidad de la que no podemos escapar³⁶».

Esta afirmación de Waltz es la que nos lleva a **la segunda premisa realista** que se quiere poner en valor: «**Las pasiones dominan la razón**». Esta premisa resulta muy oportuna en el panorama actual por el escenario de incertidumbre que se presenta tras el regreso de Trump a la presidencia estadounidense.

Las implicaciones mundiales que ya estamos viendo con la vuelta de Trump tienen que ver con esa notable impetuosidad, improvisación y carácter antisistema («*outsider*») que se le atribuye y que lo diferenciaría claramente de sus predecesores³⁷, especialmente en cuanto a la visión del lugar que debería ocupar EEUU en el mundo, y en cómo se tendría que actuar sobre él (o más bien, respecto a él).

En este sentido, existe una obsesión por endurecer la política exterior con China especialmente en el ámbito económico y tecnológico, en tanto que EEUU lo sigue viendo como su máximo rival geopolítico y por tanto la única gran potencia que le podría disputar su hegemonía.

Para poder centrarse en China, Trump afronta su nuevo mandato con la predisposición psicológica – y *la tendencia heredada de la Administración Biden* – de seguir potenciando su competición con el gigante asiático y de relegar a un segundo plano el resto de asuntos internacionales, empleando para ello una diplomacia coercitiva con aliados y no aliados, que se traducen en medidas de presión económica y militar para acabar de

³⁶ BAQUÉS, J., “¿Cómo funciona el Mundo? Una perspectiva desde la geopolítica”. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2023

³⁷ Según Fiona Hill, directora principal para Europa y Rusia en el Consejo de Seguridad Nacional de EEUU durante el anterior mandato de Trump y autora del libro: «*There Is Nothing for You Here: Finding Opportunity in the Twenty-First Century*», son más las similitudes que podemos encontrar entre Trump y Putin que entre Trump y sus predecesores en el gobierno. La manipulación y la explotación de los medios de comunicación nacionales, las apelaciones a sus propias versiones de la “edad de oro” de sus respectivos países, la compilación de listas personales de “héroes nacionales” para atraer a sus votantes con nostalgia y conservadurismo, y su compilación de listas personales de enemigos, son características que según Fiona Hill comparten ambos mandatarios. [Fiona Hill: How Putin Exploits American Dysfunction and Fuels American Decline](#)

manera tajante con los problemas del mundo y favorecer exclusivamente los intereses estadounidenses.

No obstante, la realidad es que detrás de estas aspiraciones se esconden muchas de las vulnerabilidades que presenta el sistema político norteamericano, especialmente a nivel interno, con esa pérdida de confianza en la clase política que se ha venido viendo en los últimos años y una crisis democrática de donde se deriva la necesidad de elevar las prioridades en los asuntos domésticos.

Es por ello que EEUU necesita imperiosamente dedicarse a los **asuntos de política interna** y apelar a la **cooperación efectiva** con sus aliados en los retos internacionales, si bien es cierto que con Trump parece que la tendencia va a ser la de centrarse en una política exterior agresiva a nivel global sin reparar en las posibles implicaciones a nivel doméstico. La combinación de una ambiciosa agenda de política exterior descuidando el enfoque a los asuntos internos amenaza con generar un desequilibrio entre los medios y los fines de la Gran Estrategia estadounidense.

Lo que además es evidente es que EEUU no puede abarcar todos los problemas del mundo actual porque **atentaría contra su propia seguridad**, especialmente por el carácter transnacional de las amenazas de hoy en día y porque hace mucho tiempo que el gigante norteamericano ya no goza de la protección de sus «fronteras naturales».

Toda esta realidad nos descubre a una gran potencia que tiene motivos para dudar de sí misma³⁸, lo que podría afectar a algo tan idiosincrático del pensamiento político estadounidense como es el **mantenimiento de su credibilidad**. Esto lo destaca Dominic Johnson en su libro *Overconfidence and War*, cuando habla de la paradoja que siempre ha perseguido a la Gran Estrategia norteamericana: «EEUU podría ir a la Guerra solo para reafirmar una **credibilidad** que es la que se supone debería de hacer la guerra innecesaria³⁹»

Por tanto, el hecho de que EEUU perciba que pierde credibilidad a nivel internacional podría tener serias repercusiones a nivel global. La desconfianza que está generando en sus aliados tradicionales podría dar pie a la búsqueda de un reordenamiento de este

³⁸ ZAKARIA, Fareed, "La superpotencia que duda de si misma". Política exterior, 2024 <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-superpotencia-que-duda-de-si-misma/>

³⁹ JOHNSON, D. "Overconfidence and War- The Havoc and Glory of Positive Illusions", Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, 2004.

orden fracturado, y por tanto un futuro relevo hegemónico en el sistema internacional⁴⁰. Si entre las pretensiones iniciales de China no estaba la de ser el nuevo hegemón, con el nuevo comportamiento de EEUU (el de ejercer una posición dominante sin liderazgo⁴¹), se le están dando incentivos para ello.

Por eso la concepción realista de los asuntos internacionales implica la adopción por parte de EEUU de una conciencia situacional de la imagen actual que proyecta sobre el mundo, es decir, de cómo es percibido por el resto de potencias⁴². Esta conciencia es la que indudablemente va a definir mejor el **cómo se debería** actuar responsablemente en política exterior, con esa empatía estratégica que es la que va a conformar nuestra **última premisa realista**.

Esta premisa es la que nos lleva a la necesidad de apelar a la prudencia a la hora de maximizar ganancias relativas que afectaría necesariamente a los intereses estadounidenses, ya que le obligaría a decidir sobre el orden de prioridad de los asuntos internacionales en base a objetivos universales de seguridad y estabilidad.

Desde la óptica estadounidense, esta perspectiva tendría más inconvenientes que ventajas: por un lado, mejoraría la imagen y credibilidad de EEUU a nivel internacional al contribuir de manera efectiva a la seguridad internacional, pero por otro lado descentraría a EEUU del interés preferencial que ocupa China en cuanto a la competición geopolítica que mantiene con el gigante asiático.

No obstante, es importante destacar que esta opción de “re-priorizar” los intereses estadounidenses en favor de la estabilidad global no debe entenderse como la adopción de políticas de «apaciguamiento» (appeasement), para impedir a toda costa la escalada de una crisis en una determinada región. La adopción de este tipo de políticas concedería

⁴⁰ “Las unidades estatales se vuelven propensas a apoyar un reordenamiento, lo cual da pauta al surgimiento de liderazgos con pretensiones hegemónicas. El relevo hegemónico funciona dotando de contenido al nuevo sistema interestatal y reactivando la cooperación entre sus unidades, contribuyendo a darle nuevos impulsos al Sistema Mundo” (...) PÉREZ TAGLE, Jesús A. “La hegemonía de EEUU: una propuesta conceptual”, Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 2022 (p.206)

⁴¹ “El poder del hegemón se configura y expresa mediante un equilibrio siempre variable entre coerción y consenso (...) El **liderazgo** siempre tiene que pensar en el **dominio** y viceversa, (...) en una dinámica en la que los dos vectores trabajan constantemente para acoplarse entre sí” (Ibídem, p.202)

⁴² Un ejemplo muy ilustrativo de esto es la percepción vietnamita de los estadounidenses en el contexto de la guerra de Vietnam. El convencimiento que tenía el gobierno de EEUU de la necesidad de intervención para liberar del comunismo la región, contrastaba con la percepción que tenía el pueblo vietnamita que los veían como fuerzas de ocupación que obstaculizaban su independencia como país. El miedo a la expansión del comunismo y el no comprender que el problema solo se podía solucionar de manera doméstica sin injerencia externa, fueron los dos grandes motivos que llevarían a EEUU a fracasar en la guerra de Vietnam. (TOUCHMAN, Barbara W. “The March of Folly”, 1984)

por ejemplo a Rusia la posibilidad de anexionar territorio ucraniano ya ocupado para acabar con la guerra – *lo que, hoy por hoy, parece bastante probable* – o en dejar que China acumule más poder e influencia; o incluso en reducir o cortar drásticamente el apoyo a Israel tanto económica como militarmente en la guerra de Gaza.

Estas tres líneas de acción arrojarían una falsa percepción de una paz inmediata y duradera, pero la realidad es que con suerte cesarían las hostilidades solo por un tiempo. La historia nos dice que las políticas de apaciguamiento son una mala inversión de futuro⁴³.

Frente a esta perspectiva de ganancias relativas, lo cierto es que la única lógica que mantiene alejada a las grandes potencias de una posible confrontación es la que podríamos llamar de ganancias «cero»; o si se quiere, la que representa la disuasión nuclear. En esta lógica nadie ganaría «nada»– o todos perderían «todo»– por el principio inmutable de mutua destrucción asegurada. Resulta por tanto paradójico pensar que las armas nucleares contribuyen a la paz Internacional en tanto que su posesión es lo que evita precisamente su uso⁴⁴.

Durante la crisis de los misiles de Cuba de 1962 – único momento en el que el mundo estuvo al borde de una guerra nuclear –, esta lógica de ganancias cero estaría muy presente durante el proceso de la decisión. Nadie quería una confrontación nuclear pero tampoco renunciar a sus prioridades estratégicas en seguridad nacional. Por eso además de abordar aspectos racionales del proceso de la decisión, también se tuvieron que superar pasiones y sesgos que formaron parte íntegra de aquellos debates.

El mundo era el único actor que podía ganar, pero tendría que ser a costa de que ambos países cedieran en sus intereses. La resistencia a una solución lógica y razonada constituye un ejemplo claro de ese dominio de las pasiones que acompañaron a toda la crisis, ya que, desde un punto de vista estrictamente racional, es difícil de entender que

⁴³ Véase por ejemplo el caso “Munich”, que constituyó el preludio de la II Guerra Mundial, y la conferencia de Yalta, al final de la guerra, que otorgaría parte de Polonia a la Unión Soviética de Stalin. Por otro lado, Winston Churchill, al dirigirse a la Cámara de los Comunes en 1950, cuando descendía el Telón de Acero, sostuvo que las condiciones, más que el dogma, deberían decidir la cuestión. “El apaciguamiento en sí mismo puede ser bueno o malo según las circunstancias. Apaciguar la debilidad y el miedo es igualmente inútil y fatal. El apaciguamiento desde la fuerza es magnánimo y noble y podría ser el camino más seguro y quizás el único hacia la paz mundial”. <https://engelsbergideas.com/essays/churchill-arch-pragmatist/>

⁴⁴ (...) “uno de los factores que más está influyendo en la preservación de la paz internacional quizá sea que esas grandes potencias se benefician de la disuasión ofrecida por las armas nucleares que todas ellas poseen” (IKENBERRY, 2011)

se dejara que la situación escalara hasta los límites a los que llegó sin haber llegado mucho antes a la solución⁴⁵.

En palabras de Presidente Kennedy: «Es fundamental que mientras defendemos nuestros intereses vitales, se eviten situaciones entre potencias nucleares que fuercen a uno de los adversarios a elegir entre la retirada humillante o la guerra nuclear».

Por eso, a día de hoy, aún cabe preguntarse si en aquellos trece días agónicos en donde el mundo estuvo al borde del holocausto nuclear, fueron los debates «realistas» los que ayudaron a superar la situación, o fue la realidad de la situación la que ayudó a superar los debates.

Conclusiones

La evolución del entorno estratégico y la creciente conflictividad en lo que llevamos de siglo están repercutiendo en una reconfiguración defensiva de los estados y una aceptación definitiva de que **la guerra es siempre posible**. La llegada de la nueva administración Trump y su ruptura con Occidente no ha hecho sino crear una verdadera conciencia de esta posibilidad, haciendo de ella la necesidad de plantear un enfoque realista para analizar la actual estrategia de EEUU.

Con el Orden liberal fracturado y la seguridad del bloque occidental expuesta, el nuevo mandatario estadounidense representa un caso paradigmático de la búsqueda de soluciones inmediatas a problemas complejos a través de un férreo unilateralismo. Esta tendencia repercute en una mayor concentración de esfuerzo económico y tecnológico en la competición con China, un abandono del proteccionismo estadounidense a Europa, y una guerra arancelaria a nivel global.

Frente a esta forma de ver el mundo, la realidad presenta una conflictividad internacional y una fortaleza de China difícil de gestionar y que está afectando a la pérdida del poder relativo de EEUU, lo que unido a los problemas domésticos y ese carácter antisistema de Trump – *que nunca ha dejado de ver enemigos tanto fuera como dentro del propio*

⁴⁵ EEUU retiraría los misiles norteamericanos de Turquía en un plazo de 6 meses, renunciando por tanto a una máxima de seguridad nacional, y la Unión Soviética haría lo propio con los misiles de Cuba, renunciando por su parte a una posición estratégica que le otorgaba ventaja sobre la desproporcionalidad numérica de armas nucleares.

sistema político norteamericano – arrojan dudas de si nos encontramos ante una potencia en declive o una nueva forma de hegemonía que renuncia a liderar por el interés común y que busca reafirmarse con políticas de «dominación».

La falta de análisis de las causas que originan el comportamiento de los distintos actores, la primacía de las pasiones sobre la razón, y la tendencia a maximizar el poder y las ganancias relativas, alejan toda posibilidad de construir una estrategia efectiva – *equilibrada en medios, modos y fines* – que devuelva a EEUU a la posición de liderazgo que daba relativa estabilidad al orden internacional.

La opción de contar con una Gran Estrategia equilibrada con el foco puesto en las cuestiones domésticas parece que va a quedar relegada definitivamente a políticas *ad hoc*, eliminando trámites burocráticos y de generación de debates para el proceso de la decisión que se verán condicionados por la capacidad de improvisación del nuevo mandatario estadounidense.

Esta posibilidad refuerza la idea de que la elaboración de una Gran Estrategia debe basarse en una concepción realista de lo que acontece en el nuevo orden que se está formando, optando por la prudencia y empatía estratégicas y un análisis efectivo sobre las causas que explican la conflictividad global.

La incapacidad de EEUU de resolver la verdadera posición que quiere ocupar en este nuevo sistema y las consecuencias que se podrían derivar de ello, podría llevar a los estados a un reordenamiento que allane el camino a China para erigirse como el siguiente hegemon. La configuración de este nuevo Orden podría confirmar esa gran paradoja que acompaña desde siempre a la Gran Estrategia estadounidense de justificar una guerra por una cuestión de credibilidad.

*Gonzalo Rodríguez Suanzes**

Capitán de Fragata, DEM

Departamento de Estrategia, Seguridad y Defensa de la ESFAS.



39/2025 23 de mayo de 2025

Guillermo López, Héctor Izquierdo, Jaime
Herrero, Luis Lanchares, María Adrio;
María Enciso *

España ante la reconstrucción de Ucrania: papel de nuestro país en el conflicto, ámbitos de colaboración y posicionamiento

España ante la reconstrucción de Ucrania: papel de nuestro país en el conflicto, ámbitos de colaboración y posicionamiento

Resumen:

Este artículo analiza el potencial aporte de España en la reconstrucción de Ucrania tras el conflicto armado con Rusia. Se abordan diferentes ámbitos en los que España puede tener un papel destacado: seguridad militar, diplomacia, industria de defensa, energía, infraestructuras, vivienda, economía, comercio, agricultura, sanidad, cooperación social, ayuda humanitaria y educación. El estudio resalta la experiencia previa de España en situaciones similares y enfatiza la importancia de un posicionamiento estratégico claro, coordinado con la Unión Europea y la OTAN. Se destaca la rentabilidad de esta participación, especialmente en términos diplomáticos, militares y económicos, subrayando la necesidad de actuar con prontitud para consolidar la posición española en el contexto internacional posconflicto.

Palabras clave:

Ucrania, reconstrucción, seguridad, posconflicto, cooperación, relaciones bilaterales.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

España ante la reconstrucción de Ucrania: papel de nuestro país en el conflicto, ámbitos de colaboración y posicionamiento

Abstract:

This article analyses Spain's potential contribution to the reconstruction of Ukraine following the armed conflict with Russia. It addresses various areas in which Spain can play a leading role: military security, diplomacy, defense industry, energy, infrastructure, housing, economy, trade, agriculture, healthcare, social cooperation, humanitarian aid, and education. The study highlights Spain's previous experience in similar situations and emphasizes the importance of a clear strategic position, coordinated with the European Union and NATO. The study highlights the profitability of this participation, especially in diplomatic, military, and economic terms, underscoring the need to act quickly to consolidate Spain's position in the post-conflict international context.

Keywords:

Ukraine, reconstruction, security, post-conflict, cooperation, bilateral relations.

Introducción e hipótesis

El objeto de estudio de este artículo consiste en valorar la aportación de la participación de España en el proceso de reconstrucción de Ucrania. La idoneidad del trabajo queda marcada por encontrarnos ante el mayor conflicto militar acaecido en el continente en los últimos 70 años y las preguntas de investigación se dirigen a estudiar la incidencia que implicaría el posicionamiento post conflicto hacia y desde España, los factores facilitadores e inhibidores y los mecanismos para su posicionamiento.



Fuente: El Orden Mundial (2025)

Revisión de la literatura/marco

Origen del conflicto, situación actual, actores, pesos y objetivos

El conflicto tiene antecedentes geopolíticos como la promesa que el presidente George W. Bush hizo en 2008 en la Cumbre de Bucarest, de que Ucrania entraría en la OTAN; la crisis de Georgia en 2008; la anexión de Crimea en febrero y marzo de 2014; y las acciones militares y paramilitares rusas en las Repúblicas Populares de Donetsk y Luhansk, desde marzo de 2014. Entre los fundamentos ideológicos, destaca la centenaria cultura estratégica rusa, basada en el «derecho y deber de proteger a los compatriotas»¹ se hallen donde se hallen. Recordemos que desde su llegada al poder el presidente Putin ha publicado dieciséis documentos sobre este asunto. En ese contexto, Rusia gastó en defensa un 4,1 % de su PIB en 2021, y tiene una industria militar capaz,

¹ MILOSEVICH-JUARISTI M. (2024), «Las raíces de la actual cultura estratégica de Rusia», ARI, n.º 128/2024, 1 de octubre de 2024.

segunda del mundo en ventas de armamento. Frente a eso, Ucrania llegó al inicio del conflicto lastrada por una creciente división política, cultural y socioeconómica (protestas contra el presidente Kuchma en 2000, Revolución Naranja en 2004-2005, Maidan en 2013-2014). Desde 2014, Ucrania ha recibido apoyo de la OTAN y la UE y el auxilio bilateral de diversos Estados, entre ellos, España. Rusia cuenta en 2025 con la ayuda de regímenes como los de Corea del Norte, Irán, Mali y Venezuela, pero sobre todo con el imprescindible apoyo de China, en una estrategia de influencia en el «Sur global» como demuestra el balance del voto de condena de la Asamblea General de la ONU. La presente fase de la guerra de agresión rusa empezó el 24 de febrero de 2022 con la invasión de territorios del este de Ucrania. Esta última llevó la iniciativa en varios momentos (contraofensivas de Jersón y Járkov, incursión en Kursk), pero hoy Rusia domina la situación, especialmente tras el último giro de la política exterior de EEUU. Aunque Rusia está debilitada y las sanciones económicas empiezan a mostrar los signos esperados, las probabilidades de que Ucrania recupere extensiones significativas de su territorio perdido parecen escasas.

Marco de Ucrania donde España podría actuar

La situación económica de Ucrania es catastrófica. No solo ha perdido la parte más industrializada y más densamente poblada del país, sino que su infraestructura de transporte y gran parte de la industria han quedado arrasadas por los bombardeos rusos. La estrategia rusa ha ido adaptándose a las circunstancias de la guerra, pero actualmente cifra su «éxito estratégico»² en quedarse con las cinco regiones anexionadas a la Federación Rusa: Crimea (marzo de 2014) y Donetsk, Jersón, Lugansk, y Zaporíyia (octubre de 2022). Hasta la fecha, el conflicto solo afecta directamente a Rusia y Ucrania, pero nadie olvida que esta última tiene frontera terrestre con cuatro Estados miembros de la OTAN y el litoral del mar Negro involucra a otros dos.

Qué se ha hecho de reconstrucción en Ucrania hasta la fecha

² FUENTE COBO I. (2024), «Ucrania 2024. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz?», Documentos de Análisis, IEEE, 63/2024, 16 de octubre de 2024.

El Gobierno Español ha destinado más de 100 millones de euros a asistencia humanitaria y un equipo español de médicos formadores. En mayo de 2023 se suscribió un acuerdo con el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) para aportar 100 millones en garantías financieras, en 2025 una contribución adicional de 10 millones de euros para atender a grupos vulnerables. También se ha acogido a refugiados, en el marco de la misión de asistencia militar de la EUMAM Ucrania, se ha transferido conocimiento para mejorar la capacidad militar de las Fuerzas Armadas de Ucrania. Además, España ha proporcionado material militar, se han fortalecido los lazos industriales y prestado apoyo político y diplomático.

Experiencia de España en procesos de reconstrucción

Tanto en conflictos bélicos: Irak, Afganistán, Kosovo, Yugoslavia, Golfo Pérsico, como en catástrofes naturales: Terremoto de Haití o Volcán de La Palma, España ha participado activamente. Sirva de ejemplo la plaza de España en Mostar o la plaza de Barcelona en Sarajevo denominadas así en honor al trabajo de los soldados españoles durante la reconstrucción, o las reuniones de la presidencia española del Consejo de la UE, donde el modelo de La Palma, tanto a nivel económico como de recuperación de pueblos y terrenos de los gases y lava fuera reconocido avala la experiencia de España para tener un papel relevante.

Financiación de la reconstrucción y mecanismos de estabilización

Los organismos internacionales más importantes (ONU, FMI, BM) han analizado los elementos esenciales del conflicto y la configuración de la ulterior reconstrucción. En ese sentido, destaca el documento de análisis elaborado por el Banco Mundial en diciembre de 2023, así como el “Mecanismo para Ucrania” (adoptado por el Parlamento Europeo en febrero de 2024) con una ayuda financiera total de 50.000 M€ a través de tres Pilares: i) concesión de subvenciones y préstamos. ii) movilización de inversiones públicas y privadas, en forma de garantía presupuestaria, instrumentos financieros u operaciones de financiación mixta y iii) asistencia técnica sobre legislación de la UE y las reformas estructurales a acometer.

Qué puede aportar a España: (De España a Ucrania)

Seguridad militar

Desde el inicio de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, las Fuerzas Armadas Españolas (FAS) han contribuido, de acuerdo con los intereses nacionales, a reforzar la seguridad en el flanco este de la Alianza, conscientes de que la seguridad de España se facilita con nuestro compromiso allende nuestras fronteras y de la necesidad de ser solidarios con nuestros aliados. En este contexto las FAS, de acuerdo con los requerimientos derivados del planeamiento militar de la OTAN, vienen participando en actividades de vigilancia y seguridad en tiempo de paz que contribuyen a una disuasión creíble y crean condiciones que coadyuvan a una defensa eficaz³, acciones que sin duda habrá que continuar realizando y que complementarán aquellas que se deriven de la decisión de la Unión Europea de "...incrementar la producción de la industria europea de defensa...intensificar nuestro apoyo militar y nuestra cooperación con Ucrania, mejorando al mismo tiempo nuestra preparación en materia de defensa y nuestra soberanía europea"⁴.

España, manteniendo las premisas anteriores, tendrá oportunidades en el ámbito de la seguridad para de forma activa y relevante contribuir a alcanzar los objetivos que marque la Unión Europea. Un esfuerzo de carácter nacional al que las FAS podrían sumarse manteniendo, en el ámbito OTAN, las acciones que se están realizando en la actualidad; "...proporcionando apoyo y equipamiento militar" y trabajando "codo con codo con Ucrania en su reconstrucción"⁵ en los términos que se determinen; y estando preparadas para cuando se den las condiciones y si así se decide, a aportar las capacidades que se

³ La aportación de las FAS a la disuasión y defensa del área euroatlántica -integral, equilibrada, en todos los dominios, a la postre acorde con las capacidades militares españolas- es muy significativa y apreciada por nuestros aliados. Más concretamente, "España participa de una forma muy significativa en el refuerzo del flanco este de la OTAN con el despliegue de efectivos terrestres en Letonia, Eslovaquia y Rumanía; en la operación Persistent Effort, que agrupa las misiones de Policía Aérea y defensa del espacio aéreo, y en las Agrupaciones Navales Permanentes de la Alianza". Misiones internacionales en 2025.

[Misiones internacionales en 2025 - Ministerio de Defensa de España](#)

⁴ Declaración conjunta de la presidenta de la Comisión Europea, el presidente del Consejo Europeo y la presidenta del Parlamento Europeo. Kiev, 24 de febrero de 2025.

[EC REPRESENTATION \(SPAIN\) - Declaración conjunta de la presidenta de la Comisión Europea, el presidente del Consejo Europeo y la presidenta del Parlamento Europeo](#)

⁵ Intervención del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en la sesión plenaria: "Unity, defence and security strategy. Action plan", en el marco de la Cumbre Internacional de Apoyo a Ucrania. 24.2.2025.

[La Moncloa. 24/02/2025. Intervención del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en la sesión plenaria: "Unity, defence and security strategy. Action plan", en el marco de la Cumbre Internaci \[Presidente/Intervenciones\]](#)

establezcan a una “fuerza de seguridad”⁶, que contribuya, desde el punto de vista militar, a facilitar la implementación de los acuerdos políticos que pudieran alcanzarse.

Diplomacia

Nuestro país dispone de capital diplomático en Ucrania, consecuencia de haberse situado junto a ésta durante todas las crisis con Rusia. Así por ejemplo, España emitió una condena enérgica contra la invasión de 2022, recalcando la necesaria coordinación con la UE y la OTAN a fin de proporcionar una respuesta adaptada a la gravedad de la actuación ilegal; ha apoyado invariablemente las resoluciones de condena de la agresión, exigiendo responsabilidades a Rusia y aplicando las sanciones europeas; ha sido uno de los primeros países de la UE en brindar ayuda al ejército ucraniano; y medido en relación al PIB, el esfuerzo que representa la ayuda española a Ucrania, aproximadamente 0,4%, es superior al de Francia, Italia y el Reino Unido, entre otros.

La aportación española, sustentada en el citado capital diplomático, podría aprovechar la experiencia de España en la reconstrucción posconflicto (p. e., en Liberia y Haití) y el apoyo a candidatos al acceso a la UE (p. e., asesoramiento a Rumanía para el ingreso en el Espacio Schengen); la legitimidad de sus despliegues en el marco OTAN ante la amenaza rusa; y su liderazgo reconocido globalmente en la lucha contra la desinformación (p.e., en el ataque venezolano contra Costa Rica en mayo de 2022). Para ello, dispone de las herramientas de la Cooperación Española, o también actuar través de agencias como ACNUR, ONU o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Industria de defensa

Las relaciones bilaterales entre España y Ucrania en el ámbito del armamento y material de defensa se incrementaron a raíz de la invasión de Rusia. Ucrania, de acuerdo con sus necesidades operativas, solicitó a España material diverso y las FAS donaron material y sistemas en perfectas condiciones de empleo, sin merma de sus capacidades operativas. Además, España firmó “un acuerdo político de seguridad...ejemplo de

⁶ The Economist. Camille Grand on why Ukraine’s future turns on security guarantees. (5 marzo 2025)

nuestra determinación por proveer a Ucrania de los instrumentos para su defensa... (y que) se extiende a diversos ámbitos como el apoyo militar, humanitario, financiero, la colaboración en el ámbito de las industrias de la defensa española y ucraniana, la ayuda a la reconstrucción y el desminado, entre otros muchos”⁷.

La estrategia industrial europea de defensa ofrecerá oportunidades para la industria nacional de defensa en áreas tales como “compras, como mínimo, el 40 % de los equipos de defensa de forma coordinada; gastar, como mínimo, la mitad de su presupuesto de contratos públicos de defensa en productos fabricados en Europa; y comercializar, como mínimo, el 35 % de los productos de defensa entre países de la UE en lugar de con otros países”⁸.

Energía, infraestructuras, y vivienda

Desde el comienzo del conflicto la infraestructura energética ucraniana, muy dependiente del sistema de energía unificado de Rusia, ha sufrido importantes daños. En consecuencia, cabe suponer que se presentarán oportunidades para las industrias nacionales tan pronto como la situación lo permita y Ucrania invierta en la reconstrucción de su sistema energético.

En lo que al desarrollo de infraestructuras se refiere también se presentan oportunidades⁹ ya que España, tal y como cita Engineering News Record, está posicionada en el tercer puesto a escala global y viene avalada por empresas que son líderes tanto en el sector del transporte ferroviario - Ave Medina-La Meca, el metro de Lima o el de Sao Paulo- como en la construcción de puentes y autopistas, o en infraestructuras hospitalarias e hídricas.

⁷ Rueda de prensa conjunta del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y el presidente de Ucrania Volodímir Zelenski (27.5.2024)

[La Moncloa. 27/05/2024. Rueda de prensa conjunta del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y el presidente de Ucrania Volodímir Zelenski \[Presidente/Intervenciones\]](#)

⁸ Primera estrategia industrial europea de defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa (5 marzo 2024) [Primera estrategia industrial europea de defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa - Comisión Europea](#)

⁹ IZQUIERDO, Héctor; VELASCO, Fernando; FERNANDEZ, José Luis. Delimitación temática de la investigación en inteligencia competitiva a través de su publicación en revistas científicas. UNISCI Journal. Mayo 2018. <https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2018/05/UNISCIDP47-9HECTOR..pdf>

La mayor parte de las grandes constructoras españolas tienen amplia experiencia en la construcción de viviendas, materia que se presenta esencial cuando se estima que más de millón y medio de viviendas han sido dañadas, y si bien la construcción de viviendas en Ucrania aumentó un 21% durante el año 2024 alcanzando los 9,8 millones m², principalmente en las zonas de Kyiv y en Donetsk, aún queda mucho trabajo por hacer.

Economía y comercio

La UE destinará un total de 50.000 millones de euros del “Mecanismo para Ucrania”, importe dividido en subvenciones (17.000 mill.) y préstamos (33.000 mill.), durante el periodo 2024-2027. Este Plan se instrumentará en parte a través del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y podrá contar además con la aplicación de aquellos fondos que se hayan obtenido por la incautación de bienes y dinero derivados de la aplicación de las sanciones internacionales a Rusia. En este contexto, la posición de España puede ser en principio similar a la de otros países europeos, aunque debe tenerse en cuenta la singularidad de la balanza comercial bilateral entre los dos países y las propias cifras macroeconómicas de Ucrania. En este sentido, tomando la referencia del año 2023, y contando con que un porcentaje significativo de nuestras exportaciones va dirigido al ámbito militar y de armamento, al químico y farmacéutico o al de alimentación, parece conveniente profundizar en el protagonismo de estos sectores. Así como en la búsqueda de sinergias en el desarrollo de la industria ucraniana agrícola y de alimentación, dado que Ucrania exportó ese tipo de materias a España con carácter prioritario. Por último, desde el punto de vista público, se podría incrementar la prestación española de asistencia técnica para la incorporación de Ucrania a la UE, mediante proyectos de adaptación de su ordenamiento jurídico y configuración institucional a la normativa europea.

Otros aspectos

En agricultura, España, con déficit en cereales, es el principal comprador de éstos a Ucrania, como pone de manifiesto que las importaciones, a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se han triplicado desde comienzo de la Guerra. Es de prever que esta situación, cuando menos, se mantendrá.

En el ámbito sanitario, España ha realizado, y muy seguramente continuará realizando, un notable esfuerzo que se centra en el envío de medicamentos, material y equipo; atención sanitaria gratuita a ucranianos desplazados; material sanitario para apoyo a las operaciones militares; apoyo a militares ucranianos en hospitales militares; y el envío de formadores para instruir a personal sanitario.

Se da por sentado que en cooperación social España continuará trabajando de forma coordinada y conjunta con diversas administraciones públicas, sociedad civil, entidades privadas y ONG para continuar impulsando iniciativas en curso, u otras que pudieran iniciarse, habida de cuenta de la presencia de ucranianos en España, presentes antes de la guerra o acogidos a consecuencia de esta.

En relación con la ayuda humanitaria, España, además de dar continuidad a los esfuerzos en curso, muy probablemente continuará apoyando en otros ámbitos como por ejemplo ayuda a la reconstrucción; colaboración con el PNUD en el ámbito de reconstrucción de escuelas y en desminado humanitario; o apoyo al sector cultural y las industrias creativas.

Finalmente, en el ámbito educativo España está muy comprometida apoyando económicamente; facilitando al alumnado y sus familias el conocimiento del sistema educativo; y apoyando la homologación y convalidación de los estudios cursados en sus países de origen, acciones que sin duda continuarán.

Cómo debe España posicionarse

Los papeles de España y otros actores en la reconstrucción de Ucrania dependerán de los desempeños hasta este momento. Es probable que además de esta última, la sociedad internacional, a través de organizaciones globales y regionales, y países clave como Rusia y EEUU tengan el protagonismo, en tanto otros países ya están tomando posiciones e incluso instalando industrias en Ucrania, por lo que nuestro país debe estudiar cuidadosamente y cuanto sus oportunidades, fortalezas, riesgos y amenazas. Será fundamental que nuestros pasos se alineen con las expectativas multinacionales, y especialmente con la contribución al posible mecanismo de seguridad para la zona del conflicto, pero ello no dejará de continuar el esfuerzo realizado por España hasta ahora para la disuasión y defensa en el marco de la OTAN, que en relación con el PIB (c. 0,4%)

supera al hecho por otros aliados. Es más, puede que esta contribución se vea revalorizada, dado que se mantendrá sin perjuicio de las acciones militares que sean necesarias. España tiene además capital diplomático, al haber aprobado todas las resoluciones de condena de la agresión rusa en la AGNU, haber aplicado las sanciones europeas pese al coste para nuestro país, especialmente para los sectores energético y agrícola, y por su protagonismo en la lucha contra las operaciones de influencia de Rusia y sus aliados el sur global. Y no ha recibido tantos refugiados como otros países más próximos, pero ha formado a cientos de combatientes ucranianos, ha reforzado su presencia en la eFP. Frente a estos activos, será clave el papel que se reserven Rusia y los EEUU. Estos que ya negocian acuerdos exclusivos, como el de extracción, tratamiento y comercialización de minerales, y pueden decidir limitar la participación de nuestro país en la reconstrucción. Asimismo, España tiene que situarse ante la probable política de retribución de los esfuerzos realizados: teniendo en cuenta que España es uno de los países más alejados de la línea de conflicto, no ha acogido a millones de desplazados.

Por ello, es necesario que los esfuerzos diplomáticos no esperen a los institucionales, de manera que la legitimidad de la posición de España en Ucrania esté bien establecida cuanto antes. Es necesario multiplicar los gestos, incluida la formulación y traslado de una posición sobre la perspectiva europea y atlántica de la Ucrania posconflicto, con especial énfasis en las garantías militares, contar con una estrategia detallada que haga valer todo lo que España ha hecho hasta ahora por Ucrania y los riesgos asumidos (haciendo valer el asilo a familias ucranianas, el coste de las sanciones para la economía española, la interferencia rusa en los asuntos internos españoles) y sitúe la contribución española en los eventuales mecanismos europeos, euroatlánticos, etc.

La rentabilidad del apoyo de España a la recuperación de Ucrania

El apoyo de nuestro país a la recuperación de Ucrania y la rentabilidad derivada del mismo puede enmarcarse en un triple ámbito de actuación: el diplomático e institucional; el militar y el económico, al participar en una de las labores de reconstrucción más ambiciosas que se hayan planteado en el mundo a lo largo de las últimas décadas.

Rentabilidad en el ámbito diplomático/institucional

En un futuro, con una Ucrania aún más integrada, este Estado podría ser un aliado singular en una nueva UE y quizá una nueva OTAN, que podría apoyar las iniciativas de nuestro país para contribuir a consolidar una UE renovada en un momento tan crítico como el que se adivina por delante. Además, aportaría un equilibrio nada desdeñable respecto del área geográfica formada por los países del Este que integraban la antigua órbita soviética, como por ejemplo Hungría, Eslovaquia o Rumanía, que, con sus decisiones, no están promoviendo el alineamiento necesario a la adecuada gobernanza de la UE.

Otra de las consecuencias del apoyo español sería el fomentar el previsible retorno a Ucrania de muchos refugiados y menores acogidos en España, en la medida en que durante la primera década del siglo XXI se incrementaron rápidamente dichos colectivos hasta superar los 80.000, cifra que se multiplicó con la invasión a gran escala de Rusia en febrero de 2022, llegando a casi 200.000 en 2022. En este sentido, hay que resaltar que España ha sido el cuarto país en concesiones de protección temporal a desplazados ucranianos, solo por detrás de Alemania, Polonia y la República Checa.

Rentabilidad en el ámbito militar

Las FAS españolas, presentes desde el inicio del conflicto en el refuerzo del flanco este de la Alianza, deben mantener su compromiso y presencia en éste para continuar contribuyendo a asegurar una robusta postura de disuasión y defensa que se ha demostrado eficaz en prevenir la expansión del conflicto, y que les ha permitido reafirmarse como un socio fiable y comprometido; mejorar sus capacidades y procedimientos; y mantener un alto nivel de operatividad. Todo ello consecuencia de su muy activa participación en las actividades que diariamente lleva la OTAN.

Además, y sujeto a las decisiones políticas que se tomen -y de las cuales cuando menos se debe esperar una determinación precisa de la misión, objetivos, y situación final deseada- las FAS podrán aportar su experiencia en el planeamiento militar de la operación militar que se determine (trip wire, reassurance, peacekeeping lo matizaremos más adelante) y, si así se decide, aportar las capacidades que se precise a la misma, lo que sin duda redundará y reforzará los aspectos citados.

Rentabilidad en el ámbito económico

Ello sería aplicable a algunos sectores significativos como, por ejemplo, el sector de la construcción que, como parece lógico, tendrá un protagonismo preminente en un proceso que implica la recuperación de multitud de ciudades, edificios e infraestructuras. Aquí la presencia española puede ser remarcable teniendo en cuenta que el sector de la construcción e infraestructuras de nuestro país es muy relevante a nivel global, contando con distintas empresas entre las de mayor actividad del mundo.

Igualmente resaltante en este proceso de retorno que garantizaría un mayor crecimiento de nuestras empresas y una mayor creación de empleo, serían todos los proyectos incardinados en la industria farmacéutica y química. Pero especialmente en la industria agroalimentaria, consecuencia de un territorio de 603.628 km² con un 58% de tierras cultivables, y con un mercado de consumo con una población de 37 millones de habitantes y gran potencia exportadora. A ello debe añadirse una gran riqueza mineral del subsuelo con hierro y carbón (a las que se les suma el interés creciente de las tierras raras) lo que podría contribuir a cambiar el sistema de dependencia de nuestro país sobre distintos suministros.

Conclusiones

La participación de España en el proceso de reconstrucción de Ucrania constituye no solo un imperativo ético y estratégico, sino también una oportunidad relevante en términos políticos, económicos y diplomáticos. España se encuentra en una posición privilegiada para asumir un papel activo en este proceso, respaldada por su trayectoria diplomática consolidada, su experiencia en la gestión de crisis humanitarias y emergencias, así como por sus capacidades técnicas en sectores estratégicos clave.

La implicación constante de España en las políticas de seguridad y defensa de la Unión Europea y de la OTAN, especialmente desde el inicio del conflicto en Ucrania, ha reforzado su posicionamiento internacional. En este contexto, la capacidad española en ámbitos como infraestructuras, construcción, vivienda, energía, industria de defensa, agricultura, farmacéutica y química, permite prever una contribución significativa a la recuperación del país. A su vez, esta implicación puede traducirse en beneficios estratégicos y económicos sustanciales para España.

Además, una participación activa en este proceso reforzará el liderazgo diplomático e institucional de España en el ámbito europeo, fortaleciendo alianzas estratégicas dentro de la UE y la OTAN, y contribuyendo a un reequilibrio geopolítico en Europa del Este frente a amenazas persistentes, especialmente las procedentes de la Federación Rusa.

Recomendaciones

A partir del análisis desarrollado, se propone la formulación urgente de una estrategia nacional integral que defina de manera clara el posicionamiento de España en el proceso de reconstrucción de Ucrania. Esta estrategia debe estar orientada a consolidar una diplomacia activa y anticipatoria, que asegure la participación española en los futuros mecanismos de gobernanza y seguridad en Ucrania, evitando posibles escenarios de marginación ante decisiones bilaterales lideradas por grandes potencias.

Asimismo, se considera prioritario consolidar y visibilizar los esfuerzos ya realizados por parte del Estado español, con el objetivo de legitimar su papel en la reconstrucción y garantizar su inclusión en decisiones multilaterales y en los beneficios que de ellas se deriven. Se recomienda, además, coordinar una hoja de ruta interministerial e intersectorial que promueva sinergias público-privadas y se centre en sectores estratégicos con alto potencial de expansión, como defensa, infraestructuras, energía, alimentación, farmacéutica y educación.

En este sentido, se subraya la importancia de potenciar los canales de cooperación internacional, particularmente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y mediante alianzas con organismos multilaterales como la ONU, el PNUD o el ACNUR. Estas acciones pueden proyectar internacionalmente el compromiso de España en áreas como el desarrollo social, la reconstrucción educativa y cultural o el desminado humanitario. Por último, se plantea la necesidad de preparar a las Fuerzas Armadas Españolas para una eventual participación en misiones de estabilización y seguridad posconflicto, aprovechando su experiencia en contextos internacionales similares. Asimismo, se recomienda profundizar los vínculos con la diáspora ucraniana residente en España, promoviendo su retorno voluntario e incentivando su participación activa en el proceso de reconstrucción de su país de origen.

Futuras líneas de investigación

De cara a estudios posteriores, se proponen las siguientes líneas de investigación:

1. Evaluación del impacto de la ayuda española en Ucrania, desde una perspectiva económica y social, con indicadores cuantificables y metodologías de análisis comparado.
2. Estudio sobre la percepción de la cooperación española por parte de la ciudadanía ucraniana y su posible incidencia en la configuración de las relaciones bilaterales en la etapa postconflicto.
3. Análisis prospectivo de las oportunidades industriales y comerciales para España en el contexto ucraniano, con especial atención a sectores emergentes como energías renovables, digitalización y gestión de recursos estratégicos.
4. Investigación sobre el papel que podría desempeñar España en las nuevas configuraciones geopolíticas de la UE y la OTAN, considerando la integración futura de Ucrania y la transformación del orden europeo.
5. Exploración de mecanismos innovadores de financiación y modelos de participación del sector privado español en procesos de reconstrucción posbélica, en coordinación con instituciones europeas e internacionales. Por último, resulta esencial abordar el análisis del impacto geopolítico a largo plazo del proceso de reconstrucción ucraniano, mediante la proyección de distintos escenarios evolutivos en las relaciones entre Ucrania, la UE y la OTAN. Este enfoque permitirá anticipar transformaciones estratégicas e identificar oportunidades para un posicionamiento eficaz de España en el nuevo marco internacional emergente.

*Guillermo López, Héctor Izquierdo, Jaime Herrero, Luis Lanchares, María Adrio; María Enciso ***

40/2025

26 de mayo de 2025

*Juan Carlos Domingo Guerra **

Anatomía del esfuerzo español en defensa

Anatomía del esfuerzo español en defensa

Resumen:

En la cumbre de la Alianza Atlántica de Cardiff (2014), las naciones aliadas alcanzaron un acuerdo por el que se comprometían a aumentar el gasto de defensa en términos reales, hasta alcanzar el 2 % del PIB en el plazo de una década (2024). Establecido ese criterio, alterado profundamente el equilibrio estratégico como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania y la drástica modificación de las líneas maestras que orientaban la política exterior estadounidense, este artículo analiza el esfuerzo español en defensa, cuánto se gasta y en qué se gasta, lo que ayudará a deducir el impacto que todo ello tiene en la posición de España en Europa y en las capacidades reales de sus Fuerzas Armadas.

Palabras clave:

Esfuerzo nacional, gastos de defensa, presupuesto de defensa, gastos funcionales, gastos no funcionales.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Anatomy of the Spanish effort in defence

Abstract:

At the Atlantic Alliance summit in Cardiff (2014), the allied nations reached an agreement committing to increase defence spending in real terms, to get 2% of GDP within a decade (2024). Having established this guideline, profoundly altered the strategic balance as a result of the Russian invasion of Ukraine and given the shocking modification of the main lines that guided the US foreign policy, this article looks into the Spanish defence effort, how much it is spent and what it is spent on, which will help to deduce the impact that all this has on Spain's position in Europe and on the real capabilities of its Armed Forces.

Keywords:

National effort, defence expenditure, defence budget, functional expenditures, non-functional expenditures.

Introducción

La diferencia entre presupuesto y gastos es la misma que hay entre el dicho y el hecho. Los Gobiernos introducen en los presupuestos aquellos conceptos que se pretenden sufragar con cargo a los ingresos estatales generados en un determinado ejercicio o recurriendo a la emisión de deuda. Después viene la realidad, básicamente aquello que se quiere ocultar o algo tan simple como hacer frente a lo imprevisto o inesperado.

Es esa diferencia entre lo que se piensa gastar y lo que se gastará efectivamente lo que ha venido minorando la validez como indicador de las cuentas anuales que se aprueban al inicio de cada ejercicio. El descrédito viene de que es sabido que muchos Gobiernos disimulan el esfuerzo en defensa por el procedimiento de detraer del presupuesto partidas de gasto que, sin embargo, son perfectamente conocidas cuando se inicia el trámite parlamentario, al responder a planes asumidos o a compromisos contractuales ya adquiridos. Otras formas habituales de manipulación afectan a los gastos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), inversiones industriales o pensiones del personal militar o civil al servicio de la Administración militar. Adicionalmente, algunos países se limitan a informar solo de lo que presupuestan, omitiendo todo lo que tenga que ver con los gastos verdaderamente previstos o ya ejecutados.

Lo cierto es que los presupuestos generales de un Estado tienen el inocultable valor de hacer explícito un determinado programa político, básicamente a través de las prioridades de gasto, lo que queda desvirtuado cuando se oculta una parte importante de la información relevante al caso.

Las razones para que se dé esa ocultación pueden ser muy variadas. Algunas tienen que ver con la conveniencia de omitir aquello que podría proporcionar información relevante a rivales o competidores estratégicos; pero también puede estar detrás la conveniente falta de transparencia en unos gastos, como los relacionados con la defensa, que no concitan grandes entusiasmos entre la ciudadanía. La mayor parte de las veces, sin embargo, se tratará de conceptos que no pudieron ser previstos, como el incremento de gasto que resulta de una catástrofe medioambiental, la participación sobrevenida en operaciones en el exterior o la ayuda proporcionada a países amigos o aliados que se encuentren lidiando con problemas de seguridad, como ahora es el caso de Ucrania.

Es interesante observar que pocas fuentes de las que proporcionan datos sobre el volumen de los gastos de defensa de las naciones, que no son escasas y algunas de ellas muy prestigiosas, suelen introducir en sus librerías los cálculos *ex post*, es decir, los importes presupuestados y no materializados, que en España suelen ser muy comunes. Las devoluciones al Tesoro o a la Hacienda pública, en suma. Aquí, esta falta de ejecución del gasto autorizado suele tener causa en lo prolijo de la legislación que se ocupa de la contratación en el sector público, lo que dificulta la conclusión de los contratos durante el ejercicio en el que están autorizados. También tienen su impacto las restricciones de gasto que desde el propio Ejecutivo se ordenen una vez aprobado el presupuesto.

Que sea posible, incluso frecuente, toparse con esta clase de anomalías tiene origen en algo que no debe obviarse cuando se habla de lo militar y la defensa: la omnipresencia de la ideología, de la que muy pocos (gobernantes, legisladores, analistas o público en general) consiguen librarse.

Así que no deducir en el cálculo de los gastos de defensa las devoluciones al Tesoro que indefectiblemente se producen al final de cada ejercicio es un error, y no el único. Tampoco se suele contabilizar el coste de algunos servicios que las FFAA prestan a otras organizaciones, organismos o agencias, estén estas adscritas o no al Ministerio de Defensa. Contra todo ello debe estar advertido cualquier observador imparcial que pretenda hacer una aproximación ponderada a las cuestiones relacionadas con la defensa. Conviene, por tanto, comenzar con un rápido repaso por los errores más frecuentes, sean estos intencionados o no.

Criterios de determinación de los gastos de defensa

Si se tuviese en cuenta la diferencia entre lo previsto y lo ejecutado, los gastos de defensa responderían a esta sencilla fórmula:

$$GD_{xx} = (GP + AC + OI) - (GE + INR)$$

Donde GD_{xx} son los gastos de defensa en un determinado ejercicio anual; GP son los gastos presupuestados y debidamente autorizados; AC son las ampliaciones de crédito que se produzcan; OI representan otros ingresos (que habitualmente darán lugar a

generaciones de créditos); GE son los gastos efectivamente ejecutados e INR serán los ingresos previstos que no se realizaron.

En circunstancias normales, a finales del año A se aprobará la ley de presupuestos generales del Estado para el año A+1. Es el momento en el que quienes siguen estos temas valoran si el esfuerzo en defensa sufre recortes o incrementos, sometiendo sus conclusiones al arbitraje de la opinión pública. La práctica habitual es, como se decía, comparar presupuestos (que es solo gasto previsto debidamente autorizado) con gasto ejecutado, lo que ya de por sí es un contrasentido si no se olvida que se está hablando del arranque del ejercicio. Para hacer esta comparación, lo habitual es recurrir al porcentaje que los gastos representan en un determinado PIB, lo que añade otra dificultad.

Efectivamente, el PIB del año A+1, referencia del presupuesto, no se conocerá hasta principios del año A+2, y todavía solo como una estimación. En realidad, no se dispondrá del dato exacto hasta bastante después de haberse cerrado el ejercicio, cuando se consoliden las cuentas de la contabilidad nacional.

Eso es demasiado tiempo para esperar si lo que se quiere es llamar la atención de la opinión pública sobre algo, así que es muy frecuente que, con mejor o peor intención, y a excepción hecha de las grandes organizaciones o agencias, como las Naciones Unidas, el World Bank, la OTAN, el IISS (International Institute for Strategic Studies) o el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), quienes se preocupan de estos temas recurran a las proyecciones para el cálculo de los gastos del año A+1, y al PIB del año A cuando se trate de calcular el porcentaje de aquellos sobre este, del que ya se conocerá algo, aunque solo sea como estimación. Así, los incrementos de gasto, aunque se limiten a compensar la inflación, se compararán con el PIB del año anterior, que, salvo en periodos de recesión, suele ser menos abultado que el del siguiente ejercicio. Esta praxis, no compensada con revisiones de los cálculos hechos, o aun así cuando tal cosa ya no concita más que el interés de los expertos, invalida todo el proceso, al resultar un porcentaje de gasto militar superior al real.

Cuando se comparan datos para llamar la atención sobre las cuentas nacionales, otros errores muy comunes hacen referencia a la confusión entre valores reales y nominales, precios corrientes y constantes, divisa con la que se hagan las cuentas, lo que debe entenderse por billones o millardos o la fecha de los informes. Por citar algún ejemplo, la

OTAN utiliza el dólar estadounidense (USD/US\$) como moneda de referencia; el tipo de cambio que se aplica es el tipo medio anual publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El SIPRI, sin embargo, valora las importaciones de armas en unidades de cuenta diseñadas al efecto, lo que el Instituto advierte debidamente para desaconsejar que sus cifras se usen para hacer comparaciones entre naciones.

La OTAN sintió muy pronto la necesidad de poner un poco de orden en todo esto, lo que requería una precisa definición de lo que debía considerarse como gasto en defensa. Disponer de criterios claros le permitiría comparar esfuerzos nacionales y, en consecuencia, hacer las necesarias recomendaciones a socios y aliados¹.

Los criterios de esta organización forman hoy la base de cálculo de la mayor parte de las grandes instituciones mundiales que se ocupan de estas cuestiones, algunas de las cuales se limitan a reproducir sus datos; otras, haciendo referencia a ellos, introducen algunos ajustes, de los que dejarán debida constancia.

La Alianza Atlántica² reconoce como gastos en defensa aquellos pagos realizados por un gobierno nacional (excluidas las autoridades regionales, locales y municipales) específicamente para satisfacer las necesidades de sus Fuerzas Armadas, las de los aliados o de la Alianza. A estos efectos, las necesidades de la Alianza están representadas por lo que requiera la financiación común de la OTAN y los fondos fiduciarios gestionados por esa organización.

Por supuesto, se considerarán gastos de defensa los sufragados con créditos asignados a las Fuerzas Armadas incluidos en el presupuesto del Ministerio de Defensa. También aquellos en los que incurran fuerzas de otros ministerios ajenos al de Defensa cuando tal cosa proceda, como tropas del Ministerio del Interior, fuerzas policiales nacionales, guardacostas, etcétera. En tales casos, los gastos se contabilizarán sólo en proporción a los efectivos que estén entrenados en tácticas militares, que estén equipados como una fuerza militar, que puedan actuar bajo autoridad militar directa en operaciones y que,

¹ La definición de gastos de defensa se elaboró a principios de la década de 1950, habiendo sido revisada por última vez en el año 2024.

² Todo lo relacionado con los criterios de la OTAN sobre lo que debe ser considerado o no como gastos de defensa puede consultarse en el portal *web* de la propia organización:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=en

siendo realistas, puedan desplegarse fuera del territorio nacional en apoyo de Unidades militares.

La OTAN contabiliza entre los gastos de defensa las pensiones de retiro de los militares y las de jubilación del personal civil al servicio de la Administración militar, así como las de este personal en activo cuando tal cosa corresponda.

Se incluyen también los gastos de almacenamiento de reservas de guerra, de equipo militar terminado o suministros para uso directo de las Fuerzas Armadas, así como los que se deriven de la destrucción de armas, equipo y municiones, y los gastos asociados con la inspección y el control de esa destrucción.

Si los gastos para operaciones, misiones y otras actividades se asignan en el presupuesto de Defensa, se incluirán en la definición de la OTAN³. Pero no solo, ya que también se tendrán como tales aquellos otros derivados de la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias cuando hayan sido pagados por alguno de los departamentos ministeriales.

Otros gastos que deberán contabilizarse, siempre con criterios de la OTAN, son los siguientes:

- Los correspondientes al componente militar de las actividades mixtas civiles y militares, cuando lo que corresponda a ese componente pueda contabilizarse o estimarse específicamente.
- Los de investigación y desarrollo, incluidos aquellos que no se materialicen en un determinado equipo o proyecto.
- La asistencia militar y financiera de un país aliado a otro, específicamente para apoyar el esfuerzo de defensa del receptor. El importe de esa ayuda debe incluirse entre los gastos de defensa de la nación donante, y no en los del receptor⁴.

³ En el original de la OTAN: «If expenditures for operations, missions, engagements, and other activities are appropriated under the defence budget, they are included in the NATO definition». Consultado el día 2 de mayo de 2025 en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=en

⁴ De acuerdo con la OTAN, y con respecto a la asistencia militar y financiera a un país socio, «los Aliados pueden informar de sus contribuciones a los fondos fiduciarios elegibles gestionados por la OTAN relacionados con proyectos de defensa. Ya se incluyen el equipo militar y las armas donadas de las existencias nacionales a un país asociado, así como la asistencia del personal militar en formación. No es elegible el dinero proporcionado por otros departamentos gubernamentales que no sean el Ministerio de Defensa, a través de otras organizaciones internacionales o en forma de ayuda militar directa.»

Por último, el gasto en infraestructura común de la OTAN se incluirá en el gasto total de defensa de cada aliado solo en la medida de la contribución neta de cada país. Los pagos por daños de guerra y el gasto en defensa civil están excluidos de la definición de gasto de defensa de la OTAN.

Como ya se había apuntado antes, cada una de las grandes organizaciones que proporcionan datos acreditados tiene su propio método de cálculo, siendo muy frecuente la mutua influencia y el trasvase de información entre aquellas que exhiben una acreditada solvencia. El SIPRI, por ejemplo, no incluye en su definición las prestaciones a los veteranos y los costes de la destrucción de armas. La propia organización reconoce en su página *web*⁵ que, en muchos casos, se limita a utilizar los datos nacionales proporcionados por las naciones, entendiendo que «son exactos hasta que haya información convincente que indique lo contrario». Como ya se mencionó antes, puede leerse también en su página la prudente observación de que «los datos sobre el gasto militar se utilizan más apropiadamente para las comparaciones a lo largo del tiempo, y pueden ser menos adecuadas para una comparación estrecha entre países individuales».

El cálculo de los gastos de defensa tiene su dificultad, por tanto. Solo las cifras proporcionadas por las organizaciones que expliciten sus métodos de cálculo y definiciones con el necesario rigor son dignas de confianza, sobre todo cuando se vayan a usar para hacer comparaciones o deducir políticas estatales.

La información proporcionada por otras organizaciones, sobre todo aquellas fuertemente ideologizadas, de dudosa independencia o cuyas fuentes de financiación no sean suficientemente conocidas debe desecharse como fuente o tratarse con la necesaria cautela.

Conocido lo anterior, puede analizarse ahora el esfuerzo español en defensa.

⁵ Consultado por última vez el 3 de mayo de 2025 en <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods#definition-of-military-expenditure>

Esfuerzo español en defensa

En la fecha en la que se concluye la parte de este análisis que tiene que ver con el ejercicio económico de 2024 (febrero de 2025), los últimos presupuestos generales del Estado se habían aprobado con la Ley 31/2022, de 23 de diciembre. Fueron prorrogados por falta del suficiente apoyo parlamentario del proponente, lo que también tuvo el efecto de proporcionarle al autor el tiempo necesario para hacer estos cálculos e introducir en los mismos los gastos ya ejecutados. La tabla 1 es un resumen del presupuesto de la sección 14, Ministerio de Defensa, que alcanzó la cifra de 12.827,18 millones de euros (M€).

Presupuesto Sec. 14, Ministerio de Defensa, 2023 (prorrogado 2024). Por capítulos	Millones €
1. Gastos de personal	5.375,48
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	1.026,50
3. Transferencias corrientes	471,74
Total operaciones corrientes	6.873,71
6. Inversiones reales	5.868,93
7. Transferencias de capital	81,70
Total operaciones de capital	5.950,63
Total presupuesto no financiero	12.824,34
8. Activos financieros	2,83
TOTAL SUBSECTOR ESTADO (SECCIÓN 14)	12.827,18
Sección 10. Otros ministerios (contratos CORA)	15,42

Tabla 1. Presupuesto de la sección 14, Ministerio de Defensa, por capítulos. Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales del Estado 2023 prorrogados (PGE 2023p). CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

En esa tabla 1 no está todo, ya que faltan los organismos autónomos (OO. AA.) y otros organismos públicos adscritos al Ministerio de Defensa (MINISDEF). Son OO. AA el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA), el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS). El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) es el organismo público que completa el número de los que están adscritos al Ministerio de Defensa.

En la tabla 2 se presenta el resumen del presupuesto de Defensa ya consolidado con los organismos adscritos, sumada la sección 10⁶ y detraídas las transferencias internas. El total se eleva ahora a 14.073,85 M€.

El cálculo de los gastos de defensa en España (los hechos) requiere ahora, y como se ha venido reiterando, un cambio drástico de perspectiva.

Presupuesto del Ministerio de Defensa 2023 (prorrogado 2024)	Millones €
Ministerio de Defensa (incluye Órgano Central y FFAA)	12.827,18
Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA)	196,02
Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED)	255,11
Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)	838,48
Centro Nacional de Inteligencia (CNI)	337,06
TOTAL Ministerio de Defensa sin consolidar	14.453,84
Transferencias entre subsectores	-395,41
Consolidado Sección 14. Ministerio de Defensa	14.058,43
Sección 10. Otros ministerios (contratos CORA)	15,42
TOTAL Consolidado Sección 14 (Ministerio de Defensa) y Sección 10	14.073,85

Tabla 2. Presupuesto del Ministerio de Defensa consolidado. Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE 2023p. FFAA: Fuerzas Armadas. CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

A finales de 2024, los gastos de defensa estarían representados, en primer lugar, por lo presupuestado que ya fue identificado en las tablas anteriores, dando por hecho que se materializó esa pretensión de gasto, lo que no es poco suponer como ya se ha advertido. A esas cantidades habrá que añadir ahora aquellas otras partidas que ya fueron identificadas como conformes con los criterios de la OTAN.

No parece superfluo insistir, una vez más, en que para este cálculo se considerarán como ya realizados los gastos previstos en el presupuesto, a los que hay que sumar ahora los gastos habidos en aquellos otros conceptos que no podían preverse cuando se confeccionó el presupuesto, los que figuren en otros ministerios y los que, por tener su origen en otros ingresos, han dado lugar a la generación de nuevos créditos. Como se trata de unas cuentas nacionales prorrogadas y actualizadas durante el ejercicio 2024,

⁶ La sección 10, Otros ministerios, engloba los créditos que son resultado del trabajo de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. Suele tratarse de un conjunto de créditos propios de la contratación centralizada.

se compararán con el PIB al final de este ejercicio (estimado por el Instituto Nacional de Estadística, INE, en 1.593.136 M€)⁷.

Con este método de cálculo, los gastos de defensa en España durante el ejercicio 2024 se elevaron a la cantidad de 23.091,29 M€, un 1,45 % del PIB estimado a finales de ese ejercicio. Su desglose aparece detallado en la tabla 3.

Estimación de los Gastos de Defensa (PGE 2023 prorrogados 2024). Criterios OTAN	Millones €
Ministerio de Defensa (incluye Órgano Central y FFAA)	12.827,18
Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA)	196,02
Instituto de Vivienda Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED)	255,11
Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)	838,48
Centro Nacional de Inteligencia (CNI)	337,06
TOTAL Ministerio de Defensa sin consolidar	14.453,84
Sección 10. Otros ministerios (contratos CORA)	15,42
TOTAL Ministerio de Defensa (Sección 14 excluidas las transferencias entre subsectores) y Sección 10	14.469,25
Pensiones de Clases Pasivas (militares y causahabientes)	4.238,23
Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas (cruces y medallas pensionadas)	0,75
Otras fuentes de financiación: Créditos procedentes del INVIED. Estimación	112,00
Otras fuentes de financiación: Ayudas financieras del Ministerio de Industria a las empresas para programas de modernización. Estimación	1.601,15
Otras fuentes de financiación: Ampliaciones de crédito para financiar la participación en operaciones en el exterior	1.540,91
Asistencia militar y financiera entre aliados para apoyar el esfuerzo de defensa del receptor (se computa en los gastos del donante)	1.129,00
TOTAL GASTOS DE DEFENSA (sin consolidar)	23.091,29

Tabla 3: Estimación de los gastos de defensa en el año 2024. Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE 2023p, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024 y de la Subdirección General de Clases Pasivas (Ministerio de Inclusión, seguridad Social y Migraciones). FFAA: Fuerzas Armadas. CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

⁷ Consultado el 9 de febrero de 2025 en el Instituto Nacional de Estadística (INE): <https://www.ine.es/dyngs/Presna/es/avCNTR4T24.htm#~text=Resultados%20anuales.&text=Por%20su%20parte%20C%20la%20demanda%20externa%20present%C3%B3%20una%20aportaci%C3%B3n%20de,3%25%20superior%20al%20de%202023>

Antes de seguir, conviene hacer un alto para enfriar entusiasmos prematuros, ya que el cálculo que se acaba de hacer no sirve para modificar la posición de España en la OTAN, algo que solo sería aceptable si se aplicasen estos mismos criterios a todas las naciones de la Alianza, lo que no es el caso.

La OTAN había anticipado un esfuerzo español en defensa para este mismo año de un 1,28 % del PIB. La diferencia con el calculado ahora (0,16 %) —considerable, aunque despreciable para lo que se pretende— puede tener varias explicaciones: la fecha de la toma de datos (algunas partidas, por ejemplo la de pensiones, se revalorizan anualmente en función de acuerdos gubernamentales previos, y en la tabla 3 ya están actualizadas); a que otras partidas no previstas o difíciles de cuantificar al principio del ejercicio pueden haberse materializado (por ejemplo, las que atienden a desastres naturales, las ayudas entre aliados o las operaciones en el exterior que se cargan contra el Fondo de Contingencia); a que la OTAN tiene acceso a la información contable proporcionada por el Gobierno, no siempre disponible para investigadores externos con el detalle que sería de desear (entre otras cosas, porque la práctica habitual es mantener esa información clasificada); o a la mejor o peor aplicación de los criterios de la Alianza en el cálculo de los gastos. A finales de 2024, como se decía, el esfuerzo español en defensa calculado por la OTAN sería del 1,28 %, el más bajo entre los 32 países miembros de la Alianza. Un cálculo más preciso, más exigente o más actualizado, como el que se pretende hacer aquí, no cambiará esta penosa realidad, salvo que la revisión pudiera hacerse con todas las naciones aliadas, y no solamente con España.

Siendo ya esa una certeza ominosa para los intereses nacionales, no lo es todo. El método de cálculo empleado por la Alianza Atlántica tiene una finalidad supervisora, contable o de comparación del esfuerzo en defensa de las naciones miembros. Como ya se ha dicho, es una medida de solidaridad interaliada.

La OTAN es un sistema de seguridad colectiva, y su capacidad para responder adecuadamente a las amenazas, riesgos o retos que se presenten depende de las capacidades individuales que, llegado el caso, pudieran tener que ponerse en común. La insolidaridad individual, por lo tanto, degrada la respuesta del conjunto, afectando por ello a la seguridad individual de las naciones aliadas. La existencia de una definición consensuada de lo que debe considerarse gasto cuando se habla de defensa le permite al Consejo del Atlántico Norte (NAC, en sus siglas en inglés) hacer las recomendaciones

que en cada momento considere necesarias.

Como puede deducirse del sistema de cálculo, la OTAN no pretendió medir la capacidad militar que podía esperarse del esfuerzo presupuestario hecho por cada una de las naciones, sino solo el coste estatal y financiero que se atribuiría a la función defensa. Se está aquí ante la diferencia sustancial entre lo que se gasta «en defensa» y lo que se gasta «en defendernos», que son dos cosas radicalmente distintas y que habitualmente pasan desapercibidas.

Nº	Estimación de gastos en defensa no funcionales (PGE 2023 prorrogados 2024)	Millones €
1	Fomento de la cría caballar	3,35
2	Unidad Militar de Emergencias (UME). CRG 036, varios programas	42,01
3	Pensiones de Clases Pasivas (militares y causahabientes)	4.238,23
4	Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas (cruces y medallas pensionadas)	0,75
5	Pensiones a funcionarios de carácter militar y civiles al servicio de la Administración militar. Concepto 486	0,20
6	Pensiones a personal saharauí (RD 263/1976). Concepto 480	6,85
7	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA)	132,24
8	Asistencia sanitaria y social al personal militar y civil funcionario al servicio de la Administración militar y sus familias (ISFAS)	838,48
9	Centro Nacional de Inteligencia (CNI)	64,30
10	Participación en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP). Concepto 128	4,00
11	Participación en OMP. Concepto 228	100,00
12	Indemnizaciones RD 8/2004, operaciones internacionales de paz. Concepto 489	0,001
13	Participación en OMP. Concepto 668	210,36
14	Ampliaciones de crédito para operaciones en el exterior, incluidas las de mantenimiento de la paz y humanitarias	1.540,91
15	Asistencia militar y financiera entre aliados	1.297,00
16	TOTAL gastos de defensa no asociados a capacidades operativas de las FFAA (GNF)	8.478,69
17	Transferencias remanentes entre subsectores	336,53
18	TOTAL GNF consolidados	8.815,21
19	TOTAL Gastos de defensa (Criterios OTAN)	23.091,29
20	TOTAL Gastos de defensa asociados a capacidades operativas de las FFAA (GF)	14.276,08

Tabla 4: Estimación de gastos de defensa no asociados a capacidades operativas de las FFAA. Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos generales del Estado (PGE) 2023p, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024 y de la Subdirección General de Clases Pasivas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). FFAA: Fuerzas Armadas. GNF: Gastos no funcionales. GF: Gastos funcionales.

En la tabla 4 se relaciona todo aquello que, estando asociado al gasto militar desde la perspectiva contable (GD), a esa función medular para la pervivencia de las naciones que es la defensa, no tiene un reflejo directo en las capacidades operativas de los ejércitos. Son los que se denominarán aquí «gastos no funcionales» (GNF), en contraposición a los funcionales (GF) o aquellos que sí tienen un impacto directo en las capacidades que dan sentido a la existencia de los ejércitos. Y aun esto calculado con notable generosidad. La representación de estos conceptos se concreta en la siguiente fórmula:

$$GD = GF + GNF$$

Una explicación más detallada de lo que representa cada partida dará debida cuenta de lo que significa en términos de capacidad militar la cantidad que se atribuye a gastos no funcionales.

El fomento de la **cría caballar** (nota 1 de la tabla 4) es una actividad propia del Ministerio responsable del sector primario de la economía. Va dirigida al mantenimiento de la cabaña animal en los niveles necesarios a la utilización prevista. Hasta finales del pasado siglo, las Unidades montadas y a lomo de las FFAA fueron grandes empleadoras de esta clase de recursos, sobre los que descansaba el transporte y las necesidades de tracción de las Unidades de Montaña, entre otras. Desaparecidas ya las Unidades a lomo, excepto las ceremoniales a caballo, solo exclusivas razones de inmovilismo administrativo explican que la llevanza de los libros de puras razas equinas, el fomento de la cría caballar y el apoyo al mundo rural siga estando a cargo del Servicio de Cría Caballar y Remonta de las FFAA, integrado orgánicamente en la Subsecretaría de Defensa (servicio presupuestario *Ministerio y Subsecretaría*). En las últimas cuentas estatales se asignaron 3,3 millones de euros a la financiación de este servicio, lo que no solo no contribuye a mejorar las capacidades de las FFAA, sino que, muy al contrario, detrae recursos, sobre todo humanos, para prestarlo.

La **Unidad Militar de Emergencias** (nota 2) representa también un importante drenaje de recursos, y no solo humanos, en unas FFAA ya muy tensionadas. En principio, no todos los aviones Canadair o Bombardier empleados en la lucha contra incendios fueron adquiridos con cargo al Departamento competente en cada momento (la denominación ha cambiado a lo largo de los años), que solo sufraga los créditos necesarios para el

mantenimiento y operación de los hidroaviones⁸. El resto de gastos, incluidos los de personal, corren a cargo de la UME y, por tanto, de los presupuestos del Ministerio de Defensa. Los gastos asociados a las operaciones del Batallón de Helicópteros de Emergencia (BHELEME II), son sufragados con cargo al presupuesto del Ejército de Tierra. Por último, los costes de las intervenciones de la UME en beneficio de las comunidades autónomas (lucha contra el fuego y otros apoyos) no son retornados, figurando también bajo la rúbrica de «gastos de defensa». En este presupuesto, la cantidad asignada a la UME es de 45 M€, lo que no evita que, en función del número y duración de las intervenciones, esa cantidad sea sobrepasada con creces, lo que dará lugar a las correspondientes ampliaciones de crédito que, inevitablemente, también incrementarán el «gasto militar» en España⁹.

El importe de las **pensiones** (nota 3) se ha calculado con la información proporcionada por la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas, hoy en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Supone la friolera de 4.238,2 M€. No cabe ninguna duda de que esa partida dedicada al personal retirado o jubilado en nada contribuye a la operatividad de las FFAA.

Como se explicará cuando se trate de la asistencia sanitaria mutualizada, incluir entre los gastos de defensa las pensiones pagadas al personal militar o civil funcionario que prestó sus servicios en la Administración militar podría tener un cierto sentido economicista o contable, sobre todo en aquellos países en los que esa prestación no tuviera la universalidad que sí tiene en España (vía pensiones contributivas, no contributivas u otras políticas subsidiarias de asistencia social). Aquí el derecho a una pensión es adquirido por el personal militar en igualdad de condiciones que cualquier otro trabajador, por lo que carece de sentido —salvo por las razones contables antes apuntadas— incluir la pensión de un militar retirado entre los gastos funcionales o en defendernos.

⁸ Real Decreto 109/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Disposición adicional segunda.

⁹ El Consejo de Ministros del 28 de noviembre de 2024 autorizó un crédito extraordinario de 78 millones de euros al Ministerio de Defensa para «sufragar parte de los efectivos de las Fuerzas Armadas movilizados para las labores de rescate y limpieza de las zonas afectadas por la DANA de finales de octubre». Estos gastos extraordinarios, ajenos estrictamente hablando a las misiones tradicionales de las FFAA, incrementarán también el gasto «militar» en España.

Los pagos por daños de guerra y el gasto en defensa civil están excluidos de la definición de gasto de defensa de la OTAN, lo que impide contabilizar entre las pensiones aquellas que tienen su origen en la Guerra Civil de 1936-1939.

Además de las cantidades anteriores, hay otras pensiones ya incluidas en el presupuesto del Ministerio de Defensa a las que se pueden extender las anteriores consideraciones, promoviendo en consecuencia su exclusión de entre los gastos que contribuyen a la operatividad de las FFAA (notas 4 a 6): en los PGE 2023p, artículo 48, concepto 486, 121M2 486, Pensiones a funcionarios de carácter militar, figura la cantidad de 200.000 euros, que cumple con la condición OTAN de incluir también las pensiones del personal civil que prestó servicio en la Administración militar. Se contabilizan entre los créditos de *Ministerio y Subsecretaría*. En el mismo artículo, concepto 480, 121M2 480, de la Secretaría de Estado de Defensa, consta la cantidad de 6,85 M€ en concepto de pensiones al personal saharauí incluido en el Real Decreto 263/1976, antes contabilizadas entre las de Clases Pasivas.

Estas últimas pensiones son reliquias del Protectorado español en África, restos de los últimos estertores de un colonialismo periclitado, lealtades pendientes de cobro o servicios que había que pagar. Deudas estatales, en suma, que nada tienen que ver con las necesidades operativas de unas FFAA del siglo XXI.

En cuanto a los organismos adscritos al Ministerio de Defensa, no se detrae nada del INVIED por considerarlo origen de financiación y gestor del patrimonio inmobiliario de Defensa. Sin embargo, se ha deducido del presupuesto del INTA (nota 7), todo aquello que, teniendo otros beneficiarios en la sociedad civil, no contribuye al esfuerzo de la defensa.

Como puede leerse en su página *web*, el INTA es un organismo público de investigación, dependiente del Ministerio de Defensa, que, además de realizar actividades de investigación científica y de desarrollo de sistemas y prototipos, presta servicios tecnológicos a empresas, universidades e instituciones. Está especializado en la investigación y desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos de la aeronáutica, el espacio, la hidrodinámica, la seguridad y la defensa.

La Secretaría de Estado de la Defensa (SEDEF) reconoce en los presupuestos dos transferencias en beneficio del INTA: una corriente de 39,43 M€ y otra de capital por

valor de 24,35 M€, ambas para financiar actividades que el Instituto realiza en beneficio del Ministerio de Defensa. Por consiguiente y *sensu contrario*, todo lo que en los presupuestos de ese organismo autónomo supere la cantidad de 63,77 M€, deuda reconocida por Defensa, se considera gasto no funcional y, por lo tanto, ajeno a las necesidades operativas de las FFAA.

La **asistencia sanitaria y social** al personal militar y civil que presta sus servicios en la Administración militar (nota 8) tiene un complejo encaje presupuestario y social. El programa 222M, Prestaciones económicas del mutualismo administrativo, se ocupa de gestionar el gasto derivado de la asistencia a ese colectivo en las contingencias de incapacidad laboral, gran invalidez, protección a la familia por hijo minusválido y diversas prestaciones de servicios sociales y de asistencia social. También recoge los créditos necesarios para atender aquellas prestaciones económicas complementarias que son reconocidas por las mutualidades integradas en el Fondo Especial del ISFAS (pensiones de retiro, viudedad, orfandad, premios de natalidad, socorros de fallecimiento y prestaciones especiales) y que están garantizadas por el Estado. Se incluyen asimismo las retribuciones del personal destinado en el organismo autónomo Instituto Social de las Fuerzas Armadas y sus gastos de funcionamiento, al ser éste el órgano gestor del programa.

Por su parte, el programa 312E, Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo, tiene por finalidad proporcionar a ese mismo personal y a sus familias, directamente o por medio de conciertos, las prestaciones sanitarias definidas legal y reglamentariamente (servicios médicos, prescripción de medicamentos, prótesis y otras). El órgano gestor de este programa en el ámbito de la Administración militar es también el ISFAS.

La razón de que se incluya todo el presupuesto del ISFAS entre los gastos que no contribuyen a la operatividad de las FFAA hay que buscarla en el carácter universal que esa asistencia tiene en España. Por el contrario, la inclusión por la OTAN entre los gastos de defensa tuvo su justificación en el hecho de que en otras naciones no existe esa universalidad, o al menos no con la generosidad con la que se da aquí. En EEUU, las pólizas de seguros sanitarios y la mayor o menor calidad de la carta de servicios y prestaciones forman parte de la escueta asistencia estatal (Affordable Care Act, mejor conocida como Obamacare) o del acuerdo retributivo alcanzado entre empleado y empleador. Teniendo esto en cuenta, puede entenderse que, a principios de la década

de 1950, cuando la OTAN bajo el liderazgo de EEUU definió los criterios contables para identificar el esfuerzo en defensa de las naciones miembros, se incluyese un concepto, la asistencia sanitaria, que en EEUU —y no solo— era un servicio que distaba mucho de ser universal. En aquella época, tampoco los militares en España se podían acoger al sistema nacional de salud, estando atendidos, con algunas excepciones territoriales, por la red hospitalaria militar. Ahora, sin embargo, computar los costes de la asistencia sanitaria, incluida la debida a familiares y dependientes, entre los gastos de defensa tiene el mismo sentido que incorporar a ese cálculo la deuda estatal per cápita (absurdo en el que incurren algunas organizaciones), el coste también per cápita de la enseñanza obligatoria o el de la infraestructura que requiere la alta velocidad ferroviaria.

Más aun, el programa 312A, Asistencia hospitalaria en las Fuerzas Armadas, concepto diferenciado del anterior —y que ahora no se cuestiona ni se incluye entre los GNF—, ya incluye los créditos necesarios para dotar a la red hospitalaria militar de los recursos necesarios para el mejor estado de salud del personal militar integrado en las FFAA, en la doble vertiente preventiva y curativa. También incluye los gastos corrientes en bienes y servicios que se prestan directamente en los hospitales de la red sanitaria militar, así como los de adquisición del material inventariable que sean necesarios en este ámbito y lo preciso para satisfacer las retribuciones del personal destinado en la red hospitalaria de Defensa. El importe está incluido en el servicio *Ministerio y Subsecretaría* (en los presupuestos de 2023, prorrogados en el ejercicio económico de 2024, fue de 1,25 M€). Esta partida, al tratarse de gastos específicos de la asistencia sanitaria debida al personal que presta sus servicios en los ejércitos, se mantiene entre los gastos de defensa y no se detrae para el cálculo de los gastos en defendernos.

La misión general asignada al **Centro Nacional de Inteligencia** (nota 9) es suficientemente conocida. Según consta en la página *web* del Ministerio de Defensa, se concreta en facilitar al Gobierno de la nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones.

El coste de los servicios que el CNI presta a Defensa está identificado en el informe presupuestario de la SEDEF, Oficina Presupuestaria de la Dirección General de Asuntos Económicos, y supone la cantidad de 272,75 M€. Como antes se hizo con el INTA, todo

lo que rebase esa cantidad se considerará GNF y, por lo tanto, ajeno a las necesidades operativas de las FFAA.

El caso del CNI es paradigmático. Su adscripción al Ministerio de Defensa es más producto de la tradición que otra cosa. Hoy es el resultado de una decisión gubernamental, habiendo estado también adscrito al Ministerio de la Presidencia. El último presupuesto del Centro es de 337,06 M€. Dado que los servicios que presta al Ministerio de Defensa han sido valorados en 272,75 M€, será considerada como GNF la cantidad de 64,30 M€, que es la que se anota en la tabla 4.

Con independencia de que no se irá más allá, debe expresarse la duda de que la deuda reconocida por Defensa sea correcta y no obedezca a otros cálculos. Los servicios prestados por el CNI al flujo de inteligencia de exclusivo interés militar, incluido en esto el coste del impagable apoyo que los agentes del CNI prestan a las Unidades militares desplegadas en el exterior, es mínimo en relación con las misiones que tiene atribuidas el Centro, y en ningún caso supone el 81 % de su actividad total, como se deduciría de los datos anteriores. Una vez más, cabe concluir, intereses no específicamente militares se sufragan con créditos presupuestarios que indefectiblemente se contabilizarán como gasto militar y en perjuicio de las demandas de las FFAA.

Los gastos originados por la participación de las FFAA en lo que genéricamente se conoce como **operaciones de mantenimiento de la paz** (notas 10 a 13) están ya incluidos en cuatro partidas. Son la 122MX 128, de 4 M€; la 122M1 228, de 100 M€; la 121M2 489 de 1.000 euros; y la 122M1 668, de 210,36 M€. Esto hace un total de 314,36 M€, todo ya debidamente contabilizado en sus correspondientes rúbricas presupuestarias. Pero hay más: habrá que sumarle ahora los gastos no previstos que excedan de esas cantidades, cuyo seguimiento puede hacerse a través de las **ampliaciones de crédito** (nota 14) que recurran al Fondo de Contingencia (programa 929N). El 30 de noviembre de 2024, esas ampliaciones de crédito anotadas en la rúbrica de Defensa se elevaban a la cantidad de 1.540,91 M€¹⁰.

La última partida entre los gastos no funcionales es la debida a la **asistencia militar y financiera a otros países** (nota 15). Con independencia de cómo se materialicen, y

¹⁰ *Extracto de las estadísticas mensuales de ejecución del presupuesto*, Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), 30 de noviembre de 2024, p. 4. Consultado en febrero de 2025 en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/EXTRACTO%2011-24.pdf>

como ya ha sido advertido, el criterio contable de la OTAN impone que el importe de la ayuda sea imputado en su totalidad al país donante (España), y no al receptor (criterio de gasto).

Esta es una partida que se caracteriza por su opacidad. Las ayudas, en este caso a Ucrania, se van aprobando en sucesivos Consejos de Ministros. El 16 de abril de 2024 se hizo público un acuerdo «por el que se autoriza la celebración del acuerdo marco para el suministro de diverso material para el refuerzo de capacidades militares». El valor estimado fue de 1.129,64 M€¹¹. La opacidad es manifiesta porque no consta en la referencia del Consejo de Ministros que se tratase de un paquete de ayudas a Ucrania, sino solo del «suministro de diverso material para el refuerzo de capacidades militares», lo que promovía, probablemente de forma interesada, la interpretación de que se trataba de una mejora de las capacidades militares nacionales.

Aquí el problema es doble: por un lado, puede no tratarse de toda la ayuda concedida hasta el momento; por el otro, al ser un acuerdo marco, resulta muy complicado conocer cuánto de esa ayuda se ha proporcionado ya, cuánto se extrajo de los inventarios de los ejércitos y cuánto recurriendo a la industria, todo teniendo en cuenta que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) solo contabiliza el gasto ejecutado. Como puede observarse en la tabla, se ha resultado de la forma más desfavorable para estos cálculos: anotando como gasto todo el importe del acuerdo marco, aun asumiendo, más que el riesgo, la certeza de que alguna parte del mismo no se haya materializado aún o que, de haberlo hecho, esté ya contabilizada entre las ampliaciones de crédito de la nota 13.

La dificultad de valorar adecuadamente el impacto presupuestario de estas dos partidas: operaciones de mantenimiento de la paz y asistencia a otros países, se debe a la opacidad que habitualmente adorna a esta clase de información. Como ahora se verá, el coste de participar en operaciones en el exterior es conceptualmente distinto del que supone la ayuda militar a países aliados o amigos.

Efectivamente, ambos conceptos son radicalmente distintos. Los costes de la participación española en operaciones internacionales responden a intereses nacionales

¹¹ Consulta el 05.02.2025 en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2024/20240416-referencia-rueda-de-prensa-ministros.aspx#militar>

de seguridad; en definitiva, a intereses estatales. El personal de las FFAA gana en experiencia y mejora la interoperabilidad con sus aliados, pero el coste suele ser considerable en términos de fatiga de personal por las frecuentes rotaciones de un ejército escaso de recursos humanos, en términos de envejecimiento prematuro del armamento, material y equipo y en consumos no previstos, siendo el más importante el que afecta a la munición de la reserva de guerra. Sin olvidar en este debe de las operaciones internacionales la pérdida del material pesado que se mantiene en la zona de despliegue para su uso por los diferentes contingentes, y del que ya no dispondrán para su adiestramiento las Unidades que lo tienen asignado en territorio nacional.

Por el otro lado, las ayudas decididas por el Gobierno a países aliados o amigos suponen una pérdida neta de capacidades para las Unidades militares donantes. El caso más evidente es el de Ucrania. El coste de lo que ha importado la ayuda española en armamento, vehículos, munición y equipo militar, incluidos los carros de combate Leopard 2A4 o los misiles Patriot, es de difícil concreción por las razones ya apuntadas antes; pero no cabe ninguna duda de que esas ayudas, ya salgan de los catálogos de los ejércitos o recurriendo a la industria, producirán en el primer caso descapitalización y, en ambos, incremento del gasto militar por las razones contables ya explicadas.

En los dos supuestos, operaciones en el exterior y ayuda a Ucrania, la paradoja es que los consumos en que se incurra, los créditos que se amplíen o las ayudas industriales que se aprueben se contabilizarán como «gastos de defensa», a pesar de que no solo no contribuyen al aumento de las capacidades operativas de las FFAA, sino que, muy al contrario, suponen una pérdida neta de las mismas.

No habiendo muchas dudas de que ambas cantidades deban figurar entre las que permiten evaluar el esfuerzo en defensa de una nación (ambas representan costes para el erario público), es más que obvio que un supuesto de ayuda masiva a Ucrania a costa de recursos presentes en el catálogo de las FFAA descapitalizaría a los ejércitos, mientras que, al mismo tiempo, daría una información equívoca al engrosar los gastos de defensa. En el mismo sentido, un incremento de los despliegues militares en el exterior, en algún caso hecho con el inocultable propósito de aumentar los gastos de defensa en un país, como España, que ayude a paliar de alguna manera los reproches de insolidaridad, se hará también a costa de los recursos de todo tipo presentes en las Unidades militares, aunque, en este caso, sí deba anotarse en el haber el beneficio de

una mayor experiencia internacional de quienes tomen parte en esa clase de operaciones.

Dos cuestiones más ayudan a completar este análisis. La primera se refiere a los **créditos que quedan pendientes de ejecutar** al final del ejercicio económico, lo que se citó al principio como una de las partidas a detraer de los gastos cuando se desee hacer un análisis bienintencionado del esfuerzo en defensa (en lo que nadie parece estar muy interesado). El informe de la IGAE ya referenciado permite hacerse una idea del volumen que podría acabar representando esa partida. A 30 de noviembre 2024, la diferencia —aún no cerrada— entre créditos definitivos y pagos realizados era todavía de 5.485,34 M€¹².

La segunda cuestión permitirá explicar por qué no se ha hecho ninguna alusión a **costes asociados a fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado**, dependientes en este caso del Ministerio del Interior y uno de los criterios contables referenciados, como ya se explicó. La razón para ello es que la OTAN evita abusos prescribiendo que esos gastos se tengan en cuenta solo en proporción a las fuerzas que estén entrenadas en tácticas militares, que estén equipadas como una fuerza militar, que puedan actuar bajo autoridad militar directa en operaciones y que, siendo realistas, puedan desplegarse fuera del territorio nacional en apoyo de una fuerza militar. De todas esas condiciones, la Policía Nacional no cumple ninguna, y ningún miembro de la Guardia Civil recibe adiestramiento en tácticas militares una vez incorporado a sus escalas profesionales. Tampoco dispone del equipamiento propio de una fuerza militar, más allá de la similitud que eventualmente pueda haber con lo que sea propio de algunas Unidades especiales de intervención. Ni siquiera cuenta España, como sucede en Francia (Gendarmerie) o Italia (Carabinieri), con Unidades de la Guardia Civil específicamente formadas para ejercer como Policía Militar, siendo esta una de las grandes carencias del sistema de seguridad y defensa español. El despliegue que eventualmente agentes de la Guardia Civil puedan hacer —y hacen— integrados en contingentes militares en el exterior lo es en su exclusiva condición de agentes de la autoridad y para el desempeño de las misiones que les son

¹² Consultado el día 15 de diciembre de 2024, en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/imoperacionesejecucion.aspx>

propias, condiciones estas que no pueden ser modificadas por los mandos militares que los integren en su despliegue.

Lo anterior descalifica los esfuerzos de algunas organizaciones por imputar como gastos de defensa una parte alícuota del presupuesto del Ministerio del Interior.

Convergiendo con Europa: un plan para corregir la excepcionalidad española

Como ya se había anunciado, la parte fundamental de este análisis, relativa al año fiscal de 2024, se concluyó en febrero de 2025, cuando ya se disponía de todos los datos necesarios. En el periodo de tiempo transcurrido entre esa fecha y su publicación, el Gobierno abordó (sic), en el Consejo de Ministros del 22 de abril de 2025, el contenido del Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y Defensa (PITSD)¹³. Esta coincidencia hacía recomendable introducir aquí un análisis de oportunidad sobre el impacto que el Plan pudiera tener en anteriores conclusiones o en las capacidades futuras de las FFAA.

Conviene empezar diciendo que el PITSD valora en un 1,43 % del PIB el esfuerzo nacional en defensa que debe corregirse con los créditos habilitados en el Plan. Esa cifra es probablemente una proyección a 2025 de los criterios de gasto que estuvieron vigentes en el pasado ejercicio económico, lo que vendría a ratificar la bondad de los cálculos hechos anteriormente en este mismo documento (1,45 %). Las dos centésimas de diferencia entre ambos porcentajes pueden tener varias explicaciones. Se mencionarán solamente las dos más probables.

La primera y más obvia es debida al valor del PIB que se usa como referencia, que en anteriores cálculos es el de 2024 certificado por el INE y en los del Gobierno deberían incluir la evolución más favorable del PIB prevista para el ejercicio de 2025. La otra causa probable fue ya anticipada cuando se trató de la partida de gastos debida a la asistencia militar y financiera a otros países. Se hizo constar entonces que se había resuelto «de la forma más desfavorable (...), anotando como gasto todo el importe del acuerdo marco,

¹³ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>

aun asumiendo, más que el riesgo, la certeza de que alguna parte del mismo no se haya materializado».

Déjese calificado de extemporáneo que el detalle de la respuesta española al cuestionario de la OTAN se mantenga clasificado y, por lo tanto, fuera del alcance de los investigadores.

El PITSD incorpora importantes lastres, que quiebran *ab initio* la vigencia de sus postulados. Por ejemplo, solo se hace mención a inquietudes de seguridad y defensa europeas o comunitarias, sin que aquellas puramente nacionales o que tengan un complicado encaje jurídico entre las garantías de las alianzas de las que se forma parte hayan encontrado acomodo en el Plan. También se renuncia explícitamente a la ampliación de capacidades en los ejércitos, limitándose las inversiones previstas a la «fabricación o compra de nuevos instrumentos de defensa y disuasión», pero solo de aquellos que tengan como finalidad la modernización de lo existente, ya que, se afirma, «no se trata de ampliar nuestras capacidades» (p. 7). España —se declara solemnemente— «no va a alentar ni a sumarse a ninguna escalada armamentística» (p. 8), lo que, *sensu contrario*, parece arrojar alguna duda sobre las intenciones de otros aliados.

Por último, y quizá el lastre más sustantivo de todos los que se mencionarán, en el Plan se explícita la intención de que el incremento de gasto sea coyuntural y no estructural, lo que impedirá que las FFAA cuenten con la imprescindible ley de dotaciones y subsiguiente programación plurianual: Efectivamente, el Gobierno de España planea mantener la inversión en seguridad y defensa en el 2 % del PIB, pero solo «mientras dure la actual coyuntura internacional y hasta que la UE alcance los objetivos de autonomía industrial y de seguridad recogidos en su Libro Blanco de defensa» (PITSD, p. 12).

Un análisis transversal de las partidas desagregadas que se relacionan en el anexo al Plan permite identificar los siguientes grupos de inversiones: programas especiales de modernización (PEM) ya aprobados anteriormente, 3.807 M€; Dana, emergencias y Ucrania, 232,24 M€; otras mejoras (retribuciones, equipamiento, asistencia y sanidad mutualizada y operativa, simuladores, entrenamiento y enseñanza, ciberdefensa y comunicaciones del Ministerio de Defensa, municiones y reserva estratégica, infraestructuras y operaciones de mantenimiento de la paz), 4.227,97 M€.

El total parcial de 8.267,17 M€, un 78,9 % del incremento total, podría considerarse justificado de acuerdo con los criterios de la OTAN (subsistiendo dudas en algunas partidas).

El resto, hasta completar los 10.741,14 M€, suma 2.203,97 M€ (21,04 % del incremento total). Esa cantidad está destinada a financiar programas que tendrán serias dificultades para ser aceptados como GD en Bruselas.

Solo los 3.807 M€ asignados a los PEM están directamente relacionados con plataformas y sistemas de armas. Si no se olvida que estos programas plurianuales responden a necesidades de las FFAA ya aprobadas anteriormente, cabe preguntarse si este extraordinario esfuerzo presupuestario responderá al nuevo contexto internacional y a las inquietudes que sobre seguridad y defensa en Europa se han venido expresando, tanto desde la Secretaría General de la Alianza Atlántica como desde la Presidencia de la Comisión Europea.

Otras partidas permiten deducir que no hay reconsideración de la política retributiva que se viene aplicando al personal militar. El Plan consigna en esa rúbrica la cantidad de 679 M€, que se destinarán básicamente al personal de tropa y marinería y que se utilizarán para consolidar anteriores incrementos salariales: uno de 400 M€ que fue aprobado el pasado 25 de marzo¹⁴, un incentivo de 100 € mensuales abonado a ese mismo personal en el ejercicio anterior y, por último, lo que corresponderá a las retribuciones de los 2.400 nuevos soldados que se anuncian en el Plan.

Conviene apuntar que esas mejoras salariales eran ya hace mucho tiempo debidas, si se quería corregir en algo una indecorosa política retributiva y acceder con alguna probabilidad de éxito al mercado laboral cuando haya que captar a los nuevos soldados. Queda pendiente, por tanto, una profunda revisión salarial en lo que se refiere a los oficiales y suboficiales, siempre postergada, y que probablemente hace de los militares en general los servidores estatales peor retribuidos de todas las Administraciones Públicas.

¹⁴ Real Decreto 248/2025, de 25 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas, aprobado por el Real Decreto 1314/2005, de 4 de noviembre.

Las causas para que esto sea así son diversas. Cabe citar entre ellas la inhibición del propio Ministerio cuando se trata de defender de oficio los intereses salariales de quienes carecen de instrumentos de negociación colectiva.

Otra razón que puede esgrimirse es que las retribuciones del personal en las FFAA están excesivamente ancladas a los empleos militares, por los que indefectiblemente tienen que transitar todos los militares. Esto, tan obvio, es causa de que, al computar toda la vida laboral, el personal militar resulte perjudicado cuando se compara con su equivalente civil, dada la mayor flexibilidad del funcionariado para ser clasificado en alguno de los niveles que jalonan el servicio al Estado. Este efecto, que tiene un formidable impacto en la formación del ahorro familiar de los militares y su bienestar, es bien conocido en otras FFAA, lo que se trata de corregir adecuando como convenga la escala salarial.

No se corrige con ese incremento de personal (2.400 nuevos ingresos), la aguda falta de efectivos que padecen las unidades militares. Descontando entre las razones que explican esa situación la inadecuada y ya citada política retributiva —a la que se deben conocidos déficits de personal crítico, como el de pilotos de combate—, las carencias actuales tienen su origen en las profundas y bien conocidas reducciones de personal sufridas en el pasado, agravadas por las ausencias debidas a los sistemas de formación continua, imprescindibles para adaptarse a un mundo tecnológicamente muy demandante, sin olvidar algunos endemismos sociales, entre ellos el absentismo laboral y los efectos en las relaciones de puestos de trabajo de las políticas de conciliación familiar.

Sin embargo, no se corrige con las previsiones incluidas en el Plan la diferencia de cobertura que existe entre España y el resto de aliados europeos, medida en militares por mil habitantes. Aquí, como en otros ratios, España acredita un 2,58 con datos de *The Military Balance 2025*, cuando la media de la UE se sitúa en 3,03. Solo atendiendo a criterios aritméticos y de solidaridad con los países aliados, España debería incorporar cerca de 22.000 efectivos más para ponerse donde ahora están los demás.

En cualquier caso, y para terminar, lo más sustantivo es que el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y Defensa dista mucho de ser un verdadero plan.

Una movilización tan relevante de recursos financieros debería haber dado lugar a una reconsideración integral de todo el ciclo de planeamiento militar, promoviendo un cambio drástico de paradigma. Se habría facilitado así la tan necesaria reconversión de las FFAA en lo que no son desde hace demasiado tiempo: un verdadero y creíble instrumento de disuasión ante amenazas externas a la integridad territorial, lo que tendría el efecto asociado de hacer de España un contribuyente solidario y comprometido con la seguridad y defensa aliada.

En realidad, el Plan es básicamente una lista de la compra diseñada para sortear los reproches aliados durante próximas cumbres de la Alianza Atlántica, mientras se hace todo lo posible para tranquilizar a aquellos partidos y grupos parlamentarios de los que depende la continuidad de la legislatura.

Conclusiones

Los gastos de defensa en España (GD), calculados desde una perspectiva contable y de acuerdo con los criterios de la OTAN, fueron en 2024 de 23.091,29 M€, un 1,45 % del PIB estimado por el INE al final del año. Los gastos funcionales (GF) en proveer la defensa fueron mucho menores, solo de 14.276,08 M€, un 0,89 % del PIB. Aun en el primer caso, con un volumen de gastos de defensa más abultado y superior al calculado por la OTAN, las Fuerzas Armadas españolas no pudieron contar ese año con la nada desdeñable cantidad de 8.771,4 M€, lo que le hubiera permitido a España alcanzar en plazo (Cardiff) el umbral mínimo acordado por los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Atlántica. Y esto cuando cada vez se oyen más voces, entre ellas la del primer mandatario estadounidense, la de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y la del actual secretario general de la OTAN, Mark Rutte, que reclaman con insistencia prepararse para un futuro incierto aumentando los gastos de defensa hasta el 3 % del PIB y más allá. Es la enorme diferencia que hay entre gastos en defensa (GD) —lo que se atribuye al gasto militar— y gastos en defendernos (GF) —aquello que se traduce en capacidades de las FFAA— lo que justifica esa apelación al incremento de gasto.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que esa cantidad que hoy ya se le hurta a las FFAA para su preparación con criterios internacionales es muy superior a la que representó las inversiones reales de todo el ejercicio (5.868,9 M€), con las que se financian, entre otras cosas, los grandes programas de modernización en los que están inmersos los ejércitos. Este hecho —que las FFAA tengan que desarrollar sus misiones con mucho menos de lo que les correspondería si España hubiera cumplido con el compromiso adquirido en Cardiff— explica, mejor que cualquier otra cosa, la verdadera medida del estado de necesidad en el que se encuentran las Fuerzas Armadas.

En cuanto al Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y Defensa recientemente aprobado, su elaboración de forma ajena al sistema de planeamiento en vigor, la falta de objetivos referenciados en términos de capacidades a adquirir por las FFAA, la declarada transitoriedad del Plan —que dificultará su plasmación en inversiones plurianuales y privará a la industria nacional del incentivo más relevante para acometer las necesarias reconversiones— y la ausencia de un pacto de Estado o del deseable refrendo parlamentario son, todas ellas, circunstancias que pueden hacer que todo este considerable esfuerzo económico —y el que probablemente seguirá después de la próxima cumbre atlántica— se diluya, como otras veces, en inversiones ajenas a la defensa.

La preparación de los recursos humanos que prestan servicio en los ejércitos está suficientemente acreditada y satisface exitosamente todos los estándares internacionales. Pero nada, en un mundo tan extraordinaria y sorprendentemente tecnificado, puede compensar un alistamiento inadecuado y un equipamiento mediocre o insuficiente. Si no se corrige esa deriva, España deberá enfrentarse a los retos que esperan agazapados detrás del horizonte —incluyendo entre ellos la estima que su cicatería despierte en los demás aliados— desde esa ominosa realidad.

*Juan Carlos Domingo Guerra**
General de División (r), ET, DEM

41/2025

29 de mayo de 2025

José Miguel Pardo Delgado *

China. Visión y perspectiva de la Región Ártica

China. Visión y perspectiva de la Región Ártica

Resumen:

La presencia de China en el Ártico fortalece su papel como potencia marítima y su proyección global contrarrestando el papel de EE. UU. El interés y cooperación científicos, pilares relacionales con las naciones árticas, han evolucionado hacia una visión estratégica integral manifestada en aspectos geopolíticos, económicos y de seguridad donde sus objetivos se han posicionado gracias a su asociación con Rusia.

El Ártico, como fuente de diversificación logística y energética, ha encajado en la estrategia integral de seguridad de China. Asimismo, afianza su influencia geopolítica intensificando su rol en la gobernanza ártica. China salvaguarda sus intereses regionales desplegando actividades científicas e inversiones en infraestructuras energéticas. Su estrategia ártica, no obstante, ha generado reticencias de seguridad entre las naciones árticas occidentales, pero también recelos en Rusia respecto a la naturaleza dual de dependencia-hegemonía respecto de China.

Palabras clave:

China, Rusia, Naciones árticas, Ruta del Mar del Norte, Energía, Diplomacia científica

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

China. Vision and prospects for the Arctic Region

Abstract:

China's presence in the Arctic strengthens its role as a maritime power and its global reach, countering the role of the United States. Scientific interest and cooperation, pillars of its relationship with Arctic nations, have evolved into a comprehensive strategic vision manifested in geopolitical, economic, and security aspects, where its objectives have been positioned thanks to its partnership with Russia.

The Arctic, as a source of logistical and energy diversification, has fit into China's comprehensive security strategy. It also strengthens its geopolitical influence by intensifying its role in Arctic governance. China safeguards its regional interests by deploying scientific activities and investing in energy infrastructure. Its Arctic strategy, however, has generated security concerns among Western Arctic nations, but also misgivings in Russia regarding the dual nature of dependence and hegemony vis-à-vis China.

Keywords:

China, Russia, Arctic Nations, Northern Sea Route, Energy, Science diplomacy

Introducción

La región ártica es política y geográficamente diversa, cuyo litoral está ocupado por Rusia, Canadá, Dinamarca (por islas Feroe y Groenlandia), Noruega y Estados Unidos. Islandia, Finlandia y Suecia son parte de este espacio geográfico. El Ártico es un enclave geoestratégico donde concurren tres continentes siendo nexo de dos océanos.



Figura 1. Región Ártica. Fuente: Dreamstime

Las llamadas Ruta del Noreste y la Ruta del Noroeste son pasos de una accesibilidad creciente gracias al deshielo. La Ruta Noreste discurre por la costa siberiana conectando directamente los océanos Pacífico y Atlántico. Actualmente posee mejor navegabilidad.

El Ártico, además, se comunica con el Atlántico en el paso denominado por la OTAN como GIUK (acrónimo de Groenlandia, Islandia y Reino Unido) o GIN (Groenlandia, Islandia y Noruega), con centro en las islas Svalbard, de gran interés estratégico¹.

¹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINO, Federico. "La geopolítica ártica después de la guerra de Ucrania". Documento de Análisis IEEE 34/2023. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA34_2023_FEDAZ_Ucrania.pdf

Presencia china en Ártico. Antecedentes

China se adhirió al Tratado de Spitsbergen (archipiélago Svalbard) en 1925, pero hasta principios de los 90 la región no suscitó interés. En 1989 se creó el Instituto de Investigación Polar chino (Shanghái) cuya primera participación científica en el Ártico fue en 1992. Desde 1999 ha emprendido 13 expediciones científicas. En 2004 Beijing construyó la estación científica “río Amarillo” (Ny-Ålesund-Svalbard) siendo admitida en 2013 en el Consejo Ártico como observador. Asimismo, cabe mencionar que en 2019 China y Rusia firmaron un acuerdo para desarrollar investigaciones oceanográficas conjuntas en el océano Ártico.

En la década del 2000 empezó a trabajar con los países nórdicos en materia energética. En 2005, Dinamarca y China lanzaron el “Programa de Desarrollo de la Energía Eólica”. En 2006 se afianzó la cooperación con Islandia en energía geotérmica; un Centro de I+D Geotérmico fue inaugurado en 2016. Desde 2010, China y Noruega han estado cooperando en energía eólica marina.

En materia económica el XII Plan Quinquenal de 2011 menciona la relevancia de las regiones polares por primera vez instando a la explotación de sus recursos marinos. En 2013 la naviera COSCO realizó la primera travesía comercial por el Paso del Noreste. Ese mismo año, la petrolera CNPC invirtió en el proyecto de gas natural licuado (GNL) en el Ártico ruso. Desde 2017 la Ruta de la Seda Polar (RSP) está agregada a la Iniciativa del Cinturón y la Ruta.

La publicación del Libro Blanco de Política Ártica (2018) indicaba cooperar en rutas marítimas y promover la seguridad regional. Ese año planearon construir el primer rompehielos nuclear chino. Finalmente, en 2020, el texto “Ciencia de la Estrategia Militar”, (Universidad Nacional de Defensa), destacaba la importancia del Ártico en los intereses nacionales.

Visión estratégica del Ártico

La visión ártica de China se ha sofisticado evolucionando desde un enfoque científico a una perspectiva pragmáticamente geoeconómica y, por último, geoestratégica. Convertirse en una “gran potencia polar” es clave para transformarse en potencia marítima líder de alcance global².

La estrategia de China en el Ártico, coherente con su modelo de globalización, persigue reconocimiento como actor ártico legítimo, involucrándose más en los asuntos polares y empoderando su estatus e influencia geopolíticas mediante actividades diplomáticas, económicas, científicas o militares³.

Su presencia en el Ártico reafirma su papel en la gobernanza global desafiando el liderazgo geopolítico de EE. UU. El Ártico junto a la Antártida poseen un significado conjunto en un contexto geopolítico global.

Enfoque normativo

El componente legal de la estrategia ártica entraña fortalecer el “poder discursivo” y su estructura normativa. La ausencia de un tratado específico para el Ártico brinda a China oportunidades para generar “poder discursivo”⁴.

El Libro Blanco sobre el Ártico⁵ enfatiza el respeto a la gobernanza ártica, pero intentando modificar los criterios territoriales actuales por definiciones más globalizadas. Aboga por participar activamente en foros multilaterales sobre la gobernanza del Ártico, legitimando internacionalmente su presencia.

Su estrategia de internacionalización postula la libertad de navegación⁶, aunque distanciada del actual estatus jurídico internacional de delimitar la plataforma continental de todos los estados nórdicos. La reclamación rusa de definir su plataforma continental extendida como aguas internas⁷ no es cuestionada por China, pero diluye los potenciales

² PAUL, Michael. “China’s Arctic Turn”. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. (03.02.25) Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/chinas-arctic-turn>

³ TINGSTAD, A, PEZARD, S & SHOKH, Y. “China-Russia Relations in the Arctic. What Are the Northern Limits of Their Partnership?” *RAND* (07.11.24) Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA2823-1.html>

⁴ LI, Z., YOU, X. & WANG, W. “Research on China’s multi-layered strategic system for the Arctic route” *Zongguo ruankexue*, 2015(4), 29–37. Consultado: 05.03.25

⁵ https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm Consultado: 15.02.25

⁶ DALZIEL, Alexander. “Eurasian North – The geopolitics of Russia and China in the Arctic”. *Macdonald-Laurier Institute* (13.06.24) Disponible en: <https://macdonaldlaurier.ca/eurasian-north-the-geopolitics-of-russia-and-china-in-the-arctic/>

⁷ DEVYATKIN, Pavel. “China and the Arctic: Reflections in 2023”. *The Arctic Institut*. (09.11.23). Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/china-arctic-reflections-2023/>

derechos de explotación bloqueando su acceso a los recursos cercanos al Polo Norte⁸. Por ello, el discurso chino reclama como aguas internacionales corredores y pasos marítimos (Noroeste, Nordeste) en la Ruta del Mar del Norte (RMN)⁹ recalcando su neutralidad para entrar en territorios marítimos disputados¹⁰.

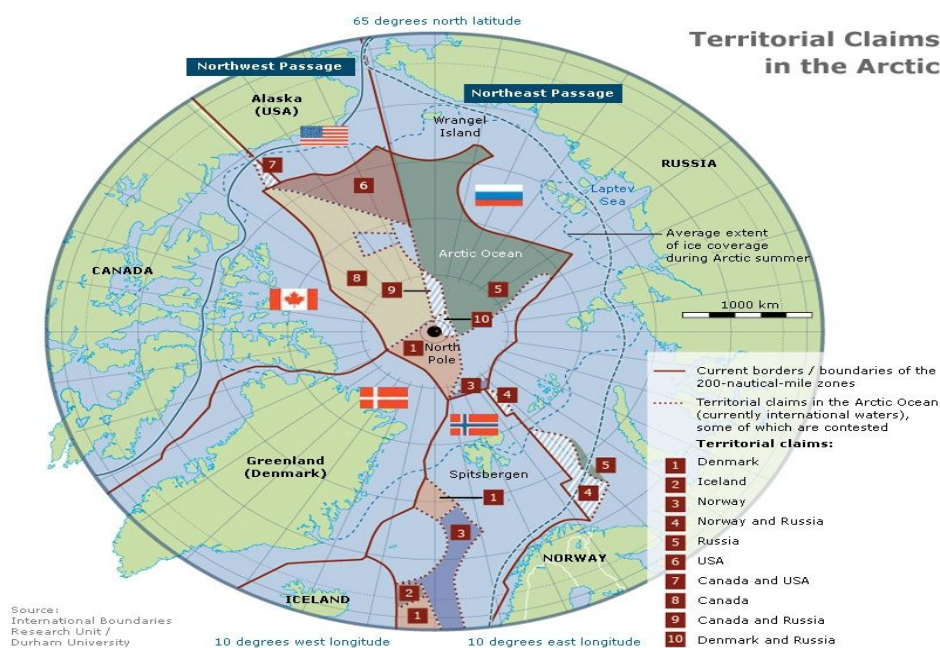


Figura 2. Disputas territoriales árticas. Fuente: Universidad de Durham

Una gobernanza del Ártico fragmentada le sirve para impulsar su propio enfoque de “libertad para todos”¹¹ abriendo el debate sobre el papel de los “Estados no árticos” en la gobernanza regional.

Enfoque de Seguridad

⁸ BUCHANAN, Elizabeth. “Why Russia and China Won’t Go the Distance in the High North”. *RUSI* (08.05.24) Disponible en: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/why-russia-and-china-wont-go-distance-high-north>

⁹ XIA, X. “Research on the Development Layout of the “Ice Silk Road in the New Era”. *Xueshu Qianyan*, 2018(6). Consultado:10.03.25

¹⁰ PEIQING, Guo; HUIWEN, Chen. “Chinese Perspective on the Arctic and its Implication for Nordic Countries”. *The Arctic Institut.* (20.06.23) Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/chinese-perspective-arctic-implication-nordic-countries/>

¹¹ BOULEGUE, M; DEPLEDGE, D. “The Face-off in a Fragmented Arctic: Who Will Blink First?”. *RUSI*. (24.05.24) Disponible en: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/face-fragmented-arctic-who-will-blink-first>

El concepto holístico chino de seguridad abarca una amplia gama de amenazas (políticas, económicas...) guiándose a largo plazo por el concepto de “Seguridad Nacional Total” (总体去哦加安全). China perfila el Ártico como un problema de seguridad para sus “intereses en el exterior” (海外利益), que incluyen tanto inversiones en países extranjeros, como la estabilidad de rutas marítimas estratégicas. Proteger dichos “intereses de ultramar” es objetivo principal de la estrategia militar china. Fuentes de defensa chinas han enfatizado la importancia de los “mares lejanos” y la seguridad de las rutas marítimas. El Ártico, espacio ligado a la gobernanza oceánica, se integra en “nuevos dominios de seguridad” o “nuevas fronteras estratégicas” (战略新疆域)¹² alineando la seguridad del Ártico estrechamente con la seguridad energética, medioambiental y nacional¹³.

El XIV Plan Quinquenal de China (2021-2025) incluye, por primera vez, un capítulo específico sobre los océanos. Por ello, desea participar activamente en la gobernanza de estos elaborando normativa internacional para favorecer la RSP¹⁴.

Al fortalecer sus redes comerciales y querer proteger sus inversiones a lo largo del Ártico China posiciona sus intereses de seguridad en la región, legitimando así su proyección militar.

Contexto militar en el Ártico

China ambiciona denominarse una “gran potencia polar” y, para ello, debe potenciar el papel de sus capacidades militares árticas apoyando la investigación científica y el tránsito marítimo.

Fuentes chinas sugieren posicionar instalaciones militares en Jilin y río Tumen para ubicarse gradualmente en las regiones árticas¹⁵. Introducir submarinos nucleares, como ha solicitado a Rusia, junto con rompehielos podrían ser claves en la estrategia ártica de China pues establecería una presencia militar más firme afectando al Ártico central.

¹² Dominios geoestratégicamente importantes ubicados fuera de la jurisdicción soberana de los estados individuales.

¹³ SUN, K & WU, H. “New Arctic Security Situation and Safeguarding of China's Arctic Security Interests” *Nanjing Zhengzhixueyuan xuebao*, 2016(5), 71–77. Consultado:06.03.25

¹⁴ EITERJORD, Trym. “What the 14th Five-Year Plan says about China's Arctic Interests”. *The Arctic Institute*. (23.11.23). Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/14th-five-year-plan-chinas-arctic-interests/>

¹⁵ PURANEN, Matti & KOPRA, Sanna. “China's Arctic Strategy – a Comprehensive Approach in Times of Great Power Rivalry”. *Scandinavian Military Studies* (26.12.23) Disponible en: <https://sims.nu/articles/196/files/658ab62d3da14.pdf>.

Adicionalmente, sus satélites polares facilitan una ventaja a Beijing respecto al seguimiento de rutas marítimas o la cartografía del lecho marino¹⁶.

Expertos chinos en seguridad consideran el Ártico una “encrucijada aeronáutica” entre continentes donde se controla el hemisferio norte. Iris Ferguson, experta del Pentágono, manifiesta que la estrategia china hacia el Ártico ha cambiado profundamente. La región puede ser utilizada por China para equilibrar el poder norteamericano extendiendo acciones híbridas negables o posicionando a su Armada en el flanco norte de Norteamérica.

Sin embargo, a Rusia no le interesa una China excesivamente activa y predominante en el Ártico, o, al menos, una que no dependa de ella¹⁷. Beijing tampoco aceptará el papel de socio menor¹⁸. En este sentido la cooperación técnico-militar ruso-china no ha aumentado significativamente. Destaca un proyecto de submarino convencional o el empleo compartido de satélites o de sus sistemas de posicionamiento (BeiDou/GLONASS)¹⁹.

Las actividades ruso-chinas, por ahora, se han limitado a patrullas navales conjuntas cerca de Alaska (2022-2023) y a vuelos de patrullaje de bombarderos²⁰ en los mares de Chukchi y Bering, acercándose a Alaska en julio de 2024.

Aunque su presencia naval es limitada, en 2021 y 2024 la Armada china navegó en el mar de Bering, transmitiendo voluntad de posicionarse sin tutelaje ruso²¹. La apertura del Ártico-Pacífico a las actividades chinas plantea cuestiones de seguridad a Estados Unidos (islas Aleutianas) y la ruta a través del estrecho de Bering.

¹⁶ ODGAARD, Liselotte. “Russia and China’s Cooperation in the Arctic Is a Rising Nuclear Threat”. *Hudson Institute*. (03.10.24) Disponible en: <https://www.hudson.org/arms-control-nonproliferation/russia-chinas-cooperation-arctic-rising-nuclear-threat-liselotte-odgaard>

¹⁷ DALZIEL, Alexander. *Opus.cit*

¹⁸ GOBLE, Paul. “China and Russia Expand Strategic Cooperation in Arctic Against West”. *Jamestown Foundation*. (08.10.24) Disponible en: <https://jamestown.org/program/china-and-russia-expand-strategic-cooperation-in-arctic-against-west/>

¹⁹ ALÁEZ, Octavio. “China en el Ártico”. *Global Estrategia*. (26.11.22). Disponible en: <https://global-strategy.org/china-en-el-artico/>

²⁰ PAUL, Michael. *Opus.cit*

²¹ PEZARD, Stephanie, TINGSTAD, Abbie. “Is the Polar Silk Road a Highway or Is It at an Impasse? China’s Arctic Policy Seven Years On”. *RAND*. (06.02.25) <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/02/is-the-polar-silk-road-a-highway-or-is-it-at-an-impasse.html>

Diplomacia e Investigación científicas²²

La ciencia y la cooperación científica-tecnológica (科技外交)²³, como medio diplomático, son pilares clave para sustentar la estrategia para el Ártico pues sus centros de investigación y programas científicos legitiman sus intereses y derechos.

Actualmente existen tres instalaciones árticas de investigación científica: 1) Estación Ny-Ålesund-Svalbard (Noruega), 2) Estación de comunicaciones por satélite, Kiruna (Suecia) y 3) Observatorio Conjunto China-Islandia, Kárhóll (Islandia)²⁴.

Beijing aboga por fortalecer sus capacidades científicas²⁵ y expandir tanto sus instalaciones científicas árticas como desarrollar centros nacionales de innovación y tecnología marina polar²⁶. La Universidad Oceánica de China y el Instituto de Oceanografía, ambos en Qingdao (Shandong), asumen importantes proyectos de investigación polar.

La Administración Oceánica Estatal prioriza conseguir plena autonomía²⁷ en tecnologías de teledetección del hielo marino, cartografía náutica o tecnología de sondeo por microondas de alta resolución. Destaca la investigación en acústica submarina en el mar de Chukchi²⁸. Respecto a tecnologías submarinas Beijing considera estratégicas la construcción de rompehielos convencionales/propulsión nuclear, buques “clase-hielo”, así como de plataformas petrolíferas polares.

La actividad científica en el Ártico enlaza con la estrategia de seguridad china en la región. El documento *Ciencia de la Estrategia Militar* (CEM) sugiere que “las fuerzas armadas deberían cooperar activamente con las expediciones científicas”²⁹. La combinación de intereses científico-militares, denominada “fusión militar-civil” (FMC), se

²² PURANEN, Matti & KOPRA, Sanna. *Opus.cit*

²³ REKETS, Marina. “China’s Arctic Policy in a Time of Global Geopolitical Transformation: A Northern Orientation”. *RUDN University, Moscow*. Disponible en: <https://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/41024>

²⁴ Una propuesta similar en Groenlandia fue rechazada por Dinamarca por razones de seguridad.

²⁵ EITERJORD, Trym. “Polar Expertise in China’s 14th Five-Year Plan”. *The Arctic Institute*. (07.12.23). Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/polar-expertise-chinas-14th-five-year-plan/>

²⁶ La Universidad Marítima de Dalian está muy involucrada en la investigación polar-ártica siendo puerto base para el tráfico marítimo en el Ártico.

²⁷ PURANEN, Matti & KOPRA, Sanna. *Opus.cit*

²⁸ Destaca la cooperación rusa en acústica bajo el hielo y comunicación submarina.

²⁹ XIAO, T. (Eds.). *The Science of Military Strategy* (战略学). 2020. Beijing: Guofang daxue chubanshe.

ejemplifica notoriamente en consolidar sus instalaciones científicas³⁰ o investigaciones oceanográficas para la Armada³¹.

La FMC respalda la proyección militar y mejora sus capacidades militares árticas. El desarrollo de rompehielos nucleares, aeronaves para frío extremo o el sistema *Beidou* (navegación por satélite) son ejemplos de estrategia científica.

La estación de Ny-Ålesund asume proyectos de glaciología y física espacial. El Instituto de Investigación de Propagación de Ondas de Radio de China (CRIRP)³² realiza observaciones atmosféricas/ionosféricas (auroras boreales, electrones...) y su impacto en las señales de radar y cuya utilidad última sería la detección y seguimiento aeroespaciales³³³⁴.

Otra línea de investigación se realiza mediante despliegue satelital terrestre para mejorar la teledetección meteorológica y monitoreo de áreas marinas y rutas de navegación. En apoyo a investigaciones oceanográficas lanzó su primer satélite polar en 2019.

Proyectos similares a la estación satelital de Kiruna en Groenlandia, Islandia o Finlandia, no han prosperado. No obstante, CETC, empresa estatal china, ha suministrado antenas para un nuevo "radar de dispersión"³⁵, conectadas con otras estaciones satelitales escandinavas. Asimismo, el uso de la estación terrestre SvalSat por satélites de instituciones aeroespaciales chinas³⁶ suscita preocupación en Noruega.

El Observatorio de Kárhóll (Islandia) monitorea la línea de Kármán (atmósfera superior) utilizando tecnología LiDAR³⁷.

La "libertad de investigación científica" defendida por China está generando problemas de seguridad en las naciones árticas que se han replanteado continuar la colaboración con China (caso de la estación de Kiruna).

³⁰ LIU, F. & LIU, D. "Arctic security and China's national security interests from the perspective of the new "National Security Law" *Zhongguo Ruanxue*, 2018(9), 8–14. Consultado:12.03.25

³¹ PAUL, Michael. *Opus.cit*

³² KANTCHEV, Georgi. "Russia and China Defy the West Deep in the Arctic". *The Wall Street Journal*. (16.10.24) Disponible en:<https://www.tovima.com/ws/russia-and-china-defy-the-west-deep-in-the-arctic/>

³³ *Newsweek*. "China's expanding Arctic ambitions challenge the U.S. and NATO" (21.07.24) <https://www.newsweek.com/2024/08/09/china-russia-us-arctic-north-pole-strategy-svalbard-norway-sea-route-1916641.html>

³⁴ Noruega prohíbe la transmisión de datos "sólo o principalmente" con fines militares.

³⁵ *Newsweek*. *Ibidem*

³⁶ Shenzhen Aerospace Dongfanghong utiliza la estación SvalSat.

³⁷ Canadian Arctic Security. "Chinese research in the Arctic". (10.07.24) Disponible en: <https://canadianarcticsecurity.ca/2024/07/10/chinese-research-in-the-arctic/>

Contexto geoeconómico. Asociación ruso-china

La asociación ruso-china en el Ártico se fundamenta en la compatibilidad de estrategias económicas. Los intereses chinos en el suministro de recursos energéticos y la diversificación de las rutas marítimas globales³⁸ enlaza con la necesidad rusa de que China le ayude a implementar proyectos estratégicamente significativos y permita importar equipos de alta tecnología³⁹ para energía y telecomunicaciones rusos.

Enfoque comercial. Ruta de la Seda Polar

RSP es el brazo geoeconómico de la estrategia integral china para el Ártico. Las rutas marítimas del Ártico encabezan los objetivos económicos de China. Aunque Rusia posee otra interpretación de la soberanía respecto al Paso del Nordeste (incluida la RSP), la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas reforzó la Política Ártica de Rusia 2035, al validar la ampliación de su plataforma continental por encima de 200 millas náuticas⁴⁰.

Aunque Rusia le proporciona a China acceso al Ártico a través de su Zona Económica Exclusiva (ZEE)⁴¹, China necesita que Rusia garantice la RMN como corredor marítimo⁴² estable sedimentando su RSP que conecte el Atlántico Norte; Rusia quiere que la RMN termine en Múrmansk⁴³.

Rusia y China plantean la RMN como arteria logística estratégica, pero la Doctrina Marítima de Rusia (julio 2022) considera que atraviesa sus aguas territoriales; por tanto, las rutas marítimas árticas son vías fluviales propias prevaleciendo los derechos marcados en el art.234 de la CNUDM⁴⁴.

³⁸ DALZIEL, Alexander. *Opus.cit*

³⁹ El 70% del equipo para el proyecto Arctic-Yamal-GNL es chino; GNL se transporta en barcos chinos y coreanos.

⁴⁰ BUCHANAN, Elisabeth. *Opus.cit*

⁴¹ GRACEFFO, Antonio. "China and Russia Arctic Policy Convergence? Shifting Geopolitics in the North". *Geopolitical Monitor*. (14.10.24). Disponible en: <https://www.geopoliticalmonitor.com/china-and-russia-arctic-policy-convergence-shifting-geopolitics-in-the-north/>

⁴² REKETS, Marina. *Opus.cit*

⁴³ The Economist <https://www.economist.com/china/2024/06/19/china-and-russia-have-chilling-plans-for-the-arctic> (19.06.24)

⁴⁴ Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Mar

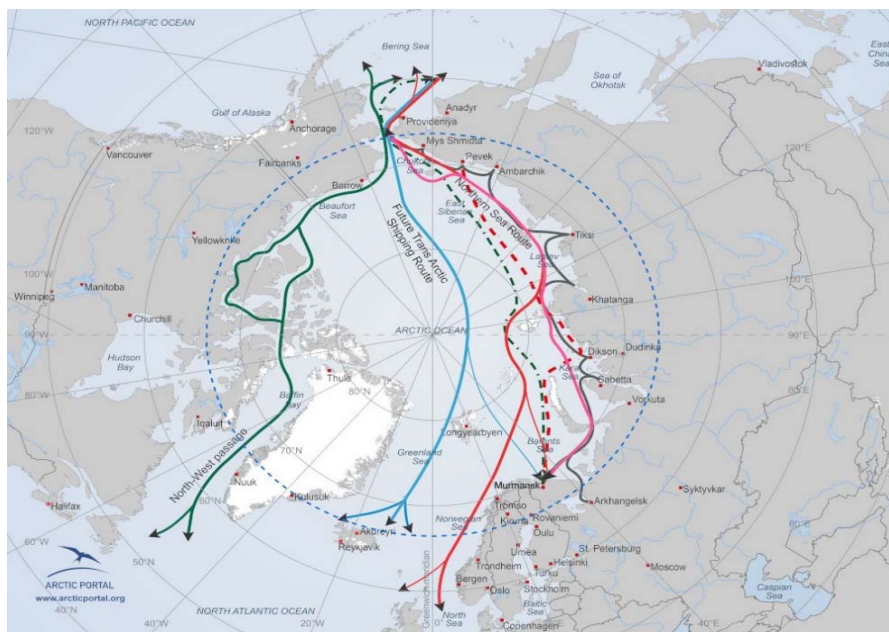


Figura 3. Rutas comerciales del Ártico. Fuente: Arcticportal.org

Asimismo, navegar por la ZEE rusa supone tarifas de tránsito y la exigencia de acompañamiento exclusivo de rompehielos rusos⁴⁵. China espera condiciones más favorables para el paso de sus navieras por la RMN, minorando las tarifas por servicio de rompehielos y pilotaje, elevadas según China. Además, navegar por aguas costeras, seguras, pero poco profundas, implica fletar portacontenedores más pequeños y mayor coste⁴⁶.

No obstante, ambas naciones acordaron impulsar la RMN en 2023⁴⁷ inaugurando oficialmente un corredor marítimo regular en el Ártico. Ese año se firmó el Memorándum de Múrmansk para cooperar entre la Guardia Costera china y la Guardia Fronteriza rusa⁴⁸.

La empresa rusa Rosatom, administradora del corredor ártico, ha firmado acuerdos con las navieras chinas Hainan Yangpu NewNew Shipping (2023) y COSCO (2024) para potenciar la RMN. Dichos acuerdos incluyen construir conjuntamente rompehielos clase-

⁴⁵ BUCHANAN, Elizabeth. *Opus.cit*

⁴⁶ DETSCH, J & GRAMER, R. "The Geopolitics of New Arctic Shipping Lanes". *Foreign Policy*. (30.05.24) Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2024/05/30/arctic-geopolitics-russia-china-maritime-trade-northern-sea-route/>

⁴⁷ Apertura del puerto de Vladivostok a las actividades comerciales chinas.

⁴⁸ PAUL, Michael. *Opus.cit*

alta, infraestructuras y portacontenedores clase-hielo⁴⁹ a fin de operar todo el año una línea de transporte conectando China con puertos rusos.

Los fletamentos actuales de China en el Ártico se centran en transporte de carga a granel por el Paso del Noreste y envíos directos a los puertos rusos a lo largo de la RMN. Aunque los buques chinos no utilizan la RMN intensamente, se espera que su crecimiento brinde oportunidades a los puertos de Qingdao y Dalian. Actualmente los fletes (especialmente petróleo) van de Rusia a China⁵⁰.

China podría estar interesada en intentar transitar por la RMN de todos modos para mostrar su estatus geopolítico. Para potenciar el tráfico marítimo, China ha estudiado la posibilidad de que sus buques arriben a los puertos de Zarubino (Rusia) y Rajin (Corea del Norte) o puedan acceder al mar de Japón a través del río Tumen, aún sin respaldo de Rusia y Corea del Norte⁵¹.

Energía y Minería

Los recursos energéticos del Ártico poseen el valor estratégico de diversificar su cadena de suministros y limitar su vulnerabilidad.

El cambio climático ha propiciado no sólo importar GNL ruso, sino interesarse desde hace tiempo por las energías eólica y geotérmica del Ártico⁵². Desde 2013 China ha invertido en proyectos de extracción/licuefacción de GNL (Yamal-Nenets, Arctic-LNG) y el gasoducto "Power-of-Siberia1"⁵³ a través de participaciones de capital. (La empresa rusa Novatek es el propietario principal de los campos de gas).

Sin embargo, invertir en proyectos rusos conlleva riesgos significativos para China, agravados por las sanciones a Moscú. El gasoducto "Power-of-Siberia2" se ha

⁴⁹ ODGAARD, Liselotte. *Opus.cit*

⁵⁰ The Wall Street Journal. <https://www.wsj.com/politics/national-security/russia-china-arctic-sea-nato-2ca1ea10> (03.02.25)

⁵¹ YOUNG, Dick. "Russia and China Tighten Grip on Arctic: A Warning to the West". (04.02.25) Disponible en: <https://www.youngresearch.com/researchandanalysis/russia-and-china-tighten-grip-on-arctic-a-warning-to-the-west/>

⁵² WANG, Yue. "The Arctic for China's Green Energy Transition". *The Arctic Institute* (16.11.23). Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/arctic-chinas-green-energy-transition/>

⁵³ Großwald.org. "Geopolitics and Arctic Shipping Lanes: NATO, China, Russia" (26.12.24) Disponible en: <https://www.grosswald.org/geopolitics-and-arctic-shipping-lanes-nato-china-russia/>

demorado; no obtuvo pleno compromiso chino por desacuerdos en precios⁵⁴ y reticencias de Mongolia. Otros proyectos se han demorado por la complejidad técnica ante el debilitamiento del permafrost.



Figura 4. Proyectos GNL Power-of-Siberia. Fuente: Financial Times

Rusia necesita facilitar inversiones portuarias chinas en Ártico oriental (Tiksi, Pevek). La terminal flotante de GNL (Múrmansk) o la conexión ferroviaria Sosnogorsk/Puerto de Indiga son ejemplos del esfuerzo de Rusia para favorecer sus inversiones⁵⁵. China también está desarrollando un centro de trasvase GNL (Bechevinskaya-Kamchatka).

Asimismo, acceder a los depósitos de níquel, cobre, platino o tierras raras en Siberia complementan el predominio chino en la extracción-refino de minerales críticos y “tierras raras”. La experiencia china en su procesamiento puede ser muy útil para Rusia⁵⁶.

Sin embargo, China plantea reservas en financiar determinados proyectos. La legislación rusa impide la participación mayoritaria china en proyectos de GNL. El control chino de estos proyectos no está contemplado actualmente por Rusia.

⁵⁴ LAMAZHAPOV, E, STENS DAL, I & HEGGELUND, G. “China’s Polar Silk Road: Long Game or Failed Strategy?”. *The Arctic Institute*. (14.11.23) Disponible en: <https://www.thearcticinstitute.org/china-polar-silk-road-long-game-failed-strategy/>

⁵⁵ Existe el proyecto futuro de construir un ferrocarril en la República de Sakha (Yakutia) hasta Magadan.

⁵⁶ La empresa china CCCC acordó con la rusa Rustitanc explotar titanio y cuarzo en Pizhenskoye (República de Komi).

China y las Naciones árticas

China ha tratado de construir relaciones bilaterales con los estados árticos a través de la cooperación científica y energías renovables. Beijing ha fortalecido visiblemente su presencia diplomática en estos países desde 2014, pero el fortalecimiento de su papel, su actitud independiente y el desequilibrio creciente con estos países (comercio, investigación...) ha generado en ellos dilemas de seguridad.

Intentar desarrollar la RSP ha implicado, hasta ahora, un cierto reconocimiento del dominio ruso en el Ártico, pero no quiere distanciarse de las naciones árticas. Como observador del Consejo Ártico ha buscado oportunidades para trabajar con Moscú y con otros países⁵⁷. Defensor del multilateralismo, Beijing ha enfatizado la naturaleza cooperativa y pacífica de su política ártica⁵⁸. No obstante, iniciativas chinas de diversa índole han obtenido la resistencia de los Estados árticos.

Los intentos de adquirir tierras en Svalbard (Søre Fagerfjord), Islandia o Finlandia⁵⁹ (Rovajärvi), una base abandonada en Groenlandia (Grønnedal) no han prosperado. Del mismo modo, propuestas de remodelación del puerto de Kirkenes (Noruega) o construcción de aeropuertos en Groenlandia también han fracasado⁶⁰. En otros casos, proyectos petrolíferos (Islandia) o minería de hierro (Groenlandia) han sucumbido por irrentables.

La ruptura de colaboración de las naciones árticas con Rusia en el Consejo Ártico tras la invasión de Ucrania no ha impedido que a China le incentive reactivar el vínculo polar con ellos. Ofrecen alto potencial para sus intereses, aunque existan diferencias fundamentales respecto al futuro estatus legal internacional de esta región⁶¹.

⁵⁷ DAGAEV, Andrei. "The Arctic Is Testing the Limits of the Sino-Russian Partnership". *Carnegie Politika* (18.02.25). Disponible en: <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2025/02/russia-china-arctic-views?lang=en>

⁵⁸ China enfatiza las conexiones no oficiales entre élites e instituciones.

⁵⁹ En Sodankylä, el gobierno finés detuvo un Centro de Investigación Conjunta para las Observaciones Espaciales del Ártico por problemas de seguridad.

⁶⁰ China ha intentado establecerse en Longyearbyen (Svalbard) ofreciendo construir viviendas.

⁶¹ REKETS, Marina. *Opus.cit*

Conclusiones

El Ártico se ha constituido en un espacio geopolítico donde confluyen las tensiones de Rusia con la comunidad transatlántica y la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China.

La creciente presencia china en la región ártica se fundamenta, por un lado, en su necesidad estratégica de ganar peso e influencia como potencia marítima y global y posicionarse en el Ártico cumple dicha finalidad. Igualmente, el concepto de "Seguridad Total" impulsa a China a reforzar su seguridad energética y estimular su estrategia geoeconómica-comercial a través de inducir la RSP gracias al desarrollo de RMN.

China quiere ser vista como un actor relevante en el Ártico, y Rusia, actualmente, es la única opción disponible para su presencia multidimensional. La cooperación científica que fundamentó la relación inicial con la Europa ártica ha dado paso a un modelo asimétrico donde el comercio, la inversión y la investigación científica chinas han generado preocupaciones de seguridad. Por ello, la dinámica geopolítica está permitiendo el crecimiento de la presencia china en la región y su aproximación a Rusia.

La asociación ruso-china en el Ártico funciona como "una especie de matrimonio de conveniencia", donde sus intereses, especialmente económicos, y la dinámica de convergencia-divergencia afloran. Rusia necesita financiación y tecnología para desarrollar su región ártica; China desea aprovechar los recursos mineros y energéticos del Ártico ruso y el acceso preferencial a la RMN. En este contexto, Rusia depende en gran medida de ella para aliviar la presión sobre sus cadenas de suministro por las sanciones.

Las consideraciones de riesgo geopolítico de China y el interés de Rusia en mantener su estatus hegemónico en los asuntos árticos conllevan divergencias entre ambos. Asimismo, las dudas de China respecto a determinadas inversiones (Power-of-Siberia2), así como la apuesta decidida por potenciar su tecnología polar (construcción de rompehielos nucleares), reflejan la perspectiva de minorar paulatinamente su dependencia de Rusia para acceder al Ártico.

Viendo la RMN como vía fluvial rusa, Moscú no aceptará que China se convierta en actor dominante. Beijing tampoco transigirá con que Rusia perciba a China como un mero invitado al dominio ártico.

La fortaleza de la relación chino-rusa en el Ártico dependerá, por un lado, de la amplitud de su relación bilateral y por otro, de la diversidad de la economía general del Ártico. Para Beijing es prioritario trabajar con todas las naciones árticas pues el éxito de asentar la RSP como corredor marítimo estratégico depende de ello. Las preocupaciones chinas de seguridad relacionadas con sus inversiones rusas motivan diversificar riesgos y oportunidades entre los diferentes actores árticos, posibilitando el distanciamiento con Rusia.

José Miguel Pardo Delgado
Analista estratégico Asia Oriental



42/2025

30 de mayo de 2025

Alberto Cique Moya *

El largo camino hasta el tratado de pandemias

El largo camino hasta el tratado de pandemias

Resumen:

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha aprobado el proyecto de tratado de pandemias, marcando el inicio de un proceso que requiere generar confianza internacional para que este instrumento se convierta en una herramienta efectiva de prevención y control. Para lograrlo, será clave reforzar la preparación global y garantizar una respuesta más equitativa ante futuras crisis, como evidenció la pandemia de COVID-19, donde la geopolítica sanitaria tuvo un papel determinante para establecer y fomentar áreas de influencia.

El proyecto de tratado en el que se ha estado trabajando se enfrentaba a un contexto internacional poco propicio para alcanzar el consenso debido a sus ambiciosos objetivos: regular el acceso a patógenos y el reparto justo de beneficios, prevenir pandemias con un enfoque de Una Salud, fortalecer la investigación global, facilitar la transferencia de tecnología, formar una fuerza laboral, capacitada y multidisciplinar para enfrentarse a emergencias sanitarias, establecer un mecanismo financiero coordinado, mejorar la resiliencia de los sistemas de salud y crear una red logística mundial. Todo ello buscaba y busca garantizar el acceso equitativo a vacunas, tratamientos y diagnósticos, promoviendo además la transparencia y el intercambio de información.

El panorama se complica con la anunciada salida de la OMS por parte de Estados Unidos y, en menor medida, Argentina, lo que exigirá, tal cual ha pedido la OMS, mayores contribuciones del resto de países. Las dificultades para lograr el consenso se han debido fundamentalmente a intereses nacionales y económicos enfrentados, así como a campañas de desinformación que, a través de redes sociales y medios, han tratado de generar un rechazo al tratado.

Palabras clave:

Geopolítica, geopolítica sanitaria, Tratado de pandemias, desinformación, Organización Mundial de la Salud.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Long Road to the Pandemic Treat

Abstract:

The World Health Organization (WHO) has approved the draft pandemic treaty, marking the beginning of a process that requires building international trust for the treaty to become an effective tool for prevention and control. Achieving this will depend on strengthening global preparedness and ensuring a more equitable response to future health crises, as demonstrated by the COVID-19 pandemic, during which health geopolitics played a key role in shaping and reinforcing spheres of influence.

The treaty, which has been under development, faced an international context that was not particularly favourable for reaching consensus, largely due to its ambitious goals: regulating access to pathogens and ensuring fair benefit-sharing; preventing pandemics through a One Health approach; enhancing global research capacities; facilitating the transfer of technology; building a trained and multidisciplinary national and international health workforce; establishing a coordinated financial mechanism; improving the resilience of health systems; and developing a global supply and logistics network. The overarching aim is to guarantee equitable access to vaccines, treatments, and diagnostics, while also promoting transparency and information sharing.

The situation has become more complex with the announced withdrawal of the United States—and, to a lesser extent, Argentina—from the WHO, a move that will require increased contributions from other countries, as the WHO has requested. The main obstacles to reaching consensus have stemmed from conflicting national and economic interests, as well as disinformation campaigns—spread through social media and traditional outlets—that have sought to generate opposition to the treaty.

Keywords:

Geopolitics, Health geopolitics, Pandemic treaty, disinformation, World Health Organization.

Introducción

La acepción del término «geopolítica» ha cambiado con el tiempo. Así, el Diccionario de la lengua española de 2001 contemplaba en su tercera acepción que «la geopolítica es la ciencia que pretende fundar la política nacional o internacional en el estudio sistemático de los factores geográficos, económicos, raciales, culturales y religiosos». Mientras que, en la edición de 2024, en su cuarta acepción la considera como «el estudio de los condicionamientos geográficos de la política».

Sin ánimo de polemizar con los responsables de la Real Academia Española y, con el propósito de establecer la línea argumental de este trabajo, es necesario observar que esta simplificación conceptual presente en la definición de 2024, aunque sea en la cuarta acepción, no parece contemplar las derivadas fundamentales para la seguridad y la defensa de los intereses políticos de un país. Los condicionamientos geográficos y políticos recogidos en la segunda acepción del término, si bien son relevantes, no explican completamente la complejidad que conlleva la geopolítica, la cual incluye factores económicos, culturales, religiosos y raciales, tal cual se recoge en la definición de 2001. Por ello, para este trabajo se adopta dicha definición más amplia con el fin de analizar la intersección entre la geopolítica sanitaria y su relación con el tratado de pandemias, del que el gobierno de España es un firme defensor^{1,2,3}.

Esta elección entre acepciones no es arbitraria, ya que la geopolítica sanitaria trasciende los condicionamientos estrictamente geográficos, incorporando la distribución desigual de recursos sanitarios, las capacidades económicas para abordar emergencias globales, las diferencias culturales en la percepción de la salud y las tensiones religiosas o políticas que pueden influir en la adopción de medidas internacionales. La definición de 2001 permite integrar todos estos factores, proporcionando un marco analítico más adecuado para abordar cuestiones como la respuesta global ante pandemias y la articulación de

Todas las referencias de internet se han hecho el 21 de mayo de 2025

1 LA MONCLOA (2021) «*Sánchez defiende un Tratado Internacional para la prevención, detección precoz y gestión de futuras pandemias*» La Moncloa [pág. web]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/210521-sanchez-g20.aspx>

2 EFE. (2024) «*España quiere seguir trabajando por un Tratado sobre Pandemias global cuanto antes*» Diario ABC (versión online). Disponible en: <https://www.abc.es/salud/espana-quiere-seguir-trabajando-tratado-sobre-pandemias-20240528190908-vi.htm>

3 MINISTERIO DE SANIDAD (2025). *Mónica García celebra la aprobación del Tratado de Pandemias: “Es un gran paso hacia el multilateralismo y la salud global”*. Pharma Market [pág. web] 20 mayo 2025. Disponible en: <https://www.phmk.es/politica-sanitaria/monica-garcia-celebra-la-aprobacion-del-tratado-de-pandemias-es-un-gran-paso-hacia-el-multilateralismo-y-la-salud-global>

políticas sanitarias internacionales, las cuales han culminado sin ninguna duda en un compromiso internacional que proteja a toda la población, sin distinción de razas, credos o nacionalidades^{4,5}.

La geopolítica sanitaria estudia cómo las cuestiones de salud pública se entrelazan con las dinámicas de poder globales y cómo estas interacciones afectan tanto a nivel nacional como internacional en el ámbito de la salud, considerando cómo las decisiones políticas, las estrategias de salud y los recursos se distribuyen y se gestionan en diferentes contextos geográficos. De ahí la importancia del tratado de pandemias por sus implicaciones geoestratégicas en lo relativo a: distribución de recursos, así como la lucha contra las desigualdades en salud en un marco de cooperación internacional^{6,7}.

La pandemia de Covid-19 nos ha mostrado cruelmente nuestra vulnerabilidad ante futuras potenciales emergencias sanitarias. De ahí que necesitemos, tal cual preconiza el tratado de pandemias, un compromiso supranacional para reaccionar de forma conjunta y organizada para estar mejor preparados y ser más resilientes, ya que se prioriza el interés público y que se alcance un equilibrio internacional bajo los principios de equidad, inclusión y transparencia a efectos de garantizar el acceso universal y equitativo a diagnósticos, vacunas y medicamentos. Razón de ser de la necesidad de modificar el artículo 19 de la Constitución de la OMS, así como una revisión del Reglamento Sanitario Internacional⁸.

El tratado pudiera que se viera influenciado por las medidas adoptadas por la administración Trump, en particular por su decisión de abandonar la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la suspensión de las ayudas internacionales para la

4 PERSAUD, A., BHUGRA, D., & VALSRAJ, K. (2021) «*Understanding geopolitical determinants of health*» Bull World Health Organ 99(2), 166–168. doi:10.2471/BLT.20.254904

5 SOLER I LECHA, E. (2021) «*La geopolítica de la salud: una visión plural sobre el impacto internacional de la pandemia*». CIDOB [pág. web]. Disponible en: https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/07-16_EDUARD%20SOLER%20I%20LECHA.pdf

6 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2023) *Propuesta de texto de negociación del Acuerdo de la OMS sobre Pandemias*. Organización Mundial de la Salud [pág. web]. Disponible en: https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb7/A_INB7_3-sp.pdf

7 Organización Mundial de la Salud (2024) *Propuesta de Acuerdo de la OMS sobre Pandemias*. Organización Mundial de la Salud [pág. web]. Disponible en: https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb9/A_inb9_3Rev1-sp.pdf

8 VELÁSQUEZ, G. (2022). *¿Qué está en juego con el Tratado Internacional de Pandemias?* ISGlobal [pág. web]. Disponible en: https://www.isglobal.org/documents/10179/10095533/48_COVID+Pandemic+Treaty+ES/132be2e1-189b-4cfc-a696-18d6d542c708

lucha contra las enfermedades⁹. A esto se suma la declaración oficial del gobierno argentino sobre su salida de la OMS, alegando «profundas diferencias respecto a la gestión sanitaria durante la pandemia», ya que considera que «las recetas de la OMS no funcionan porque están influenciadas políticamente y no se basan en la ciencia»^{10,11}. Lo cual, sin ninguna duda, repercutirá en el esfuerzo del resto de los países de la OMS para hacer frente a sus compromisos y proyectos.

La finalidad última de este acuerdo no es otro que la comunidad internacional, liderada, que no mandada, por la OMS; sea capaz de reaccionar ante posibles pandemias mejorando la preparación a través de la coordinación aplicando el concepto de «Una Salud» para una mejor detección de brotes de enfermedad potencialmente pandémicos al potenciarse la prevención sobre la reacción, hecho que permitirá generar una alarma y una respuesta temprana, fortaleciéndose la respuesta frente a futuras pandemias a la par que se favorece la resiliencia en los diferentes niveles de respuesta¹².

Geopolítica sanitaria

El marco conceptual señalado guarda estrecha relación con la definición establecida por la Organización Mundial de la Salud sobre la seguridad de la salud pública, ya que la contempla como «las actividades necesarias, tanto proactivas como reactivas, para minimizar el peligro y el impacto de los eventos agudos de salud pública que ponen en peligro la salud de las personas en las distintas regiones geográficas y fronteras internacionales»¹³. Esta definición inicial se convirtió en lo que diversos autores consideran una salud global. El concepto, en general, implica tomar en cuenta las

9 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2025) Observaciones de la OMS sobre el anuncio de Estados Unidos de América de su intención de retirarse de la Organización. Organización Mundial de la Salud. [pág. web]. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/21-01-2025-who-comments-on-united-states--announcement-of-intent-to-withdraw>

10 DEVANNA, C. (2025) *El Gobierno anunció la salida de la Argentina de la Organización Mundial de la Salud*. Diario La Nación (edición online). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-anunciara-la-salida-de-la-argentina-de-la-organizacion-mundial-de-la-salud-nid05022025/>

11 BLANCO, D. (2025) *Qué implicancias tiene para la Argentina la salida de la Organización Mundial Salud*. Infobae [pág. web]. Disponible en: <https://www.infobae.com/salud/2025/02/05/que-implicancias-tiene-para-la-argentina-la-salida-de-la-organizacion-mundial-salud/>

12 CONSEJO EUROPEO (2024) *Un acuerdo internacional sobre la prevención y preparación ante pandemias*. Consejo Europeo [pág. web]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/coronavirus-pandemic/pandemic-treaty/>

13 WORLD HEALTH ORGANIZATION (2024) *Health Security*. World Health Organization [pág. web]. Disponible en: https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab_1

necesidades de salud de los habitantes de todo el planeta, más allá de las preocupaciones de las naciones en lo particular¹⁴.

Desde esta aproximación, la «geopolítica sanitaria» se referiría al estudio y análisis de cómo la salud y los sistemas de atención sanitaria influyen y son influenciados por factores geopolíticos¹⁵, lo cual significa que este concepto examina cómo las políticas de salud, los recursos sanitarios y las crisis de salud pueden afectar las relaciones internacionales y las dinámicas de poder entre países, forzando o favoreciendo el desarrollo de alianzas más o menos sorprendentes en aras de ganar influencia en un área geográfica determinada, así como desarrollar herramientas de salud global. En este sentido, la gestión y distribución de productos sanitarios durante la pandemia del COVID-19 fue un factor determinante en el establecimiento de estrategias de preparación y respuesta frente a la pandemia^{16,17,18}.

Esta aproximación incluye el establecimiento de estrategias de influencia mediante las cuales los países, aplicando políticas de estado, pueden utilizar y aplicar la ayuda sanitaria para aumentar su papel en la arena internacional, pero también para recabar reconocimiento y facilitar acuerdos comerciales en lo que de forma genérica se ha denominado «diplomacia sanitaria» o «diplomacia humanitaria». A este respecto, Cuba es quizá el ejemplo más relevante de como esta política de estado crea y fomenta áreas de influencia^{19,20}.

14 SARQUÍS RAMÍREZ, D. J. (2021). *La salud y la seguridad nacional ante el COVID-19: reflexiones en torno a la gobernanza mundial para la salud global y la seguridad humana*. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM (140), 137-167.

15 GALLINAT, A. (2017) *Diplomacia de la salud: pasado, presente y futuro*. EuroHealthNet Magazine [pág. web]. Disponible en: <https://eurohealthnet-magazine.eu/es/health-diplomacy-a-thing-of-the-past-present-or-future/>

16 HORTAL-CARMONA, J., PADILLA-BERNÁLDEZ J., MELGUIZO-JIMENEZ M., AUSIN T., CRUZ PIQUERAS MET AL. (2021) *La eficiencia no basta. Análisis ético y recomendaciones para la distribución de recursos escasos en situación de pandemia*. Gac. Sanit., 35(6), 525-533. <https://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2020.07.006>

17 VILASANJUAN, R. (2021) *COVID-19: geopolítica de la vacuna, un arma para la seguridad global*. Real Instituto Elcano [pág. web]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/covid-19-geopolitica-de-la-vacuna-un-arma-para-la-seguridad-global/>

18 CORCIONE-NIETO, M. A., RAMÍREZ PEDRAZ, Y. (2023) *Seguridad sanitaria: una conceptualización inicial en el marco de la seguridad y defensa*. En J. A. Edgar Alexander Salamanca Rodríguez, Seguridad humana y construcción de patria en defensa de la vida: Seguridad sanitaria, ambiental y personal (Vol. II, págs. 307-324). Bogotá: ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602595.11>

19 FRANCE24 (2022) *La diplomacia humanitaria de Cuba, una política de Estado*. France24 [pág. web]. Disponible en: <https://www.france24.com/es/la-selecci%C3%B3n-de-arte-en-espa%C3%B1ol/20220521-cuba-medicina-diplomacia-humanitaria-medicos>

20 FEINSILVER, J. (2008) *Médicos por petróleo. La diplomacia médica cubana recibe una pequeña ayuda de sus amigos*. Nueva Sociedad, 18, 107-122.

En adición a lo anterior, quizá la vacuna del COVID sea el mejor ejemplo para tratar de expresar esta aseveración, ya que la utilización de esta «como instrumento de poder y estatus por parte de las principales potencias internacionales», en un contexto denominado «geopolítica de la vacuna», ha sido una estrategia utilizada por Rusia, China, India, así como por Europa y los Estados Unidos, para «presumiblemente» posicionarse, sin ninguna duda de manera diferenciada, en el mundo pospandemia en una competencia por la carrera por el liderazgo global^{21,22}.

El establecimiento de estas estrategias de influencia se ha visto guarda relación directa con:

- El fortalecimiento de la seguridad sanitaria se basa en el desarrollo de aquellas acciones necesarias para prevenir y responder a amenazas agudas que podrían poner en peligro la salud de las personas a través de países y fronteras. Esto es así porque hay muchos que la comprometen, «desde nuevas y emergentes enfermedades infecciosas hasta el aumento de la resistencia a los antimicrobianos (RAM). El cambio climático y la pérdida de la naturaleza también representan un riesgo, ya que debilitan los ecosistemas naturales de los que depende nuestra salud. El aumento de los viajes internacionales, la inestabilidad política y los sistemas de salud frágiles pueden agravar estas amenazas»²³

Además de los brotes de enfermedades, la seguridad sanitaria también está relacionada con los desastres naturales y las desigualdades sociales. Por ello, es fundamental fortalecer la preparación ante todo tipo de riesgos y amenazas, con el objetivo deseado por la OMS para 2030 de alcanzar la cobertura sanitaria universal. Lograr este objetivo contribuirá a mejorar la seguridad global,

21 MOON, S., & ALONSO RUIZ, A. (2021) *La geopolítica de las vacunas contra el Covid-19*. Política Exterior [pág. web]. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-geopolitica-de-las-vacunas-contra-el-covid-19/>

22 MORILLAS, P. (2021) *Multipolaridad sanitaria: el uso geopolítico de la vacuna*. CIDOB [pág. web]. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/multipolaridad-sanitaria-el-uso-geopolitico-de-la-vacuna>

23 GLAXOSMITHKLINE (2024) *Health security*. GlaxoSmithKline [pág. web]. Disponible en: <https://www.gsk.com/en-gb/responsibility/global-health-and-health-security/health-security/>

promoviendo un enfoque integral que vincule el desarrollo sostenible con la equidad en el acceso a la salud^{24,25}.

- En el mundo sin fronteras en el que vivimos, la coordinación internacional es clave para hacer frente a las amenazas sanitarias que nos acechan (amenazas transfronterizas). En este sentido, la Comisión Europea, a través de la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias, conocida como HERA por sus siglas en inglés, contempla como amenazas aquellas que pueden poner en peligro la vida o dañar gravemente la salud, además de incluir su potencial para propagarse por los Estados miembros a los patógenos con alto potencial pandémico, las amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, y las amenazas derivadas de la resistencia a los antibióticos²⁶.

Identificar estas amenazas es el primer paso para reducir nuestra dependencia frente al exterior garantizando las inversiones que permitan poner en marcha el proceso para garantizar el desarrollo, la capacidad de producción y la expansión de la fabricación, la adquisición y el almacenamiento de medicamentos, productos y materiales para el diagnóstico, productos sanitarios y equipos de protección individual, así como otras contramedidas sanitarias, para el caso de que fueran necesarias para proteger la salud pública y la seguridad sanitaria en lo relativo a la disponibilidad de contramedidas médicas en caso de crisis²⁷.

En este contexto, parece evidente, al menos para muchos países, entre los que se encuentra España, que un tratado internacional sobre pandemias, como el propuesto por la Organización Mundial de la Salud se convierte en una necesidad imperativa para

24 BBVA (2022) *¿Qué es la seguridad sanitaria y qué hace falta para lograr una cobertura universal?* BBVA [pág. web]. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/que-es-la-seguridad-sanitaria-y-que-hace-falta-para-lograr-una-cobertura-universal/>

25 ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2023) *Cobertura sanitaria universal (CSU)*. Organización Panamericana de la Salud [pág. web]. Disponible en: [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))

26 COMISIÓN EUROPEA (2020) *Medicamentos asequibles, accesibles y seguros para todos: la Comisión presenta una Estrategia Farmacéutica para Europa*. Comisión Europea [pág. web]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_20_2173/IP_20_2173_ES.pdf

27 COMISIÓN EUROPEA (2022) *Unión Europea de la Salud: la HERA presenta la lista de las tres mayores amenazas para la salud contra las que debemos prepararnos*. Comisión Europea [pág. web]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_22_4474/IP_22_4474_ES.pdf

fortalecer la seguridad sanitaria global y garantizar una respuesta coordinada y equitativa frente a futuras crisis²⁸.

El tratado establece marcos normativos claros y mecanismos de cooperación internacional que trasciendan las dinámicas de poder geopolítico y priorizan la protección de la salud pública en todo el mundo. Asimismo, contribuirá a reducir las desigualdades en el acceso a recursos sanitarios críticos, fomentará la transparencia en la distribución de vacunas y medicamentos, y promoverá la inversión en capacidades locales de producción y respuesta sanitaria. De este modo, el tratado actuará como un escudo frente a las amenazas transfronterizas, consolidando un compromiso global hacia el desarrollo de sistemas de salud más resilientes, solidarios y preparados para los desafíos de un mundo interconectado, de ahí el apoyo al tratado de países de la Unión Europea, de África o de Asia^{29,30,31,32,33}.

Los trabajos que fueron encargados al Órgano de Negociación Intergubernamental (ONI) de la OMS a principios de 2021 se han visto obstaculizados por sectores críticos que argumentaban que un tratado internacional sobre pandemias podría ser innecesario e incluso contraproducente, dado que los acuerdos multilaterales de esta naturaleza suelen enfrentar importantes desafíos en su implementación y cumplimiento efectivo. Además, existe el riesgo de que tales tratados refuercen las desigualdades existentes,

28 MINISTERIO DE SANIDAD (2021) *El Gobierno defiende la necesidad de poner en marcha un Tratado Internacional de Pandemias*. Ministerio de Sanidad [pág. web]. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=5581>

29 EFE, REUTERS (2021) *Líderes de 25 países apoyan tratado contra futuras pandemias*. DW [pág. web]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/%C3%ADderes-de-25-pa%C3%ADses-apoyan-tratado-mundial-contr-futuras-pandemias/a-57046019>

30 MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRES OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2021) *Conferencia de Prensa Habitual Ofrecida el 30 de Noviembre de 2021 por Zhao Lijian, Portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [pág. web]. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/xwfw/lxjzdh/202112/t20211202_10461112.html

31 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2021) *La Asamblea Mundial de la Salud acuerda poner en marcha un proceso para elaborar un acuerdo mundial histórico sobre prevención, preparación y respuesta frente a pandemias*. Organización Mundial de la Salud [pág. web]. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/01-12-2021-world-health-assembly-agrees-to-launch-process-to-develop-historic-global-accord-on-pandemic-prevention-preparedness-and-response>

32 MINISTERIO DE SANIDAD (2023) *Miñones defiende la salud como eje de las políticas públicas en la Unión Europea*. Ministerio de Sanidad [pág. web]. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=6260>

33 AGENCIA ESTATAL DE NOTICIAS DE AZERBAIYÁN (2024). *China apoya a OMS para continuar con negociaciones de acuerdo sobre pandemias*. Agencia Estatal de Noticias de Azerbaiyán [pág. web]. Disponible en: https://azertag.az/es/xeber/china_apoya_a_oms_para_continuar_con_negociaciones_de_acuerdo_sobre_pandemias-3031238

favoreciendo los intereses de los países más poderosos en detrimento de aquellos con menos capacidad de influencia en las negociaciones internacionales³⁴.

La situación se complicaba aún más por las voces que cuestionaban y cuestionan la eficacia de la organización, como la del senador italiano Claudio Borghi, quien instaba a Italia a abandonar la OMS para así recuperar la soberanía nacional, al calificarla de una "fábrica de nóminas inútil" y criticando su influencia política y los elevados salarios de su personal.

Otros sostenían que las iniciativas globales previas, como el Reglamento Sanitario Internacional, ya proporcionaban un marco suficientemente robusto que debería optimizarse en lugar de crear nuevas estructuras que podrían diluir recursos y atención^{35,36}.

Estas acciones que reflejaban una creciente desconfianza hacia la OMS al considerarla ineficaz en su lucha contra la pandemia y excesivamente influenciada por China o, en palabras de Borghi un «gigante controlado por Bill Gates» no han conseguido su objetivo ya que ha primado la cooperación internacional para hacer frente a los desafíos de salud globales. También es importante resaltar que los sistemas de salud deben fortalecerse a nivel nacional como parte fundamental del tratado, ya que la eficacia de las respuestas a brotes epidémicos o pandémicos depende en gran medida de la capacidad interna de cada país. Situación que sin ninguna duda se ve y verá influenciada por la existencia de conflictos que dificultan la respuesta nacional y el despliegue de ayuda internacional³⁷.

Esta posturas enfrentadas estuvieron detrás de la causa del porqué se prorrogaron las negociaciones en mayo de 2024 hasta la celebración de la 78ª Asamblea en mayo de 2025, a la par que se solicitara a la ONI que continuara trabajando en reuniones periódicas, pero también mediante contactos informales e intersectoriales para proponer

34 THE LANCET (2024) *The Pandemic Treaty: shameful and unjust*. The Lancet, 403, 781

35 IM MÉDICO (2023) *La modificación del Reglamento Sanitario Internacional para adaptarlo a la próxima pandemia no estará listo hasta mediados de 2024*. IM Médico [pág. web]. Disponible en: <https://www.immedicohospitalario.es/noticia/41735/la-modificacion-del-reglamento-sanitario-internacional-para-adaptarlo.html>

36 RICO BARRERA, S. (2023) *OMS prepara actualización al Reglamento Sanitario Internacional*. consultorsalud [pág. web]. Disponible en: <https://consultorsalud.com/oms-prepara-actualiz-reglamento-sanitario-int/>

37 UNICEF. (2023) *Health Systems Strengthening An example of integrating SBC into a sector*. UNICEF [pág. web]. Disponible en: <https://www.sbcguidance.org/sites/default/files/2023-04/4-4-3%20Do%20-%20Health%20Systems%20Strengthening.pdf>

la redacción de textos de los diferentes artículos relacionados con la prevención de pandemias, la transferencia de tecnología, la financiación sostenible y las relaciones con otros acuerdos internacionales que permitieran alcanzar un consenso.

El ambiente de esas reuniones no auguraba un final feliz. De hecho, durante la decimosegunda ronda de negociaciones sobre el acuerdo de pandemias del ONI, celebrado en febrero de 2025, el Director General de la OMS Dr. Tedros Adhanom declaró «Es ahora o nunca», ya que según parecía «el interés y la energía en las negociaciones han disminuido considerablemente tras más de cuatro años de discusiones», enfatizando que «ningún país puede protegerse solo» y la respuesta ante pandemias son responsabilidad de todos los países, situación que se complicaba por el abandono de los Estados Unidos de la OMS y su desvinculación futura del tratado.

La situación se veía agravada por las posiciones encontradas en relación con el enfoque «Una Salud», el acceso a patógenos y la distribución de beneficios en un mundo donde se considera que el multilateralismo funciona, aunque esté bajo asedio. De ahí la necesidad de una acción concreta para reforzar la equidad, la integridad y la solidaridad. Planteándose por parte de algunos actores implicados en las negociaciones la necesidad de una «votación democrática para resolver las diferencias en lugar de seguir diluyendo el texto» o la necesidad de que incluya «obligaciones legales para compartir tecnología y eliminar las barreras de propiedad intelectual»³⁸.

Estos prolegómenos pesimistas fueron superados durante la decimotercera ronda de negociaciones del ONI, celebrada en abril, gracias al esfuerzo de todos los actores implicados, incluso superando el impacto de la decisión de la administración Trump, así como en menor medida, por el presidente Milei de retirar a sus países de la OMS en crítica a su gestión de la pandemia. Este esfuerzo colaborativo ha permitido alcanzar un consenso gracias a que el acuerdo incide, entre otros aspectos, en la no cesión de la soberanía nacional a la OMS y la necesidad de combatir la desinformación sobre el tratado, potenciando la capacidad de preparación para detectar y responder a futuras epidemias o pandemias, así como la coordinación con otros Estados en la vigilancia de las enfermedades y en todo lo relacionado con la transmisión de la información y la

38 Cullinan K. (2025) With 10 Days of Talks Left, It's 'Now or Never' for Pandemic Agreement. Health Policy Watch [pág. web] Disponible en: <https://healthpolicy-watch.news/with-10-days-of-talks-left-its-now-or-never-for-pandemic-agreement/>

gestión coordinada de las respuestas, además de: compartir beneficios; construir capacidades de investigación y desarrollo en áreas geográficamente diversas; facilitar la transferencia de tecnología y conocimientos; establecer una cadena de suministro (Red Global de Logística y Suministros) y una red logística mundial; movilizar una fuerza laboral sanitaria capacitada de carácter multidisciplinar y fundamentalmente establecer un mecanismo financiero de coordinación^{39,40}.

A efectos de alcanzar el consenso que permitiera presentar el proyecto durante la 78ª Asamblea General Ordinaria, la ONI decidió que los aspectos más discutidos como el sistema de acceso y reparto de beneficios (*Pathogen Access and Benefit Sharing* - PABS) se incluyeran en unos anexos que serían tratados de manera independiente tras la adopción del tratado, permitiéndose así alcanzar el deseado consenso⁴¹. Esto ha permitido que, una vez adoptado el tratado en la asamblea al ser jurídicamente vinculante, cada país deberá aprobar el tratado a nivel nacional (según sus propios procesos legislativos), entrando en vigor un mes después de que 60 países hayan completado su ratificación^{42,43}.

Una vez que el tratado haya sido firmado y ratificado por el número mínimo de países, se abrirá un periodo incierto, ya que la discusión de los anexos requerirá un fuerte compromiso político por parte de las naciones. Esto implicará incrementar sus aportaciones a la OMS desde una perspectiva más equitativa, en función de su nivel de riqueza, como consecuencia de la reducción del apoyo financiero de Estados Unidos a

39 CHADWICK, L. (2024) *¿Por qué no se ponen de acuerdo los países para elaborar un tratado sobre pandemias y evitar los errores de la COVID?* Euronews [pág. web]. Disponible en: <https://es.euronews.com/salud/2024/06/19/por-que-no-se-ponen-de-acuerdo-los-paises-para-elaborar-un-tratado-sobre-pandemias-para-ev>

40 CARABAÑA, J. (2024) *Pinchazo de la OMS: el planeta seguirá sin un tratado contra las pandemias*. La Razón (edición digital). Disponible en: https://www.larazon.es/sociedad/pinchazo-oms-planeta-seguira-tratado-pandemias_20240602665c2a14e73ed600014ac8b8.html

41 NACIONES UNIDAS (2025). *Los países finalizan un acuerdo histórico sobre pandemias*. Naciones Unidas [pág. web]. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2025/04/1538081>

42 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2025) *Órgano de Negociación Intergubernamental para redactar y negociar un convenio, acuerdo u otro instrumento internacional de la OMS sobre prevención, preparación y respuesta frente a pandemias Informe del Director General. Punto 16.2 del orden del día provisional A78/10 14 de mayo de 2025*. Organización Mundial de la Salud [pág. web]. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA78/A78_10-sp.pdf

43 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2025) *Resultado de las consultas oficiosas de los Estados Miembros Proyecto de resolución relativa al Acuerdo de la OMS sobre Pandemias. Punto 16.2 del orden del día provisional A78/10 Add.1 15 de mayo de 2025*. Organización Mundial de la Salud [pág. web]. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA78/A78_10Add1-sp.pdf

programas esenciales⁴⁴. Esta situación podría debilitar la respuesta ante emergencias sanitarias, provocar la pérdida de liderazgo científico y técnico, y dificultar el despliegue de campañas de vacunación y control de enfermedades en países en desarrollo, acentuando aún más los desequilibrios regionales ^{45, 46, 47}.

Desafíos superados para alcanzar el consenso final en el tratado de pandemias

Muchos han sido los obstáculos que han hecho peligrar alcanzar un consenso global si no hubiera sido por el apoyo de los estados y de las organizaciones y organismos públicos y privados que han participado activamente en las discusiones a lo largo de los últimos 4 años. Entre ellos destacan:

1. **Diversidad de Intereses Nacionales:** Los países tienen diferentes prioridades, recursos y capacidades en el ámbito de la salud pública, lo que dificultaba el establecimiento de un acuerdo que satisficiera a todas las partes. Sirva de ejemplo la «supuesta» influencia de China en la OMS, aducida por los Estados Unidos como motivo para abandonar la organización. Imputación que pudiera ser «corroborada» por la denegación de acceso de Taiwán a la misma, incluso como observador. Esta imposición resaltaba la diversidad de intereses nacionales que jugaban en contra del tratado⁴⁸.

Dentro de las prioridades citadas que determinaban las posturas de los países, los intereses de la industria farmacéutica eran algunos de ellos, pudiéndose plantear que primaban la protección de los intereses privados frente al bien

44 LA GACETA DE LA BIOSFERA (2025). *El director de la OMS reclama más financiación: «O debemos rebajar nuestras ambiciones o debemos aumentar los fondos»* La Gaceta de la Biosfera [pág. web]. 20 de mayo de 2025. Disponible en: <https://gaceta.es/mundo/el-director-de-la-oms-reclama-mas-financiacion-o-debemos-rebajar-nuestras-ambiciones-o-debemos-aumentar-los-fondos-20250520-0245/>

45 GALVIN G. (2025) *Los países de la OMS aprueban un tratado histórico para evitar otra pandemia como la del COVID-19*. Euronews [pág. web]. Disponible en: <https://es.euronews.com/salud/2025/05/20/los-paises-firman-un-tratado-mundial-sobre-pandemias-en-la-reunion-anual-de-la-oms-en-gine>

46 Mishra V. (2025). *Countries finalize historic pandemic agreement after three years of negotiations* World Health Organization [pág. web]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2025/04/1162301>

47 World Health Organization (2025). *WHO Member States conclude negotiations and make significant progress on draft pandemic agreement*. World Health Organization [pág. web]. Disponible en: <https://www.who.int/news/item/16-04-2025-who-member-states-conclude-negotiations-and-make-significant-progress-on-draft-pandemic-agreement>

48 ROMERO, F. (2025) *¿Qué países del mundo se han retirado de la OMS?* BloombergLinea [pág. web]. Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/actualidad/que-paises-del-mundo-se-han-retirado-de-la-oms/>

común. A este respecto la postura de los denominados «países del Sur o Sur Global» con intereses «centrados» en la defensa de la salud de todos los ciudadanos del planeta e interés público frente a criterios más económicos. A este respecto se ha acordado en relación con la distribución de productos por parte de las empresas, en términos “mutuamente acordados” y sin imponer obligatoriedad relativo a la donación del 10% de su producción a la OMS durante una pandemia, así como ofrecer otro 10% a precios asequibles^{49,50}.

Profundizando en este sentido, parecía que los principales escollos para alcanzar un acuerdo estribaban en el control del conocimiento tecnológico y la distribución de los recursos disponibles en situaciones de pandemia, a efectos de superar las inequidades e ineficiencias detectadas en la gestión de la respuesta a la pandemia del Covid-19⁵¹.

Para complicar más la situación, las tensiones políticas a nivel internacional, como la guerra en Ucrania, parecía que complicaban más la posibilidad de alcanzar un acuerdo, máxime cuando se ha generalizado la percepción de que la pandemia quedó atrás en el tiempo⁵².

Un aspecto clave que ha generado mucha discusión ha sido como gestionar la transferencia de tecnología y capacidades, para lo cual el tratado fomenta la transferencia tecnológica a países en desarrollo, para que así más países puedan producir sus propios medicamentos y vacunas. Siendo necesario para alcanzar este objetivo que se haya utilizado la expresión “en términos mutuamente acordados”, evitando el término “voluntario” para favorecer alcanzar el consenso.

2. Soberanía Nacional: Una de las principales críticas al tratado, favorecido presumiblemente por campañas de desinformación interesadas en medios y

49 VELÁSQUEZ, G. (2024) *Sin un tratado vinculante para prevenir futuras pandemias*. Le Monde Diplomatique (versión online). Disponible en: <https://mondiplo.com/sin-un-tratado-vinculante-para-prevenir-futuras>

50 KUPFERSCHMIDT K (2025). Global pandemic treaty finalized, without U.S., in ‘a victory for multilateralism’ Science (version online). Disponible en: <https://www.science.org/content/article/global-pandemic-treaty-finalized-without-us-victory-multilateralism>

51 ROMERO, R. (2024) *No hemos aprendido nada: 194 países no se ponen de acuerdo para aprobar un tratado pandémico*. Saludconlupa [pág. web] Disponible en: <https://saludconlupa.com/noticias/no-hemos-aprendido-nada-194-paises-no-se-ponen-de-acuerdo-para-aprobar-un-tratado-pandemico/>

52 BURKHALTER, D. (2022). *¿Tiene el mundo interés en una OMS más fuerte?* Cámara de Comercio y Turismo Dominico Suiza [pág. web] Disponible en: <http://camaradominicosuiza.org/tiene-el-mundo-interes-en-una-oms-mas-fuerte/>

redes sociales, es que individuos, organizaciones, e incluso países veían una amenaza en el texto en el que se estaba trabajando y que finalmente se ha acordado^{53,54}. Para corroborar su postura aducían que el tratado obligaría a ceder a ceder parte de su soberanía en temas de salud pública a una entidad internacional, prefiriendo mantener control sobre su libertad individual y sobre las políticas y respuestas sanitarias ante eventos pandémicos. Sirvan de ejemplo las siguientes reseñas:

- «...la firma de este tratado supondrá la instauración de una tecnocracia que al servicio de una falsa bioseguridad eliminará totalmente la libertad de expresión y acabará con las democracias del mundo...»⁵⁵.
- «...no te equivoques: si los globalistas se salen con la suya, centralizarían la gobernanza sanitaria mundial de forma jurídicamente vinculante...»...«las disposiciones del tratado debatidas otorgarían a la OMS la autoridad para declarar pandemias y gestionar emergencias sanitarias, anulando las políticas nacionales...»...«...tenemos una oportunidad real adelantarnos a nuestros enemigos liberticidas y detener esta locura...»⁵⁶.
- «...Dime lo que niegas y te diré lo que ocultas: censura global, acabar con la soberanía de las naciones, gobierno mundial al que todos deban obedecer, utilizar la salud para justificar una tiranía mundial, cristofobia... Pues sí, se trata justamente de todo eso...»⁵⁷.
- «...En solo unos días, los ministros de Sanidad de Europa viajarán a Ginebra para la votación final del Tratado Pandémico de la OMS. Un acuerdo muy peligroso que daría a la OMS el poder de encerrarte, censurarte y controlarte.

53 GENNARINI, S. (2023). *La amenaza burocrática de un nuevo tratado pandémico de la Organización Mundial de la Salud*. ZENIT [pág. web] Disponible en: <https://es.zenit.org/2023/08/25/la-amenaza-burocratica-de-un-nuevo-tratado-pandemico-de-la-organizacion-mundial-de-la-salud/>

54 SUÁREZ, J. (2023). *El acuerdo de pandemias no le dará un poder supraconstitucional a la OMS, como dicen en Facebook*. Colombiacheck.com [pág. web] Disponible en: <https://colombiacheck.com/chequeos/el-acuerdo-de-pandemias-no-le-dara-un-poder-supraconstitucional-la-oms-como-dicen-en>

55 DOMÈNECH, M. (2023) *Razones para decir no al Tratado Internacional de Pandemias*. Naiz [pág. web] Disponible en: <https://www.naiz.eus/es/iritzia/articulos/razones-para-decir-no-al-tratado-internacional-de-pandemias>

56 CITITENGO. (2023). *Urgente: ¡ALTO al Tratado de Pandemia AHORA! citengo* [pág. web] Disponible en: <https://citizengo.org/es-lat/ot/212355-urgente-alto-al-tratado-pandemia-ahora>

57 LÓPEZ, E. (2023). *OMS. Todo el poder para el marxista Tedros Adhanom*. Hispanidad.com [pág. web] Disponible en: https://www.hispanidad.com/sociedad/oms-todo-poder-marxista-tedros-adhanom_12044984_102.html

El borrador ya está terminado. El texto está cerrado. Solo falta la votación...»
«...Dicen que es por “la salud”. Pero seamos claros: esto va de poder. Poder global, centralizado y en manos de burócratas no elegidos ...»⁵⁸

Una de las críticas más furibundas al tratado era la acusación infundada, mayoritariamente vertida en redes sociales, relativa a la idea de que la OMS podrá desplegar tropas de la ONU con la misión de realizar campañas obligatorias de vacunación si no hubiera colaboración nacional.

Asociado a esta se han difundido mensajes relativos a que el tratado conllevaría una pérdida de derechos individuales derivados de una supuesta obligatoriedad del denominado pasaporte de vacunación como consecuencia del establecimiento de una obligación a vacunar a la población, cuando lo que pretende es que haya una distribución equitativa de vacunas y medicamentos⁵⁹. Frente a estos bulos que circulaban por internet y por los medios de comunicación, poco efecto parecían tener los mensajes oficiales y de organismos públicos y privados de verificación de la información, incluida la propia OMS, que decían lo contrario, que la soberanía de las naciones estaba garantizada, ya que las decisiones sanitarias siguen siendo competencia de cada país. De hecho, el tratado no otorga a la OMS la autoridad para imponer

58 FERNÁNDEZ I. (2025) Di NO al Tratado de Pandemias HAZTEOIR.ORG [pág. web] 14 mayo 2025. Disponible en: https://citizengo.org/hazteoir/ot/15484-Di-NO-al-Tratado-de-Pandemias?utm_medium=shared&utm_campaign=HO-2025-05-12-Local-NA-PGO-15466-Di_no_al_tratado_de_pandemias_versionB.03_AA_Relaunch_1&utm_source=wa&ref=138280191

59 HERNÁNDEZ, N. (2023) *Los certificados de vacunación en las futuras pandemias: ¿Serán mundialmente obligatorios?* ConSalud.es [pág. web] Disponible en: https://www.consalud.es/politica/certificados-vacunacion-futuras-pandemias-mundialmente-obligatorios_134064_102.html

medidas obligatorias como el confinamiento, las vacunaciones obligatorias o, en relación con el Reglamento Sanitario Internacional el cierre de fronteras^{60,61,62,63}.

3. Desigualdades económicas: Las disparidades entre países desarrollados y en desarrollo se consideraba podían generar conflictos en relación con la financiación, el acceso equitativo a vacunas y tratamientos, y a los recursos para la implementación de medidas preventivas y de respuesta, para lo cual se promoverá una red de cadena de suministro coordinada globalmente para emergencias sanitarias.

En este sentido, tomando como referencia la pandemia de COVID-19, el tratado se considera dará respuesta a las necesidades de los países de bajos ingresos para poder realizar inversiones a riesgo en la producción de vacunas y tratamientos, para así asegurar un acceso rápido a los mismos. Razón por la cual, las instituciones financieras internacionales se enfrentan al reto de modificar sus reglas financieras en lo relativo a políticas de gestión de créditos, para lo cual, el tratado plantea un mecanismo financiero internacional de apoyo⁶⁴.

4. Transparencia y compartición de datos: La resistencia a compartir datos epidemiológicos y de salud pública debido a supuestas preocupaciones sobre privacidad, seguridad nacional y competencia económica podría llegar a limitar la eficacia del tratado. A este respecto, organizaciones no gubernamentales y expertos independientes cuestionaban sin grandes argumentos la propuesta de la Unión Europea que preconizaba, en aras de garantizar una mayor equidad, la

60 JARAMILLO, C. (2023). Borrador del 'Tratado para pandemias' de la OMS reafirma la soberanía de las naciones para dictar políticas de salud. FactCheck.org [pág. web] Disponible en: <https://www.factcheck.org/es/2023/03/scicheck-borrador-del-tratado-para-pandemias-de-la-oms-reafirma-la-soberania-de-las-naciones-para-dictar-politicas-de-salud/>

61 EFE. (2023). OMS asegura que posible tratado antipandemias no restará soberanía a Estados. swissinfo.ch [pág. web] Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/salud-pandemias_oms-asegura-que-posible-tratado-antipandemias-no-restar%C3%A1-soberan%C3%ADa-a-estados/48386384

62 CANO U. (2025) La OMS aprueba un tratado sobre pandemias que pisotea la soberanía de las naciones y desarrollará «sistemas globales de vigilancia» La Gaceta de la Biosfera [pág. web] Disponible en: <https://gaceta.es/mundo/la-oms-aprueba-un-tratado-sobre-pandemias-que-pisotea-la-soberania-de-las-naciones-y-desarrollara-sistemas-globales-de-vigilancia-20250521-0110/>

63 PARRA S. (2025) Los países de la OMS aprueban un histórico tratado de pandemias. National Geographic [pág. web] 20 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/paises-oms-aprueban-historico-tratado-pandemias-garantizara-que-podamos-proteger-mundo-futuras-amenazas-pandemicas_25087

64 GLENNERSTER, R. (2024) La financiación que necesitan los países en desarrollo para afrontar la próxima pandemia. El País (edición digital). Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2024-05-22/la-financiacion-que-necesitan-los-paises-en-desarrollo-para-afrontar-la-proxima-pandemia.html>

necesaria cooperación y solidaridad internacional para compartir información sobre patógenos y la participación en los beneficios que eso genere para responder eficazmente a las amenazas a la salud pública⁶⁵.

Ahondando en este aspecto, la propuesta de la Unión Europea para el tratado pandémico era muy criticada al considerar que retrocedía en la solidaridad internacional al incrementar la desigualdad entre países, ya que se consideraba rompía la asociación entre el acceso a compartir datos de agentes patógenos y sus secuencias genéticas. Lo cual determina que los países que compartieran datos e información no participarían en los beneficios derivados de su uso, exacerbando la inequidad⁶⁶.

Afortunadamente, el establecimiento del sistema PABS (*Pathogen Access and Benefit Sharing*) permitirá que los países compartan información sobre los agentes patógenos. A cambio, se les garantizará el acceso equitativo a vacunas, medicamentos y diagnósticos. Además de fomentarse la transferencia de tecnología para que más países puedan fabricar vacunas y fármacos.

5. Cumplimiento y Supervisión del Tratado: Establecer mecanismos efectivos para asegurar que los países cumplan con los términos del tratado es un desafío, especialmente en ausencia de un organismo con autoridad para hacer cumplir las regulaciones a nivel global. De ahí que se plantearan interrogantes sobre su naturaleza jurídica, así como sobre los mecanismos para garantizar su cumplimiento. Sin olvidar la crítica que pudiera ser discutible, relativa a la falta de transparencia y la limitada participación de la sociedad civil en todo su desarrollo y en su rendición de cuentas, amén del discutido papel que jugaría la OMS como autoridad responsable de guiar y coordinar las respuestas internacionales a las pandemias, por citar sólo algunos aspectos⁶⁷.

65 BUSTAMANTE, A. (2024) *Propuesta de la Unión Europea para el tratado pandémico incrementaría la desigualdad*. Acción Internacional para la salud – Perú [pág. web] Disponible en: <https://aisperu.org.pe/propuesta-de-la-union-europea-para-el-tratado-pandemico-aumentaria-la-desigualdad/>

66 SHASHIKANT, S. (2024) *Nueva propuesta de la UE para el tratado pandémico retrocede* THW Third World Network Berhad [pág. web] Disponible en: https://twn.my/title2/intellectual_property/info.service/2024/ip240101.htm

67 LARIOS RISCO, D. (2023). *Luces y sombras del tratado mundial de la OMS contra las pandemias*. Acceso Justo al Medicamento [pág. web] Disponible en: <https://accesojustomedicamento.org/luces-y-sombras-del-tratado-mundial-de-la-oms-contra-las-pandemias/>

6. Compromisos financieros: Garantizar una financiación adecuada y sostenible para la implementación de las medidas propuestas por el tratado podría ser problemático, ya que requerirá de compromisos significativos de los países y organizaciones internacionales con el tejido empresarial, fundamentalmente del sector farmacéutico. Este aspecto resultó clave para no alcanzar el consenso requerido para firmar el acuerdo, fundamentalmente en lo referido «...al acceso y el reparto de beneficios [de las tecnologías, vacunas o tratamientos], el volumen de reservas de vacunas, algunas cuestiones relacionadas con la prevención y la salud, y otras relacionadas con la financiación...»⁶⁸.

Cualquiera de estos desafíos, ya sea por sí solo o en conjunto, podría haber impedido que el tratado de pandemias viera la luz, ya fuera debido a los intereses económicos contrapuestos o a las complejidades inherentes a la negociación de acuerdos internacionales en temas críticos como la salud global. En este contexto, las diferencias políticas, económicas y sociales, no han llegado a obstaculizar la consecución de un consenso amplio y efectivo que nos permita prepararnos ante una futura pandemia.

Felizmente, los Estados miembros de la OMS han aprobado una resolución para adoptar un acuerdo global histórico —el Acuerdo sobre Pandemias de la OMS— por 124 votos a favor, cero en contra y 11 abstenciones, entre estos, Polonia, Israel, Italia, Rusia, Eslovaquia e Irán, con el fin de fortalecer la preparación, prevención y respuesta ante futuras pandemias, promoviendo la equidad, la cooperación internacional y el acceso justo a productos sanitarios^{69,70}.

68 BLANCO, PR. (2024) *Claves de la negociación del “crucial” acuerdo sobre pandemias: “Hay que terminarlo para salvar a la humanidad”*. El País (edición digital). Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2024-05-29/claves-de-la-negociacion-del-crucial-acuerdo-sobre-pandemias-hay-que-terminarlo-para-salvar-a-la-humanidad.html>

69 WORLD HEALTH ORGANIZATION (2025) *Member States approve WHO Pandemic Agreement in World Health Assembly Committee, paving way for its formal adoption*. World Health Organization [pág. web] 19 mayo 2025. Disponible en: <https://www.who.int/news/item/19-05-2025-member-states-approve-who-pandemic-agreement-in-world-health-assembly-committee-paving-way-for-its-formal-adoption>

70 GARAY J. (2025) 124 países miembros de la OMS firman Acuerdo de Pandemias, un tratado histórico que prepara al mundo para la siguiente crisis sanitaria. WIRED [pág. web]. 20 de mayo de 2025. Disponible en: <https://es.wired.com/articulos/124-paises-miembros-de-la-oms-firman-acuerdo-de-pandemias-un-tratado-historico-que-prepara-al-mundo-para-la-siguiente-crisis-sanitaria>

Conclusiones

La geopolítica sanitaria no se limita a los condicionamientos geográficos, sino que también considera la distribución de recursos, capacidades económicas, diferencias culturales y tensiones políticas y religiosas. Solo hay que pensar en la «geopolítica de la vacuna» para corroborarlo.

La geopolítica sanitaria es clave para entender las desigualdades en la respuesta a crisis globales, resultando determinante que un tratado de pandemias pueda ser considerado como fundamental y prioritario para una respuesta más coordinada y equitativa en eventos pandémicos. Sin embargo, la resistencia política, los intereses económicos y la desinformación son obstáculos significativos que podrían impedir su implementación efectiva.

El tratado de pandemias ha superado obstáculos significativos derivados fundamentalmente de la diversidad de intereses nacionales, fundamentalmente entre los «países ricos» y los «países pobres», lo cual permitirá disminuir las desigualdades económicas en lo relativo al acceso a los recursos sanitarios necesarios para luchar contra un brote de enfermedad.

El abandono de Estados Unidos y, con menor relevancia de Argentina de la OMS, pero también la abstención de países como Italia, Rusia o Irán en la votación que ha permitido alcanzar el acuerdo, refleja como las decisiones políticas nacionales pueden afectar la gobernanza sanitaria global, complicando más si cabe la capacidad de la respuesta ante crisis sanitarias y la cooperación internacional en el caso de que el ejemplo cundiera en otros países en el peor de los escenarios posibles y que países claves no ratifiquen el tratado.

El tratado establece un marco integral y coordinado a nivel global para prevenir y responder eficazmente a futuras pandemias, mediante el acceso equitativo a recursos, la cooperación internacional, el fortalecimiento de capacidades científicas y sanitarias, y la justicia en el reparto de beneficios.

En un mundo interconectado, resulta clave fortalecer la seguridad sanitaria mediante acuerdos internacionales que garanticen la equidad en el acceso a diagnósticos, vacunas y medicamentos, destacándose el papel de la OMS y de la Unión Europea, incluida España, en la promoción de mecanismos de cooperación global.

*Alberto Cique Moya**

Coronel Veterinario

Jefatura Conjunta de Sanidad – Estado Mayor Conjunto

Académico de número de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

IN
de
P
i
e

Documentos

INVESTIGACIÓN



Documentos **INVESTIGACIÓN**

- 781** El coste de oportunidad de las inversiones y gastos de la Armada en el extranjero basado en un análisis input-output. José Balibrea Iniesta, Pablo Rodríguez Liboreiro, Antonio Fonfría Mesa, Carlos Calvo González-Regueral

02/2025

6 de mayo de 2025

José Balibrea Iniesta, Pablo Rodríguez Liboreiro,
Antonio Fonfría Mesa, Carlos Calvo González-Regueral

**El coste de oportunidad de las
inversiones y gastos de la Armada
en el extranjero basado en un
análisis input-output**

**El coste de oportunidad de las inversiones y gastos de la Armada
en el extranjero basado en un análisis input-output**

Introducción

El coste de oportunidad es un concepto fundamental en la teoría económica y en la toma de decisiones estratégicas a nivel gubernamental. En el contexto de la defensa nacional, la asignación de recursos a la adquisición de armamento y material en el extranjero implica no solo un impacto financiero inmediato, sino también una serie de efectos indirectos sobre la economía nacional. Este estudio examina el coste de oportunidad de las inversiones y gastos de la Armada en el extranjero, utilizando un análisis *input-output* que permite estimar los efectos sobre la producción, el empleo y la renta en el caso de que se realizaran estas inversiones y gastos en el mercado interno.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Investigación** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

La dependencia de los gastos en el extranjero en el sector de la defensa es una realidad común en muchas naciones, especialmente en aquellas cuyos complejos industriales no cubren la totalidad de las necesidades tecnológicas y operativas de sus fuerzas armadas.

En el caso de España, la Armada adquiere anualmente una cantidad significativa de bienes del extranjero, incluyendo misiles, armamento, equipos electrónicos y sistemas auxiliares. Estas compras se gestionan principalmente a través de memorandos de entendimiento con otros países (MOU), la Agencia de Adquisición y Apoyo de la OTAN (NSPA) o el Programa de Ventas Militares Extranjeras de EE. UU. (FMS). Sin embargo, la decisión de comprar en el extranjero en vez de adquirir producción nacional hace que surjan interrogantes sobre el impacto de esta decisión en la industria, el empleo, el PIB y el equilibrio fiscal del país.

Este trabajo aborda la cuestión desde una perspectiva macroeconómica, analizando en qué medida la sustitución de compras en el extranjero por producción interna podría generar mayores niveles de renta, empleo e ingresos fiscales. Para ello, se emplea un modelo basado en las tablas *input-output* elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que permite estimar el efecto multiplicador de una potencial relocalización de la producción de estos bienes y servicios en territorio español. Este enfoque permite descomponer el impacto económico en efectos directos, derivados de la producción de armamento y material; efectos indirectos, debidos a la actividad de las industrias proveedoras de materias primas y componentes, y efectos inducidos, originados por el aumento de la renta disponible de los hogares y la consiguiente mayor demanda interna.

El presente estudio también incorpora un análisis comparado de países para conocer los diferentes enfoques en el marco normativo, en la planificación y en la financiación de la defensa. En particular, se analizan los casos de España, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y Noruega. Este estudio comparativo permite identificar áreas de mejora para el caso español relacionadas con el marco normativo y la planificación de programas para la defensa. Tras el análisis, destaca la importancia de disponer de modelos como la Loi de Programmation Militaire de Francia o el fondo financiero Sondervermögen de Alemania, que garantizan estabilidad y previsibilidad tanto en la planificación, como en la inversión de defensa. La integración de este análisis en la investigación contribuye a una mejor comprensión de los efectos económicos y estratégicos del gasto en defensa,

proporcionando evidencia empírica para el diseño de políticas que optimicen la eficiencia del presupuesto y fortalezcan la industria nacional.

Asimismo, el presente análisis pone de manifiesto las limitaciones de carácter normativo y presupuestario que constriñen la capacidad de la Armada para adquirir material de defensa a la industria nacional. La incertidumbre en la cuantía del recurso financiero, así como su llegada tardía dentro de cada ejercicio económico, unidos a la rigidez del marco normativo sobre contratación son factores clave que conducen a la Armada a recurrir a las adquisiciones en el extranjero, incluso cuando existen capacidades industriales internas para responder a las demandas. Este fenómeno tiene además importantes implicaciones, tanto de carácter fiscal, ya que reduce los ingresos de las Administraciones públicas a través de la recaudación de impuestos, como de carácter económico y social, al limitar la expansión de sectores estratégicos para la economía y la defensa nacionales.

Finalmente, el estudio incluye un análisis comparado de la gestión del presupuesto de diferentes Administraciones públicas, en particular, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y del Ministerio de Defensa, con el objetivo de identificar diferencias en la planificación financiera, ejecución presupuestaria y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Mientras que los dos primeros ministerios canalizan la mayor parte de su presupuesto a través de organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y agencias estatales que les permiten contar con modelos de financiación plurianual y estructuras que favorecen la inversión en infraestructuras y proyectos de innovación, la gestión en el Ministerio de Defensa está condicionada por la disponibilidad de fondos dentro del ejercicio y la necesidad de adaptar sus adquisiciones a ciclos presupuestarios irregulares. La comparación ofrece así un marco de referencia para proponer mejoras en la estrategia de ejecución del presupuesto del Ministerio de Defensa, con el fin de fortalecer la industria nacional y optimizar el retorno económico y estratégico de sus inversiones.

En definitiva, este estudio busca proporcionar una base empírica para el debate sobre la optimización del gasto en defensa y la estrategia industrial de defensa de España. A través de un enfoque doble, cuantitativo y comparativo, se pretende aportar evidencia sobre la viabilidad y los beneficios potenciales de una mayor integración de la industria

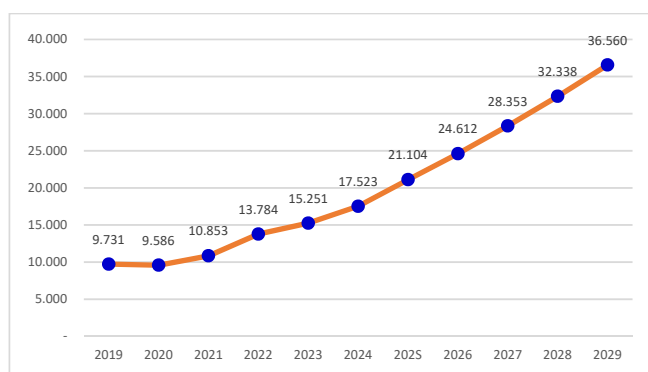
nacional en la cadena de suministro de la Armada, contribuyendo así a un desarrollo económico más sostenible y resiliente, y a un empleo del gasto público más eficiente.

Presupuesto de defensa

Presupuesto del Ministerio de Defensa

El presupuesto del Ministerio de Defensa ha experimentado un crecimiento sostenido a lo largo de los últimos años. Según datos del Ministerio de Defensa facilitados en 2024, en 2019, el presupuesto fue de 9.731 millones, mientras que en 2023 fue de 15.251 millones. En 2029 se estima que alcance los 36.560 millones, lo que representa un aumento muy significativo. Esta estimación ha sido realizada por el propio Ministerio de Defensa en 2024 de acuerdo con la senda de crecimiento que busca alcanzar un monto equivalente al 2 % del PIB en 2029. En la ilustración 1 se muestran las cifras totales del presupuesto de Defensa en el período 2019-2029 donde los datos de 2019-2023 son reales mientras que de 2024-2029 son datos hipotéticos, de acuerdo con la proyección antes mencionada¹.

Ilustración 1. Presupuesto del Ministerio de Defensa (millones de euros)

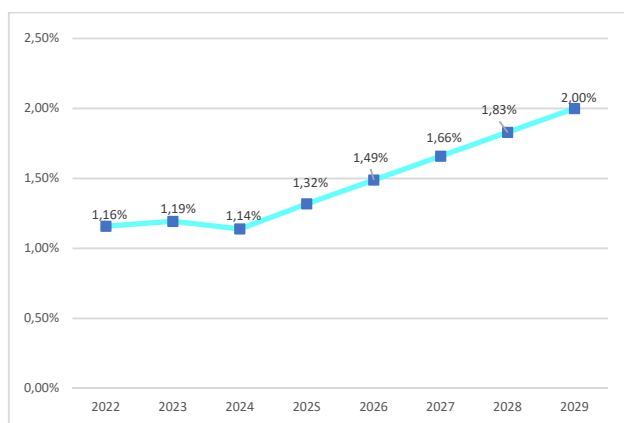


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Defensa

¹ Debe tenerse en cuenta aquí y en lo subsiguiente que el presente estudio se centra en los créditos gestionados por la Armada Española, por ello, no se tiene en cuenta el presupuesto ya comprometido en los grandes programas. En efecto, como es bien sabido, el presupuesto relativo a los grandes programas es gestionado por la SEDF/DIGEID/DGAM.

Para alcanzar un presupuesto que represente el 2 % del PIB en 2029, el Ministerio de Defensa debe ir incrementando progresivamente el presupuesto con la senda de crecimiento mostrada en la ilustración 2. Se observa así que, partiendo de un presupuesto que representa el 1,16 % del PIB en 2022, este aumenta al 1,19 % en 2023, para reducirse al 1,14 % en 2024. A partir de este año, los datos son estimados y se supone que van creciendo hasta alcanzar el 2 % en 2029.

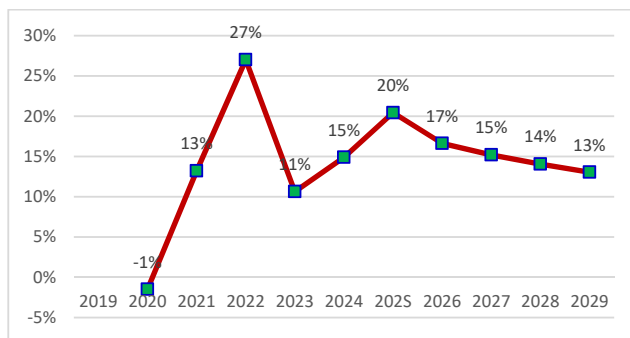
Ilustración 2. Presupuesto del Ministerio de Defensa con relación al PIB (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Defensa

Los incrementos interanuales han sido variables, con un incremento negativo en 2020 respecto de 2019, al que siguen tasas de crecimiento notables en el período 2020-23, destacándose el incremento del 27,0 % en 2022. A partir de 2024, los incrementos consisten en estimaciones acordes con la proyección del Ministerio de Defensa para ese período, en el que se espera que el presupuesto de defensa alcance un monto equivalente al 2 % del PIB en 2029. En la ilustración 3 se observa la senda de crecimiento en %.

Ilustración 3. Tasa de crecimiento interanual del presupuesto del Ministerio de Defensa (%)

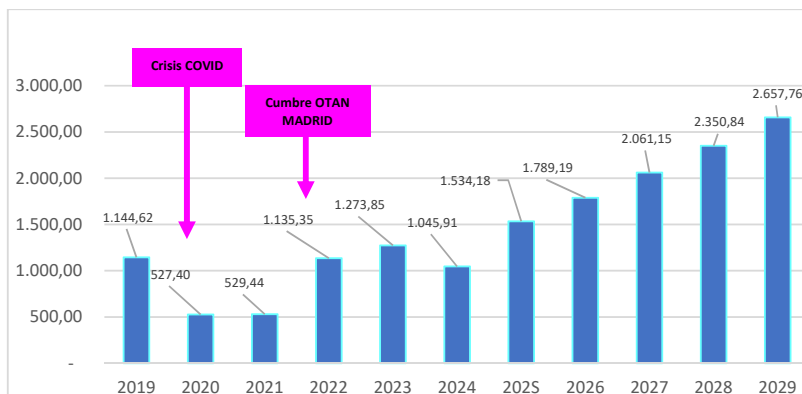


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Defensa

Presupuesto de la Armada

El presupuesto de la Armada sigue una tendencia menos estable en comparación con el presupuesto total del Ministerio de Defensa (ilustración 4). En 2019, el presupuesto fue de 1.144,62 millones, disminuyendo en 2020 y 2021, para volver a aumentar en los años siguientes, llegando hasta los 2.657,76 millones en 2029. Para la estimación del presupuesto proyectado a partir de 2024, se ha planteado la hipótesis de que el presupuesto de la Armada crecerá, a partir de 2025, siguiendo la senda de crecimiento proyectada por el Ministerio de Defensa.

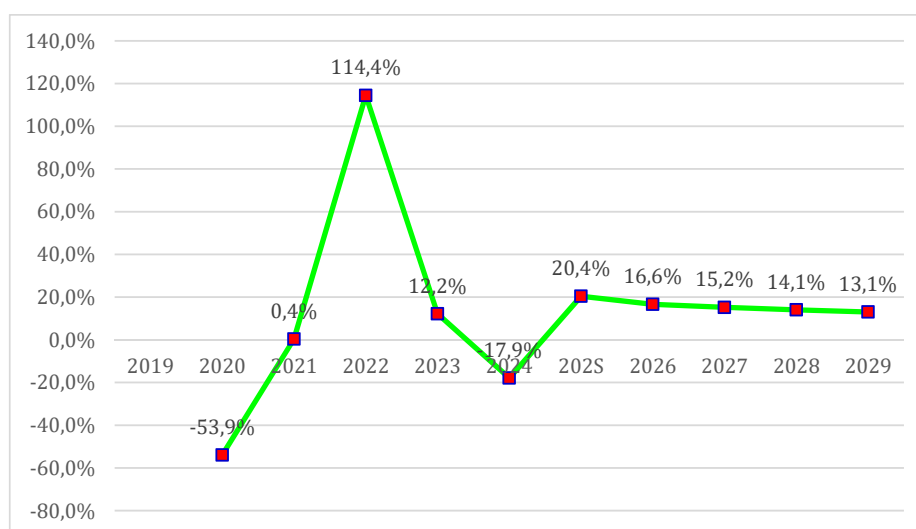
Ilustración 4. Presupuesto de la Armada (millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Armada

En 2022, se observó una recuperación significativa con un incremento respecto de 2021 del 114,4 % (ilustración 5), alcanzando 1.135,35 millones, a la que le sigue una ligera mejoría en 2023 (12,2 %) y, a continuación, una leve caída en 2024 (-17,9 %).

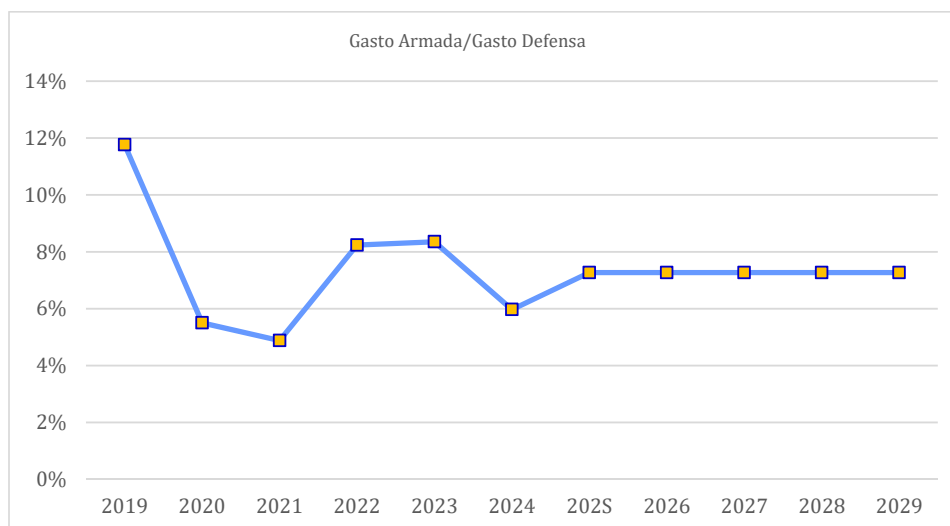
Ilustración 5. Tasa de crecimiento interanual del presupuesto de la Armada (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Armada

En la ilustración 6 se observa que el porcentaje del presupuesto de la Armada sobre el total de Defensa ha fluctuado a lo largo de los años. En 2019, representaba un 12 %, pero cayó drásticamente en 2020 (5,5 %) y 2021 (4,9 %). En los años posteriores, con la proyección realizada, la proporción del presupuesto de la Armada se estabilizaría en torno al 7,3 % del presupuesto de Defensa a partir de 2025.

Ilustración 6. Presupuesto de la Armada con relación al presupuesto del Ministerio de Defensa (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Armada

Dimensión económica de las compras en el extranjero de armamento y material para la Armada

Cada año, la Armada recurre a compras de bienes y servicios en el extranjero con el fin de satisfacer parte de sus necesidades de abastecimiento. Dichas compras en el extranjero consisten, sobre todo, en armas y municiones, pero también en instrumentos y aparatos de medida, maquinaria de uso general, material de transporte y servicios de reparación e instalación de equipos. Tales adquisiciones se instrumentan, principalmente, a través de memorandos de entendimiento con otros países (MOU, por sus siglas en inglés), mediante la Agencia de Adquisición y Apoyo de la OTAN (NSPA) o bien a través del Programa de Ventas Militares Extranjeras de los EE. UU. (FMS). En este sentido, la tabla 1 muestra la estructura de las compras en el extranjero de la Armada, tal y como se deduce de los montos que figuran en los contratos tipo antes mencionados, los cuales fueron facilitados por la Dirección de Asuntos Económicos de la Armada. Los montos se expresan en millones de euros constantes y se agregaron

conforme a la clasificación de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM, 2024).

Tabla 1. Estructura de las compras de armamento y material en el extranjero para la Armada de acuerdo con la clasificación de la DGAM (millones de euros de 2021)

Año	2022	2023	2024
Aeronáutico	57	18	13
Naval	35	10	42
Terrestre	5	1	-
Espacial	-	-	-
Armamento	8	13	12
Misiles	187	261	85
Electrónico	7	7	13
Auxiliar	16	21	8
Simulación	5	8	1
RPAS	3	2	2
Total	323	341	176

Nota: Los datos presentados en la tabla 1 son el resultado de agregar los montos que figuran en los contratos del tipo FMS, MOU y NSPA y tras haber sido deflactados haciendo uso de las categorías correspondientes del índice de precios industriales que elabora el INE. Se han excluido de estos montos las partidas relativas a la construcción y a las actividades de servicios logísticos, dado que estas actividades deben realizarse en el mismo sitio en que se demandan, no pudiendo ser objeto de comercio internacional.

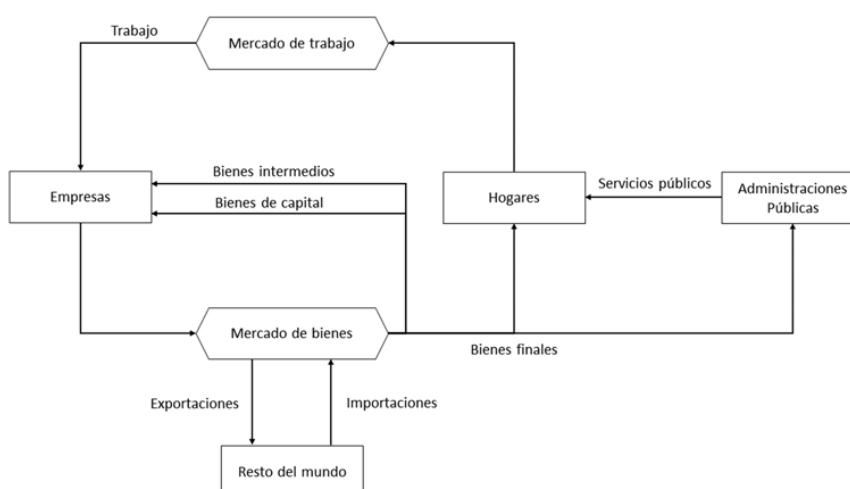
Tal y como puede observarse en la tabla 1, el principal objeto de importación por parte de la Armada consiste en misiles, torpedos y sus sistemas auxiliares, cuyo valor asciende a la mitad o más del valor total de las compras en el extranjero. De media, en el período 2022-24 esta categoría de bienes representó el 63,5 % de las importaciones. Los equipos navales y aeronáuticos, así como bienes y servicios auxiliares también suman montos significativos. De media, en el período 2022-23, estas categorías representaron el 10,4 %, 10,3 % y 5,4 % del total, respectivamente.

Surge, entonces, la pregunta: ¿a cuánto equivalen en términos de renta y empleo estas compras en el extranjero que la Armada realiza cada año? Esta pregunta viene al caso porque, de acuerdo con una de las identidades macroeconómicas básicas, la producción agregada es igual a la renta agregada, puesto que aquella requiere del uso de factores

de producción (capital, trabajo) a los cuales hay que remunerar. Entonces, las compras de bienes en el extranjero que la Armada realiza cada año tienen un equivalente en términos de renta y empleo en el caso en que se produjesen domésticamente (i. e., en el caso hipotético de «sustitución de importaciones»).

La relación entre compras en el extranjero, Administraciones públicas, renta de las Administraciones públicas y empleo puede comprenderse a partir del flujo circular de bienes y servicios en una economía. En este sentido, las flechas en la ilustración 7 indican el flujo de bienes y servicios que tiene lugar entre los principales sectores institucionales: hogares, empresas y Administraciones públicas. Este modelo de la economía nacional, aunque sencillo, provee el esquema básico para el análisis de los modelos *input-output* (Miller & Blair, 2021; Ten Raa, 2006).

Ilustración 7. Flujo circular de bienes y servicios



Fuente: elaboración propia

Interpretando el esquema en el sentido en que avanzan las agujas del reloj, se puede observar lo siguiente. Los hogares y las Administraciones públicas demandan bienes finales. Estos bienes pueden ser bienes de consumo (alimentación, ropa, calzado, etc.) pero también pueden ser bienes duraderos para los hogares (automóviles,

computadores, etc.) o para las Administraciones públicas (ambulancias, sistemas de armamento, etc.)². Tales bienes pueden abastecerse bien a partir de la producción de empresas nacionales o bien a partir de importaciones del resto del mundo (i. e., de compras en el extranjero). A su vez, para llevar a cabo su actividad, las empresas requieren bienes intermedios (materias primas, suministros industriales, etc.) y bienes de capital (maquinaria, equipos de transporte, etc.), los cuales pueden provenir de otras empresas o del resto del mundo. También necesitan contratar trabajadores. El caso es que, por cada flecha de bienes o servicios en un sentido, existe un flujo monetario de pagos exactamente en el sentido opuesto. Así, los bienes intermedios y los servicios laborales que requieren las empresas forman parte de sus costes, pero también representan los ingresos de otras empresas o de los hogares. Los bienes de capital forman parte de la inversión de unas empresas, pero también constituyen los ingresos de las empresas productoras de tales bienes.

Entonces, teniendo en cuenta el flujo circular de la renta, resulta inmediato advertir la relación entre compras en el exterior, renta y empleo. En efecto, si la Armada necesita ciertos elementos de armamento o material y recurre a compras en el exterior, el efecto sobre la renta de hogares y empresas es virtualmente nulo. De hecho, las importaciones «entran» al mercado de bienes desde el resto del mundo y desde aquí van a parar a las Administraciones públicas. En cambio, si tales elementos de armamento o material se producen domésticamente, es necesario que determinadas empresas compren bienes intermedios y contraten trabajadores. Estas compras representan costes para las empresas productoras de armamento, pero son ingresos para los hogares y para las empresas proveedoras de materias primas y suministros. La mayor renta de los hogares y la mayor actividad de las empresas puede implicar, a su vez, más compras de bienes: los hogares comprarán bienes y servicios de consumo para saciar sus necesidades o caprichos y las empresas comprarán bienes de capital para reponer los equipos ya desgastados o para ampliar su capacidad instalada. Como resultado de todo ello, la renta interior puede aumentar más de lo que aumenta la demanda final. Esta es la lógica del

² Conviene indicar que, dentro de la contabilidad nacional, el gasto en defensa se incluye dentro de la formación de capital fijo de las AAPP cuando se trata de sistemas de armas, como los vehículos y otros equipos como buques de guerra, submarinos, etc., o bien dentro de la variación de existencias de las AAPP, cuando consisten en artículos de un solo uso, como municiones, misiles, etc. En cualquier caso, figuran siempre dentro de la formación de capital de las AAPP (Reglamento (UE) No 549/2013).

multiplicador del gasto, el cual es un poderoso mecanismo por el cual la política fiscal puede influir en el nivel de producto interior en el corto plazo.

Así, teniendo en cuenta las interrelaciones entre los distintos sectores de la economía, la producción doméstica de bienes que se compran en el extranjero puede dar lugar a un aumento de la renta interior y del empleo. Para ello, es necesario que haya *capacidades ociosas*, es decir, que las empresas puedan contratar a los trabajadores que necesitan y adquirir los bienes intermedios requeridos por la producción a los precios vigentes en el mercado. Cuando esto es así, la renta interior y el empleo puede aumentar por tres vías. En primer lugar, debido a la propia actividad de producción de los bienes finales que pasan de comprarse en el exterior a ser producidos domésticamente. Estos son los *efectos directos*. En segundo lugar, debido a la actividad de producción de las empresas que proveen de materias primas y suministros a las empresas productoras de los bienes finales. Estos son los *efectos indirectos*. Finalmente, la renta interior y el empleo también pueden aumentar si el mayor nivel de renta disponible de los hogares da lugar a un aumento del consumo o si la mayor actividad productiva de las empresas requiere la renovación más frecuente de los bienes de equipo. En cualquier caso, estos son *efectos inducidos*³.

En este sentido, la tabla 2 muestra los posibles efectos económicos de una hipotética sustitución de compras en el extranjero en el suministro de bienes a la Armada. Los efectos sobre la renta y el empleo se han estimado a partir de un modelo *input-output* cuya estructura básica se basa en una Matriz de Contabilidad Social elaborada para el año 2021 a partir de las Tablas *Input-Output* 2021 y las Cuentas Económicas Integradas, ambas elaboradas por el INE⁴; por ello, las cifras se encuentran expresadas en millones de euros constantes del año 2021. El modelo expresa matemáticamente el flujo real de bienes y servicios de la ilustración 7 bajo el supuesto de *coeficientes fijos*, típico del análisis *input-output* (Miller & Blair, 2021; Ten Raa, 2006)⁵. Los efectos correspondientes

³ Cabe indicar que, en el caso en que no hubiese capacidades ociosas, es decir, si las empresas pudiesen conseguir los trabajadores e insumos que necesitan, pero solamente a precios más altos que los vigentes en el mercado, entonces la sustitución de importaciones implicaría un aumento de actividad para algunas empresas a costa de una menor actividad para otras. En este caso, los efectos netos sobre la renta serían pequeños o nulos.

⁴ La elección del año 2021 no es arbitraria; se trata del año más reciente para el cual se dispone de Tablas Input-Output, ingrediente necesario para elaborar la Matriz de Contabilidad Social del modelo macroeconómico.

⁵ Desde los trabajos pioneros de Leontief (Leontief *et al.*, 1965) resulta común estimar el impacto económico de las compras de armamento mediante el análisis de modelos *input-output*. De hecho, es posible encontrar bastantes ejemplos en la bibliografía especializada (García *et al.*, 2018; Mueller, 2025). Respecto a modelos previos, la

a los años 2022, 2023 y 2024 se estimaron teniendo en cuenta los montos de bienes importados por la Armada durante ese período (tabla 1). Los efectos correspondientes al período 2024-2029 se estimaron a partir de la senda de crecimiento prevista por el Ministerio de Defensa para el gasto total en defensa en dicho período y suponiendo una cesta importadora representativa que es la media de los años 2022, 2023 y 2024.

Tabla 2. Efectos sobre la renta interior de una hipotética producción doméstica del armamento y material comprado en el extranjero para la Armada (millones de euros de 2021)

Año	2022	2023	2024	2025*	2026*	2027*	2028*	2029*
Compras en el extranjero	323	341	176	337	394	453	517	583
PIB	401	414	215	413	482	555	634	716
Renta disponible	271	280	145	279	326	375	429	484
Ingresos fiscales	130	134	70	134	156	180	205	232

Nota: (*) Estimación realizada a partir de la senda de gasto supuesta por el Ministerio de Defensa para el período 2022-2029

En los resultados expuestos en la tabla 2 se pueden observar varios elementos de interés. En primer lugar, se puede ver que una hipotética producción doméstica de los elementos de armamento y material comprados en el extranjero para la Armada puede tener efectos significativos sobre el producto interior y, por tanto, sobre la renta interior (renta y producto son sinónimos a nivel agregado). De hecho, por cada euro de importación sustituida la renta interior aumentaría en 1,2 euros. De este aumento en la renta, dos tercios aproximadamente repercutiría en un aumento en la renta disponible,

novedad metodológica del presente estudio reside en considerar la renovación de equipos de capital como una función (lineal) de la actividad de los distintos sectores.

mientras que el tercio restante daría lugar a un aumento de la recaudación fiscal. Así, resulta que, por cada euro de armamento y material que pasase a producirse domésticamente en lugar de comprarse en el extranjero, las AAPP recaudarían 0,4 euros, aproximadamente.

En relación con los efectos sobre el empleo de esta hipotética producción doméstica de armamento y material para la Armada Española, la expone los resultados obtenidos con el mismo modelo *input-output* empleado para obtener los resultados de la tabla 2. Por su parte, la ilustración 8 presenta gráficamente los resultados expuestos en la tabla 3⁶. En ambos casos, los posibles efectos sobre el empleo se exponen distinguiendo tres sectores: a) la industria de defensa propiamente dicha, en donde se distinguen los distintos subsectores de la clasificación de la DGAM; b) las actividades que proveen a la industria de defensa de bienes y servicios intermedios; c) las demás actividades, dirigidas a satisfacer la mayor demanda interior inducida.

Tabla 3. Efectos sobre el empleo de una hipotética producción doméstica del armamento y material comprado en el extranjero para la Armada (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo)

Año	2022	2023	2024	2025*	2026*	2027*	2028*	2029*
Industria de	1566	1765	934	1710	1997	2298	2623	2966
Aeronáutico	161	49	36	99	115	133	152	171
Naval	160	44	189	157	184	211	241	273
Terrestre	19	6	-	10	12	14	16	18
Espacial	-	-	-	-	-	-	-	-
Armamento	45	67	63	70	82	94	107	121
Misiles	900	1254	409	1029	1200	1382	1577	1783
Electrónico	66	71	133	108	126	146	166	188
Auxiliar	148	194	76	168	196	225	257	291
Simulación	36	62	11	43	51	58	67	75

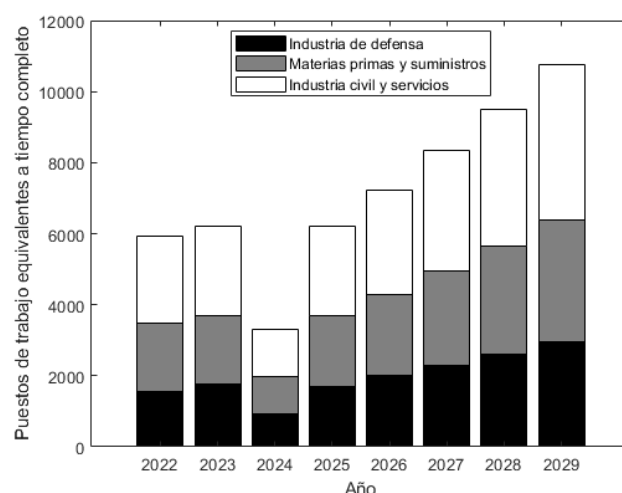
⁶ Tanto en la tabla 3 como en la ilustración 8, los puestos de trabajo se expresan en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, los cuales se definen como el total de horas trabajadas dividido por la media anual de las horas trabajadas en puestos de trabajo a tiempo completo.

RPAS	31	18	17	26	31	35	40	46
Materias	1930	1922	1051	1967	2295	2642	3015	3409
Industria civil y servicios	2452	2530	1316	2528	2948	3397	3874	4380
Total	5948	6217	3301	6205	7240	8337	9512	10755

Nota: (*) Estimación realizada a partir de la senda de gasto supuesta por el Ministerio de Defensa para el período 2022-2029

Los resultados expuestos en la tabla 3 muestran que por cada 200.000 euros (de 2021) de producción doméstica de armamento y material se crearía, aproximadamente, un puesto de trabajo a tiempo completo en la industria de la defensa. Este resultado es acorde con los datos recogidos en el informe de la industria de defensa elaborado por la DGAM para el año 2021 (DGAM, 2023). Además, por cada puesto de trabajo en la industria de la defensa se crearían 1,1 puestos de trabajo en la industria proveedora de materias primas y suministros industriales. También se puede observar en la tabla 3 que, por cada dos puestos de trabajo implicados, directa o indirectamente, en sustituir compras en el extranjero por producción doméstica, se crearía un puesto de trabajo adicional en las actividades dedicadas a satisfacer la mayor demanda interior inducida por el mayor nivel de renta. Ello implica que, si tenemos en cuenta todos los encadenamientos antes mencionados, por cada 54.000 euros (de 2021) de compras en el extranjero sustituidas podría crearse un puesto de trabajo en la industria de defensa o en el resto de la economía.

Ilustración 8. Efectos sobre el empleo de una hipotética producción doméstica del armamento y material comprado en el extranjero para la Armada (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la tabla 3

En relación con el volumen total de empleo y su hipotética evolución temporal, puede observarse tanto en la tabla 3 como en la ilustración 8 que, debido al aumento esperado en el gasto en defensa, el empleo de trabajo implicado en una eventual sustitución de compras en el extranjero por producción doméstica podría llegar a ascender a 10.755 puestos de trabajo a tiempo completo para el año 2029. Esto es prácticamente el doble que en 2022. De estos puestos de trabajo, algo más de la mitad (6.375) serían trabajadores de la industria de la defensa o de la industria que provee de materias primas y suministros a la industria de la defensa, mientras que el monto restante (4.380) serían trabajadores empleados en la industria civil o en los servicios dedicados a proveer la mayor demanda interior inducida por el mayor nivel de empleo. Además, el salario bruto medio de estos puestos de trabajo sería similar al salario bruto medio de la economía española (38.425 euros en el año 2021), lo cual indica que requerirían el capital humano medio de la economía⁷.

⁷ En efecto, los salarios relativos pueden utilizarse como ponderaciones que reflejan las productividades marginales relativas y, por tanto, como indicadores del capital humano por trabajador (Blanchard, 2020). En este sentido se observa que, de acuerdo con los datos de las tablas *input-output*, las ramas implicadas directa o indirectamente en

En cuanto al impacto a nivel de subsector, la tabla 3 también muestra resultados de interés. En concreto, se observa que, dentro de la industria de la defensa, el subsector en que más podría aumentar el empleo en el caso hipotético analizado sería el subsector de misiles; de hecho, el empleo en este subsector representaría, de media, un 60 % del empleo generado en la industria de la defensa por esta vía⁸. Este resultado es el esperable a la vista de la estructura de las compras en el extranjero expuesta en la tabla 1. Tras el subsector de misiles, los subsectores auxiliar y naval serían los siguientes en importancia, representando, de media, un 10 % y 9 % del empleo generado en la industria de la defensa, respectivamente. Además, la industria que provee materias primas y suministros a la industria de la defensa vería aumentado su empleo más que la propia industria de la defensa. Esto es así porque, en el caso español, la fabricación de armas y municiones tiene, en general, importantes *encadenamientos hacia atrás*, ya que requiere del uso de muchos bienes intermedios producidos por otros sectores de la industria española, especialmente insumos producidos por el sector metalúrgico (piénsese en trabajos de forja, fundición, perfilado, etc.)⁹.

A la vista de los resultados expuestos en la tabla 3 y en la ilustración 8 surge, naturalmente, la pregunta: ¿es mucho o poco el volumen de empleo que requeriría la sustitución de compras en el extranjero por producción nacional? Con el fin de responder a esta pregunta, convendría expresar las cifras de la tabla 3 en términos del volumen total de trabajadores ocupados en la industria de la defensa cada año. No obstante, las

la producción de armamento no requieren más (ni menos) personal de alta cualificación por trabajador empleado que la media de la economía española. Este dato, no obstante, debe tomarse con cautela pues el modelo *input-output* es un modelo macroeconómico en que las diferencias microeconómicas entre *empresas* tienden a desdibujarse al agregar la actividad productiva en *ramas de actividad*.

⁸ Cabe notar que el supuesto básico empleado hasta aquí para estimar los efectos sobre el empleo y la renta de una eventual sustitución de compras en el extranjero es que existen capacidades ociosas. Este supuesto en el caso de la industria de misiles española es poco realista, ya que actualmente no hay capacidades tecnológicas ni industriales domésticas que puedan suministrar sistemas completos. En este sentido, los cálculos pueden contemplarse de dos maneras: o bien como una ilustración del caso hipotético en que ciertas capacidades ociosas de otras áreas de la industria de defensa pasan a dedicarse a la producción de misiles, o bien como una simple ilustración de los posibles órdenes de magnitud derivados de la dependencia importadora de este elemento de armamento.

⁹ Conviene tener en cuenta que en el modelo *input-output* se distingue entre bienes producidos domésticamente e importaciones (vid. ilustración 7), de manera que los encadenamientos hacia atrás calculados tienen en cuenta los insumos que suelen producirse domésticamente de acuerdo con la estructura de suministro efectiva de cada rama de actividad. De hecho, uno de los supuestos básicos del modelo es que la estructura de suministro permanece estable y que las empresas pueden proveerse de insumos (domésticos o importados) sin restricciones. Un escenario de potencial interés es aquel en que hay restricciones a la importación de determinados insumos clave. Entonces, la producción doméstica de determinados elementos de armamento y material sería posible únicamente en el caso de un cambio en la estructura de la cadena de suministro. Esto afectaría significativamente al valor del multiplicador del gasto en el supuesto de que la restricción en la oferta afectase a una o más actividades productivas. Pese a su interés, ni este escenario ni ningún otro escenario en que hay *restricciones en la oferta* puede evaluarse correctamente con un modelo *input-output* convencional.

únicas cifras disponibles al respecto son las de la *Industria de defensa en España. Informe 2022* (DGAM, 2024). En este sentido, la presenta las cifras de la tabla 3 correspondientes al año 2022 en términos del empleo total del sector ese mismo año.

Tabla 4. Efectos sobre el empleo de una hipotética producción doméstica del armamento y material comprado en el extranjero para la Armada en 2022, con relación al empleo en la industria de defensa de ese mismo año (%)

Industria de defensa	6,2
Aeronáutico	1,3
Naval	3,2
Terrestre	0,8
Espacial	-
Armamento	5,3
Misiles	243,9
Electrónico	2,0
Auxiliar	5,3
Simulación	10,7
RPAS	2,8
Materias primas y suministros	6,6

Entre las cifras expuestas en la tabla 4 pueden advertirse algunos resultados llamativos. Así, considerando las cifras para el año 2022 puede verse que para producir domésticamente los misiles y torpedos comprados en el extranjero por parte de la Armada, el empleo total del sector en España habría de aumentar más de dos veces. Esto representa una dependencia exterior notable y claramente distintiva de este subsector de la industria de defensa. Por otra parte, llaman también la atención los datos relativos al subsector de simulación, para el cual la producción doméstica de los bienes y servicios comprados en el extranjero implicarían un aumento del 10 % del empleo total del sector. En su conjunto, el empleo necesario para sustituir las compras en el extranjero que la Armada llevó a cabo en el año 2022 por producción doméstica representa más de un 6 % del empleo total de la industria de la defensa y casi un 7 % del empleo de la industria proveedora ese mismo año. Dicho de otra manera, si los bienes que se

importaron en 2022 se hubiesen producido domésticamente, el empleo en la industria de la defensa y su industria proveedora hubiese sido un 6-7 % mayor ese año, siempre y cuando hubiesen existido capacidades ociosas en la industria española.

Hasta aquí el análisis se ha realizado suponiendo que en España hay capacidades industriales que pueden emplearse para producir domésticamente el armamento y material que la Armada compra en el extranjero. No obstante, es sabido que una parte importante de las compras en el extranjero que cada año realiza la Armada se debe, precisamente, a que no hay capacidades industriales domésticas disponibles para satisfacer su demanda. Esto es evidente en el caso de la producción de misiles y torpedos: la industria nacional, que apenas emplea 300 trabajadores en este subsector, según datos de la DGAM, no tiene capacidades tecnológicas e industriales suficientes para abastecer más que una pequeña parte de la demanda nacional y, de ahí, resultados como los que se observan en la tabla 4 para este subsector. No obstante, no es razonable considerar que este es el caso para todas las categorías de importación por parte de la Armada. Surge, entonces, la pregunta: si hay capacidades parciales para producir en España, ¿por qué comprar en el extranjero?

El caso es que, además de por cuestiones de falta de capacidades domésticas, la Armada también se ve obligada a importar equipos del extranjero debido a la disposición irregular de fondos a lo largo del año. En efecto, en lugar de disponer de los fondos necesarios para la compra de material a principios del año, la Armada, al igual que en el resto de las Fuerzas Armadas, recibe los fondos de manera gradual. Debido a la rigidez del marco normativo en materia de contratación pública, muchos de estos fondos deben ser gestionados a través de la Agencia de Adquisiciones y Apoyo de la OTAN (NSPA por sus siglas en inglés). Esto es así porque el sistema de compra de la NSPA permite depositar fondos que pueden emplearse posteriormente. Además, la NSPA permite la compraventa con condiciones preestablecidas, mientras que la compra doméstica requiere gestionar un expediente de contratación, e incluso varios a medida que los recursos financieros van poniéndose a disposición. El resultado de todo ello es que se acaban adquiriendo en el extranjero bienes para los cuales podría haber capacidades industriales disponibles para su producción doméstica. En este sentido, la tabla 5 expone la estructura de las compras en el extranjero que se deben a la eventualidad de los

fondos disponibles (y no a la falta de capacidades industriales domésticas) de acuerdo con datos facilitados por la DAE de la Armada.

Tabla 5. Estructura de las compras de armamento y material en el extranjero para la Armada debidas a la eventualidad de los fondos financieros, de acuerdo con la clasificación de la DGAM (millones de euros de 2021)

Año	2022	2023	2024
Aeronáutico	2	2	-
Naval	13	2	13
Terrestre	-	1	-
Espacial	-	-	-
Armamento	6	13	8
Misiles	7	-	-
Electrónico	3	4	11
Auxiliar	16	21	8
Simulación	4	8	1
RPAS	1	2	2
Total	52	53	43

Nota: Los datos presentados en la tabla 5 son resultado de agregar los montos que figuran en los contratos del tipo NSPA y tras haber sido deflactados haciendo uso de las categorías correspondientes del índice de precios industriales que elabora el INE. Se han excluido de estos montos las partidas relativas a construcción y a actividades de servicios logísticos, dado que estas actividades deben realizarse en el mismo sitio en que se demandan, no pudiendo ser objeto de comercio internacional, y también las partidas que, de acuerdo con el criterio de la Intendencia de la Armada, se corresponden con elementos de armamento o material para los cuales no hay capacidades domésticas disponibles para su producción.

Comparando los datos de la tabla 5 con los datos de la tabla 1, se observa que, de media, el 18 % de las compras en el extranjero que realiza la Armada cada año se deben a la disponibilidad volátil de los fondos financieros. En particular, la práctica totalidad de bienes y servicios auxiliares de la defensa que se importan es por este motivo. Asimismo,

más de la mitad de los equipos electrónicos que se compran en el extranjero, así como los elementos de simulación, es también debido a la eventualidad de los fondos. En cuanto a las restantes categorías, la dependencia importadora se explicaría más por limitaciones de las capacidades industriales domésticas que por razones administrativas.

Dado que el monto de compras en el extranjero que se deben a la eventualidad de los fondos financieros es una fracción del total de las compras en el extranjero que realiza cada año la Armada, los efectos económicos de una hipotética asignación de fondos que evitase realizar dichas compras en el extranjero será una fracción de los efectos expuestos en la tabla 2. En este sentido, la tabla 6 presenta resultados análogos a los de la tabla 3 pero teniendo en cuenta únicamente los montos de la tabla 5. También en este caso se estimó el monto de adquisiciones en el exterior en el período 2025-29 a partir de la senda de crecimiento prevista por el Ministerio de Defensa para el gasto total en defensa en dicho período y considerando una cesta importadora representativa que es la media de los años 2022, 2023 y 2024.

Tabla 6. Efectos sobre la renta interior de una hipotética producción doméstica del armamento y material comprado en el extranjero debido a eventualidad de los fondos financieros para la Armada (millones de euros de 2021)

Año	2022	2023	2024	2025*	2026*	2027*	2028*	2029*
Compras en el extranjero	52	53	43	60	69	79	92	102
PIB	56	48	46	60	70	81	93	105
Renta disponible	38	32	31	40	47	55	63	71
Ingresos fiscales	18	16	15	20	23	26	30	34

Nota: (*) Estimación realizada a partir de la senda de gasto supuesta por el Ministerio de Defensa para el período 2022-2029

En general, los efectos multiplicadores sobre la renta interior de una hipotética sustitución de compras en el extranjero por producción doméstica expuestos en la tabla 6 son similares a los correspondientes en la tabla 2, aunque ligeramente inferiores. Así, por ejemplo, en el presente caso, por cada euro de importación sustituida, la producción interior aumentaría en 1 euro, aproximadamente (y no en 1,2 euros como ocurría en tabla 2). Esto se explica porque los bienes que componen ahora la cesta importadora presentan menores encadenamientos hacia atrás que los bienes que componen el total de las importaciones de la Armada (tabla 1). En concreto, la producción de equipos electrónicos y de simulación emplean, en el caso español, muchos insumos importados del exterior. También ocurre algo similar con algunos productos de la industria auxiliar como los combustibles.

Dado que la producción doméstica de los equipos que ahora se compran en el exterior debido a la disponibilidad volátil de los fondos financieros tendría efectos sobre el producto interior, ocurre que cada año los ingresos fiscales de las AAPP son menores de lo que serían si los fondos hubiesen estado disponibles a principio de año. Esto puede verse como un *coste de oportunidad* o como una *relación de intercambio* que se le presenta al responsable de las políticas fiscales. En efecto, el responsable político puede evitar comprometerse con un monto de fondos para la compra de materiales y disponer de mayor flexibilidad para la programación fiscal, pero a cambio tendrá que asumir una menor recaudación fiscal al final del año¹⁰. De acuerdo con las estimaciones presentadas en la tabla 6, este coste ascendió a 18 millones de euros (de 2021) en el año 2022. En el año 2029, en caso de que se cumpla la senda de crecimiento por el cual el gasto en defensa llegará a equivaler al 2 % del PIB, el coste será de 34 millones de euros (de 2021), casi duplicándose en términos reales.

Finalmente, la tabla 7 y la tabla 8 presentan resultados análogos a los de las tablas 3 y 4 pero considerando únicamente las compras en el extranjero debidas a la eventualidad de los fondos financieros de la Armada. Así, en la tabla 7 puede observarse que, de disponer regularmente de los fondos necesarios, la demanda de armamento y material por parte de la Armada podría haber dado lugar a más de 800 puestos de trabajo a

¹⁰ Esta noción de coste de oportunidad es distinta de la que comúnmente se encuentra en la bibliografía económica que estudia el impacto de la producción de armamento, la cual hace referencia a la posible pérdida de eficiencia o bienestar debida a la producción de armamento y material militar en un contexto de pleno empleo (Isard & Anderton, 2014).

tiempo completo adicionales en los años 2022, 2023 y 2024, de los cuales más de 600 estarían ocupados en la industria de la defensa y en los sectores que proveen de materias primas y suministros industriales a la misma. Para 2029, las cifras podrían ascender a más de 1.800 puestos de trabajo a tiempo completo, de los cuales más de 1.200 puestos de trabajo estarían ocupados en la industria de la defensa y en los sectores proveedores de esta.

Tabla 7. Efectos sobre el empleo de una hipotética producción doméstica del armamento y material comprado en el extranjero debido a eventualidad de los fondos financieros para la Armada (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo)

Año	2022	2023	2024	2025*	2026*	2027*	2028*	2029*
Industria de defensa	354	396	308	424	494	570	651	736
Aeronáutico	7	4	1	5	6	7	8	9
Naval	59	7	59	50	59	68	77	87
Terrestre	1	6	-	3	3	4	4	5
Espacial	-	-	-	-	-	-	-	-
Armamento	33	67	41	57	66	76	87	99
Misiles	35	-	-	14	16	19	22	24
Electrónico	34	43	106	73	85	98	112	127
Auxiliar	146	194	76	167	195	224	256	289
Simulación	30	57	8	38	44	51	58	66
RPAS	9	18	17	17	20	23	27	30
Materias primas y suministros	268	222	231	290	338	389	444	502

Industria civil y servicios	344	293	283	369	431	496	566	640
Total	966	911	823	1083	1263	1455	1661	1878

Nota: (*) Estimación realizada a partir de la senda de gasto supuesta por el Ministerio de Defensa para el período 2022-2029

En cuanto a la relación entre los efectos sobre el empleo y el empleo total en la industria de defensa, la tabla 8 ofrece algunos resultados llamativos. Así, se observa que en el año 2022 (el último para el cual se dispone de datos acerca de las personas ocupadas en el sector), si la Armada no hubiera tenido que realizar determinadas compras en el extranjero debido a la eventualidad de los recursos financieros, el empleo en la industria de defensa habría sido un 1,2 % superior. El empleo en los sectores que proveen de materias primas y suministros hubiese aumentado un 0,9 %. Por subsectores, el de misiles sería el que más hubiese crecido (un 9,5 %) seguido del subsector de simulación (8,9 %) y el auxiliar (5,3 %). Estas son cifras llamativas, toda vez que hacen referencia únicamente a la Armada y el problema de la eventualidad de los fondos financieros es transversal a todas las Fuerzas Armadas.

Tabla 8. Efectos sobre el empleo de una hipotética producción doméstica del armamento y material comprado en el extranjero debido a eventualidad de los fondos financieros para la Armada en 2022, con relación al empleo en la industria de defensa en ese mismo año (%)

Industria de defensa	1,2
Aeronáutico	0,1
Naval	1,2
Terrestre	-
Espacial	-
Armamento	3,9

Misiles	9,5
Electrónico	1,1
Auxiliar	5,3
Simulación	8,9
RPAS	0,8
Materias primas y suministros	0,9

En definitiva, relacionando entre sí los resultados de las tablas 5 a 8, parece que la falta de regularidad en la provisión de fondos financieros para la Armada tiene unos ciertos «costes». En concreto, en tanto en cuanto esta irregularidad provoca que determinadas adquisiciones se realicen en el extranjero aun habiendo capacidades domésticas, la actividad de la industria española será menor y, por tanto, será menor también la renta de los hogares y los ingresos fiscales de las AAPP. En el caso en que algunos sectores de la industria de defensa sean sectores «nacientes», en los que puede haber economías de escala debido a la posibilidad de «aprender con la práctica», la menor demanda doméstica puede afectar a su potencial futuro. Este podría ser el caso de los subsectores de misiles y simulación, para los cuales las compras que se realizan en el extranjero debido a la irregularidad en la provisión de fondos podrían suponer una disminución significativa de su nivel de actividad (*vid.* tabla 8). No obstante, para el responsable de las políticas, la falta de compromiso en la provisión de fondos comporta algunos beneficios, toda vez que hace más fácil la programación fiscal gracias a la mayor flexibilidad del gasto. La pregunta, entonces, es: ¿conviene una mayor flexibilidad presupuestaria a cambio de menor producción interior, menores ingresos fiscales y, tal vez, menor desarrollo futuro de la industria de defensa nacional? La respuesta a esta pregunta dista de ser trivial; no obstante, los datos aquí aportados muestran que merece la pena ser debatida.

Análisis comparado del marco normativo de financiación de la defensa en España y en Europa

Los resultados presentados hasta ahora ponen de manifiesto que la irregularidad en la provisión de fondos para la Armada afecta el tejido industrial nacional, el empleo y los ingresos públicos, puesto que obliga a los gestores a recurrir a fuentes de suministro externas. Esta situación no solo plantea dudas sobre la eficiencia económica del modelo actual, sino que también abre la puerta a un debate más amplio: ¿es posible gestionar la financiación de la defensa de una forma más estratégica, predecible y sostenida en el tiempo? Para abordar esta cuestión, resulta pertinente observar cómo otros países de nuestro entorno han resuelto —o al menos mitigado— este mismo asunto. A través de un análisis comparado, es posible identificar marcos normativos que ofrecen mayor estabilidad presupuestaria y respaldo a sus industrias de defensa, proporcionando lecciones útiles para el caso español.

El marco normativo que regula la financiación de la defensa varía significativamente entre los países europeos, reflejando diferentes enfoques en la planificación presupuestaria, la gestión de adquisiciones y la estabilidad de los recursos destinados a las fuerzas armadas. Este epígrafe analiza comparativamente los marcos normativos relacionados con la defensa en España y en otros países europeos, identificando sus fortalezas, limitaciones y mecanismos de adaptación a los desafíos estratégicos actuales. A través de este estudio, se busca comprender cómo las diferencias en la estructura normativa influyen en la capacidad de cada país para mantener y modernizar sus capacidades militares de manera eficiente y sostenible.

España

En España, el marco normativo de la planificación, contratación y financiación de la defensa está regulado por una combinación de leyes, reales decretos y reglamentos que establecen las competencias, procedimientos y límites presupuestarios.

En concreto la planificación de la defensa se rige por la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional. En materia de contratación en el ámbito de la defensa se aplica la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, con disposiciones específicas para contratos de defensa, conforme a la Directiva 2009/81/CE de la UE. En cuanto a la financiación de la

defensa, se rige por la Ley General Presupuestaria y se articula anualmente a través de los Presupuestos Generales del Estado, complementándose con programas especiales de modernización financiados a través de créditos extraordinarios o a largo plazo, a veces gestionados por el Ministerio de Industria en coordinación con Defensa. A continuación, se verá cada una de ellas con un mayor detalle:

Ley 5/2005 de la Defensa Nacional

La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, establece las bases de la política de defensa, las estructuras militares y los planes de actuación. Esta ley establece el marco jurídico principal para la organización, planificación y ejecución de la política de defensa en España. Sus aspectos principales son:

Política de defensa

Define la defensa nacional como una responsabilidad de todos los poderes públicos y de la ciudadanía. El Gobierno dirige la política de defensa, pero las Cortes Generales participan en su control y orientación.

Estructuras militares

Establece que las Fuerzas Armadas se organizan en dos estructuras, una orgánica para la preparación de la fuerza y otra operativa para su empleo en misiones, bajo la autoridad del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

Órganos de dirección

Establece órganos como el Consejo de Defensa Nacional y el Consejo de Seguridad Nacional para asesorar y coordinar acciones estratégicas.

Planeamiento de la defensa

Establece que el presidente del Gobierno formula la *Directiva de Defensa Nacional*, que marca las líneas generales y las directrices para el desarrollo de la política de defensa; asigna al ministro de Defensa el desarrollo y ejecución de la política de defensa, que incluye la planificación estratégica de defensa; y atribuye al Ministerio de Defensa la preparación, desarrollo y ejecución de la política de defensa, con la obtención y gestión de recursos humanos y materiales, base para el planeamiento por capacidades.

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)

La LCSP (Real Decreto Legislativo 3/2011 y la Ley 9/2017, que la actualiza) es la norma que regula la contratación de todos los organismos públicos en España, incluido el Ministerio de Defensa. Su objetivo principal es asegurar que los recursos públicos se asignen de manera transparente, eficiente y competitiva, evitando fraudes y favoreciendo la igualdad de oportunidades entre las empresas.

La LCSP incluye disposiciones sobre contratos plurianuales. El artículo 47 de la LCSP estipula que aquellos contratos que impliquen gasto en ejercicios futuros deben cumplir con estrictos requisitos de autorización.

Esta LCSP genera diferentes limitaciones para la contratación en Defensa:

Procedimientos largos y burocráticos

La LCSP exige que la mayoría de los contratos públicos se adjudiquen mediante procedimientos abiertos o restringidos, lo que significa que cualquier empresa puede presentar ofertas y estas deben evaluarse conforme a criterios objetivos. Estos procedimientos pueden durar varios meses, lo que retrasa la adquisición de bienes y servicios esenciales para el Ministerio de Defensa, especialmente en situaciones de emergencia o crisis.

Falta de flexibilidad para necesidades urgentes

En Defensa, surgen necesidades imprevistas, como el mantenimiento de equipos en operaciones en el extranjero o la compra de armamento en momentos críticos. La LCSP prevé el procedimiento de emergencia (artículo 120), que permite adjudicar contratos directamente sin seguir los trámites habituales. Sin embargo, este mecanismo solo puede usarse en casos extremos, como guerras o desastres naturales, y su aplicación está sujeta a auditorías estrictas.

Restricciones en la adjudicación directa

La LCSP favorece la contratación mediante licitación abierta, restringiendo la adjudicación directa (contratos sin concurso). En Defensa hay contrataciones sensibles que requieren discreción, como la compra de equipos militares avanzados o la contratación de servicios de inteligencia. Aunque existen excepciones para estos casos

en virtud del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE, su aplicación debe justificarse exhaustivamente, lo que puede generar retrasos.

Exigencias de publicidad y transparencia

Los contratos públicos deben publicarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y, en muchos casos, en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE). Para Defensa, esta publicidad puede comprometer la seguridad nacional, ya que revela información sobre adquisiciones estratégicas. Aunque se pueden clasificar ciertos contratos como reservados o confidenciales, esto requiere un proceso adicional de justificación.

Controles adicionales y supervisión

La Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas supervisan todos los contratos para evitar irregularidades. Esto implica auditorías y revisiones constantes, lo que puede generar retrasos en la firma de contratos o incluso la cancelación de algunos por errores administrativos.

No obstante lo anterior, hay que destacar como un aspecto positivo de la Ley de Contratos del Sector Público actual la existencia de un nuevo procedimiento de adjudicación denominado «procedimiento de asociación para la innovación», que se añade a los procedimientos existentes para la adjudicación de los contratos públicos (procedimiento abierto, restringido, negociado y diálogo competitivo).

Procedimiento de asociación para la innovación

La versión anterior de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007 de 30 de octubre), ya derogada, incorporaba en su artículo 11 un nuevo contrato típico del sector público que se denominó «contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado». En su momento, esta denominación pudo inducir a confusión, ya que se trataba únicamente de una modalidad de contrato, no de una categoría más amplia como son las colaboraciones o asociaciones público-privadas, que engloba diversos tipos de relaciones jurídicas, incluyendo entre otros los contratos de concesión de obra pública o los contratos de concesión de servicios.

El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado contemplaba, entre otros supuestos, «la fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado» (artículo 11.1c de la Ley 30/2007). Como se observa, el contenido de esta figura contractual parecería estar especialmente adaptado al ámbito de la defensa.

Este tipo de contrato, sin embargo, se eliminó en la actual Ley de Contratos del Sector Público, de 2017. La razón que se indicó en el preámbulo de la Ley actual para justificar esta eliminación fue «la escasa utilidad de esta figura en la práctica. La experiencia ha demostrado que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, como es, fundamentalmente, el contrato de concesión».

No obstante, de alguna manera, la eliminación de este contrato ha sido compensada en la vigente Ley de Contratos del Sector Público por el nuevo procedimiento de adjudicación mencionado anteriormente (*procedimiento de asociación para la innovación*).

Según el artículo 177.1 de la Ley de Contratos actual: «La asociación para la innovación es un procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los órganos de contratación y los participantes».

Los artículos 177 a 182 de la Ley de Contratos del Sector Público regulan pormenorizadamente este nuevo procedimiento de adjudicación, escasamente utilizado hasta ahora (lo ha sido, fundamentalmente, en las administraciones autonómicas y locales¹¹), pero que, por su propia naturaleza, podría estar especialmente adaptado para la contratación de sistemas y servicios innovadores en el campo de la defensa.

¹¹ Como ejemplos cabe citar dos proyectos innovadores llevados a cabo por la Xunta de Galicia en el ámbito de la sanidad, en 2018, y el proyecto de una solución de territorio rural inteligente en la provincia de Castellón, llevado a cabo por la Junta de Gobierno de la Diputación provincial, también en 2018 (De Guerrero Manso, C., 2019).

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP)

La LGP regula cómo se gestiona y controla el gasto público en España, incluyendo el del Ministerio de Defensa. Su objetivo es garantizar el uso eficiente de los recursos del Estado, evitando déficits excesivos y asegurando la sostenibilidad de las cuentas públicas, lo que implica restricciones que afectan a la contratación en Defensa:

Límites en el gasto y techo presupuestario

El Ministerio de Defensa tiene un presupuesto asignado anualmente dentro de los Presupuestos Generales del Estado (PGE). La LGP establece límites de gasto y no permite superar el presupuesto aprobado sin autorización especial del Ministerio de Hacienda. Esto afecta a la planificación y programación de las necesidades de Defensa.

Reglas estrictas de estabilidad presupuestaria

España está obligada a cumplir las normas de estabilidad presupuestaria de la Unión Europea, lo que limita el endeudamiento del Estado. Si hay restricciones en el déficit público, Defensa no puede aumentar su gasto incluso si existen necesidades urgentes.

Restricciones en los contratos plurianuales

El principio de anualidad en la normativa presupuestaria española queda establecido en el artículo 134 de la Constitución española, según el cual los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal.

La LGP, por su parte, establece en sus artículos 34 y 49 que los créditos presupuestarios tienen una vigencia anual, es decir, los recursos asignados en un ejercicio deben ejecutarse dentro del mismo año.

Sucede que muchos proyectos de Defensa, como la compra de aviones o buques, requieren contratos plurianuales que se ejecutan y pagan en varios años. El art. 47 de la LGP autoriza la realización de compromisos de gasto que afecten a ejercicios futuros. No obstante, existen ciertas limitaciones como que el número de ejercicios futuros afectados no puede ser superior a 4 y que los compromisos máximos no pueden superar ciertos porcentajes sobre el crédito inicial del ejercicio corriente (70 % en el segundo año, 60 % en el tercero, y 50 % en el cuarto y siguientes). En el caso de Defensa, estos límites

pueden flexibilizarse a través de normas específicas, como la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En la práctica, esta es una de las razones que han llevado a las continuas reprogramaciones de pagos.

En varias leyes de presupuestos se ha permitido que los compromisos de gasto en Defensa excedan el límite de los 4 años establecido en la LGP, así como que puedan autorizar modificaciones en los porcentajes máximos de gasto comprometido en ejercicios futuros. Por ejemplo, la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en su artículo 37, apartado tres, establece: «La contratación podrá exceder del ejercicio presupuestario cuando se trate de obras o servicios que hayan de exceder de dicho ejercicio y correspondan a proyectos de inversión de carácter plurianual que cumplan los requisitos que para estos se prevé en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o en esta propia Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007».

Así pues, la LGP limita este tipo de contratos y exige aprobaciones específicas para comprometer gasto más allá del año en curso. Esto condiciona la planificación y ejecución de grandes programas de armamento.

Control del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Defensa tiene un presupuesto asignado anualmente dentro de los Presupuestos Generales del Estado (PGE). La LGP establece límites de gasto y no permite superar el presupuesto aprobado sin autorización especial del Ministerio de Hacienda.

Restricciones en el uso de fondos extrapresupuestarios

El artículo 55 de la LGP establece la restricción de financiar programas fuera del presupuesto regular en España. Este artículo establece que cualquier gasto que no pueda atenderse con los créditos iniciales del presupuesto solo podrá financiarse mediante créditos extraordinarios y suplementos de crédito, cuya aprobación requiere un proceso legislativo formal y complejo.

Programas Especiales de Modernización (PEM)

Los PEM son instrumentos para la adquisición y renovación de capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, como sistemas de armas avanzados, plataformas navales, aéreas o terrestres y tecnologías de mando y control. Los PEM tienen una justificación estratégica ya que responden a necesidades definidas en el Planeamiento de la Defensa. Se trata de grandes proyectos de inversión que provocan un alto impacto socioeconómico, ya que suelen implicar inversiones millonarias que se reparten en varios ejercicios presupuestarios.

Históricamente, los PEM han tenido un tratamiento financiero específico y flexible, porque son proyectos plurianuales, que requieren compromisos de gasto durante varios ejercicios. En muchos casos, se han financiado a través del Ministerio de Industria (programas de I+D industrial) y no directamente del presupuesto anual del Ministerio de Defensa. Algunos se articulan fuera del presupuesto ordinario mediante mecanismos excepcionales (modificaciones presupuestarias, créditos extraordinarios, etc.). Esta financiación alternativa ha permitido su desarrollo, pero también ha generado problemas de planificación, transparencia y sostenibilidad, ya que su ejecución depende muchas veces de decisiones políticas puntuales o de ajustes fiscales.

Estos programas no tienen una ley específica que los regule de forma integral, pero su base legal se encuentra en los Presupuestos Generales del Estado, donde se consignan las partidas necesarias para su financiación, así como en los acuerdos interministeriales entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Industria.

Para garantizar el éxito de los PEM es fundamental que los contratos incluyan de forma explícita una serie de posibilitadores claves que aseguren su ejecución integral y sostenible en el tiempo. Estos elementos no solo facilitan la puesta en marcha del programa, sino que también aseguran su operatividad, mantenimiento y evolución futura. Se pueden citar los siguientes:

Infraestructura y mantenimiento

Los contratos deben contemplar la creación o adaptación de infraestructuras logísticas, de prueba y mantenimiento, así como asegurar el suministro de repuestos, servicios técnicos y capacidades de sostenimiento a largo plazo.

Transferencia de tecnología y formación del personal

Es esencial que los proveedores incluyan cláusulas de transferencia tecnológica que permitan a la industria nacional adquirir conocimientos clave. Además, debe garantizarse la capacitación del personal militar y civil para operar y mantener los sistemas adquiridos.

Integración con sistemas existentes

Los nuevos sistemas deben ser compatibles con las plataformas, redes y doctrinas ya en uso, lo que implica prever tareas de interoperabilidad, certificación e integración técnica.

Financiación adecuada y plazos viables

La planificación financiera debe prever esquemas flexibles (como pagos plurianuales, créditos extraordinarios o realización por fases) que permitan absorber el coste de estos programas sin tensionar los presupuestos anuales. Asimismo, deben establecerse cronogramas realistas para el diseño, fabricación, entrega y entrada en servicio de los sistemas.

Incorporar estos posibilitadores dentro de los contratos no solo incrementa la eficacia del programa, sino que también refuerza la soberanía tecnológica, la autonomía operativa y el impacto industrial en el tejido nacional.

Conclusión

El marco jurídico que regula la contratación y la financiación pública en España, representado por la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y la Ley General Presupuestaria (LGP), aunque garantiza principios fundamentales como la transparencia, la eficiencia y el control del gasto, resulta claramente insuficiente para atender las necesidades específicas del ámbito de la defensa.

La combinación de procedimientos largos, rigideces presupuestarias y ausencia de herramientas legales adaptadas impide una planificación a largo plazo, frena la ejecución de programas estratégicos y dificulta la respuesta ágil ante situaciones operativas urgentes.

Como se podrá comprobar más adelante, esta situación genera una desventaja estructural frente a otros países del entorno que cuentan con marcos normativos más flexibles y previsibles, especialmente diseñados para el sector defensa.

En consecuencia, urge avanzar hacia un modelo jurídico y financiero más adaptado a las particularidades de la defensa, que permita compatibilizar el control del gasto con la agilidad, la estabilidad y la eficacia que exige la protección de la seguridad nacional y el desarrollo de una base industrial sólida y competitiva.

Francia

Introducción

La política de defensa de Francia se encuentra estructurada en torno a un marco normativo que facilita la planificación y establece un horizonte de financiación de sus Fuerzas Armadas.

Entre las leyes más relevantes se encuentra la *Loi de Programmation Militaire (Ley de Programación Militar) (LPM) 2024-2030*. Esta normativa regula la modernización y preparación de las Fuerzas Armadas Francesas, y proporciona un horizonte de estabilidad financiera y estratégica.

Ley de Programación Militar (LPM) 2024-2030

Introducción

La LPM representa el pilar fundamental de apoyo a la estrategia de defensa de Francia durante su período de vigencia de 7 años. Esta legislación define las prioridades de política militar del país y establece una planificación presupuestaria asociada a los objetivos de la defensa nacional y a la operatividad de sus Fuerzas Armadas.

En su artículo 3 indica que se aprueba el informe anexo a la ley que especifica las orientaciones en materia de equipamiento de los ejércitos hasta 2035 y las traduce en capacidades físicas y recursos financieros programados y presupuestarios asociados

hasta 2030, fijando el objetivo de incrementar el esfuerzo al 2 % del producto interior bruto entre 2025 y 2027.

Este plan de programación militar, en su artículo 4 contempla un presupuesto de 413.300 millones de euros. La distribución de los recursos durante el período se muestra en la tabla 9.

Tabla 9. Recursos presupuestarios de la Defensa (miles de millones de euros corrientes)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Créditos de pago de la misión <i>Défense</i>	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	67,4	400,0
Variación	3,3	3,3	3,2	3,2	3,5	3,5	3,5	
Variación acumulada respecto a 2023	3,3	6,6	9,8	13,0	16,5	20,0	23,5	
Créditos de pago acumulativos de la misión <i>Défense</i>	47,2	97,7	151,4	208,3	268,7	332,6	400,0	

Fuente: LPM 2024-2030

Estos resultados se pueden ver gráficamente en la ilustración siguiente:

Ilustración 9. Recursos presupuestarios de la Defensa (miles de millones de euros corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de LPM 2024-2030

Continúa el artículo 4 indicando que estos recursos presupuestarios se completarán también, a lo largo de la programación, con recursos extrapresupuestarios, en particular la devolución de la totalidad del producto de las ventas de bienes inmuebles por parte del Ministerio de Finanzas de los cánones inmobiliarios y de los alquileres procedentes de concesiones o autorizaciones de cualquier tipo otorgadas sobre bienes inmobiliarios asignados al Ministerio. Estos recursos se estiman de la siguiente manera:

Tabla 10. Recursos extrapresupuestarios (previsiones) (millones de euros corrientes)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Recursos extrapresupuestarios (previsiones)	1.316	1.049	899	694	649	630	629	5.866

Fuente: LPM 2024-2030

El artículo 5 establece la dotación anual para operaciones externas y misiones internas para el período.

Tabla 11. Dotación anual para operaciones externas y misiones internas (miles de millones de euros corrientes)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Cantidad aportada	800	750	750	750	750	750	750	5.300

Fuente: LPM 2024-2030

El artículo 7 establece el objetivo de aumento neto de la plantilla del Ministerio de Defensa de acuerdo con el siguiente calendario.

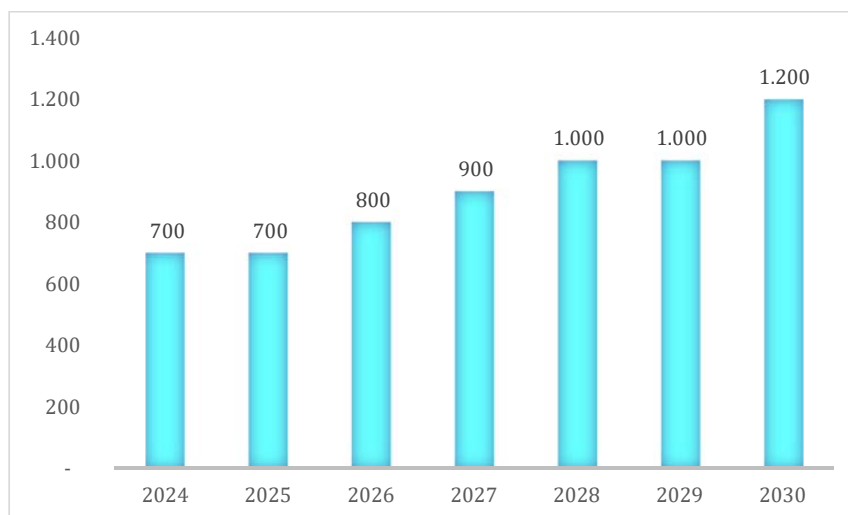
Tabla 12. Aumento neto de la plantilla del Ministerio de Defensa (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Objetivo de incremento de efectivos	700	700	800	900	1.000	1.000	1.200	6.300

Fuente: LPM 2024-2030

Estos resultados se pueden ver gráficamente en la ilustración siguiente:

Ilustración 10. Aumento neto de la plantilla del Ministerio de Defensa (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo)



Fuente: elaboración propia a partir de LPM 2024-2030

Como resultado, los efectivos del Ministerio de Defensa ascenderán a 275.000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo en 2030.

A estas cifras se sumará un aumento del número de voluntarios de reserva, que se elevará a 80.000 en 2030 y luego a 105.000 a más tardar en 2035 para alcanzar el objetivo. El aumento neto del número de voluntarios para el refuerzo militar del Ministerio de Defensa se realizará según el siguiente calendario:

Tabla 13. Incremento del número de reservistas voluntarios

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Incremento del número de reservistas voluntarios	3.800	3.800	4.400	5.500	6.500	7.500	8.500	40.000

Fuente: LPM 2024-2030

En su artículo 8 introduce una cláusula de revisión en 2027, que permitirá evaluar el cumplimiento de los objetivos y realizar ajustes según el contexto geopolítico y las necesidades estratégicas del país.

En el informe anexo a la ley se fijan los recursos para las diferentes necesidades prioritarias del programa entre 2024 y 2030, en concreto se destinarán:

1. Innovación: 10.000 millones de euros
2. Espacio: 6.000 millones de euros
3. Drones y robots: 5.000 millones de euros
4. Defensa Superficie Aérea (DSA): 5.000 millones de euros
5. Soberanía exterior: 13.000 millones de euros
6. Información: 5.400 millones de euros
7. Cibernética: 4.000 millones de euros
8. Fuerzas especiales: 2.000 millones de euros
9. Municiones: 16.000 millones de euros

Esta ley no solo establece un marco financiero, sino que también introduce una serie de acciones estructurales en el sector de defensa, abarcando ámbitos como la disuasión nuclear, la defensa cibernética, el desarrollo de nuevas capacidades en ciberseguridad, la defensa espacial, así como una mayor integración de las fuerzas en operaciones exteriores y la consolidación de la industria de defensa.

Objetivos de la LPM 2024-2030

La LPM 2024-2030 se estructura en torno a tres grandes objetivos estratégicos:

1. Modernización de las capacidades militares con la renovación y adquisición de equipos de última generación, con especial énfasis en la disuasión nuclear y la mejora de las capacidades de combate.
2. Refuerzo de la autonomía estratégica mediante la reducción de la dependencia de suministros extranjeros, fortalecimiento de la industria nacional de defensa y consolidación de alianzas militares europeas.

3. Adaptación a nuevas amenazas a través del desarrollo de estrategias y tecnologías para afrontar desafíos emergentes, como la guerra híbrida, ciberataques y el uso del espacio como nuevo escenario de confrontación.

Áreas claves de inversión

La LPM 2024-2030 prioriza la inversión en áreas críticas para la defensa y seguridad nacional. Estas incluyen la modernización tecnológica, la ciberseguridad, la guerra espacial y el fortalecimiento de la presencia militar francesa en el extranjero.

Modernización tecnológica

Uno de los pilares fundamentales de la LPM es la renovación de los sistemas de defensa y el desarrollo de tecnología avanzada para las necesidades militares. Entre las principales iniciativas se encuentran:

- 1) Adquisición de nuevas unidades del caza Rafale F5, que incorporarán sistemas mejorados de combate aéreo y capacidades de operación en red.
- 2) Desarrollo del PANG (Porte-Avions Nouvelle Génération), el futuro portaaviones nuclear que reemplazará al Charles de Gaulle a partir de 2038.
- 3) Incremento del presupuesto para la modernización de la disuasión nuclear, con el objetivo de garantizar la seguridad y soberanía de Francia frente a amenazas estratégicas.
- 4) Mejora de los sistemas de defensa aérea y antimisiles y la incorporación de nuevas capacidades en misiles hipersónicos.

Estas inversiones no solo buscan fortalecer las capacidades defensivas de Francia, sino que también reforzarán su papel dentro de la OTAN y la Unión Europea como un actor clave en la estabilidad regional.

Ciberseguridad y guerra espacial

La LPM dedica una parte significativa de su presupuesto a la consolidación de su estrategia en los diferentes dominios, donde los ataques cibernéticos y las operaciones espaciales están en aumento:

- Ciberdefensa: se incrementará el personal especializado en ciberseguridad dentro de las Fuerzas Armadas, con la creación de nuevas unidades dedicadas a la protección de infraestructuras críticas y la lucha contra amenazas digitales.
- Guerra electrónica: se desarrollarán nuevas tecnologías para interferencias y contraataques electrónicos, esenciales en conflictos modernos.
- Espacio como dominio estratégico: reforzará sus capacidades en vigilancia satelital y defensa espacial, asegurando la protección de sus activos en órbita ante posibles ataques o interferencias.

Capacidades de proyección internacional

El tercer eje estratégicos de la LPM es el fortalecimiento de la presencia militar francesa en el extranjero y la cooperación con aliados europeos. Entre las principales iniciativas destacan:

- Francia mantiene un fuerte compromiso con la seguridad internacional, con presencia en zonas como el Sahel, el Indopacífico y Europa del Este. La LPM busca reforzar las capacidades de despliegue rápido, asegurando una mejor interoperabilidad con los aliados de la OTAN y la Unión Europea.
- El artículo 12 enfatiza la necesidad de aumentar la cooperación militar con Alemania e Italia, promoviendo el desarrollo conjunto de sistemas de defensa, como el futuro avión de combate europeo (Future Combat Air System, FCAS) y el tanque de nueva generación (Main Ground Combat System, MGCS)
- Modernizar la flota naval y aérea para garantizar una mayor capacidad de respuesta ante crisis internacionales.

Impacto de la LPM 2024-2030

La implementación de la LPM 2024-2030 pretende alcanzar una serie de beneficios estratégicos:

- ✓ Facilitar la estabilidad del presupuesto durante seis años, evitando la necesidad de renegociar la financiación anualmente, asegurando la continuidad de proyectos estratégicos.
- ✓ Fortalecer la autonomía estratégica de Francia, reduciendo la dependencia de proveedores externos y fomentando el desarrollo de la industria nacional de defensa.
- ✓ Asegurar la protección del país frente a riesgos cibernéticos, espaciales y bélicos, aumentando la capacidad de adaptación a amenazas emergentes garantizando el control de nuevas áreas de conflicto: espacio, fondos marinos, campo de la información, cibernético, etc.
- ✓ Consolidar el liderazgo de Francia en el ámbito de la seguridad y la cooperación militar a través de un mejor posicionamiento internacional.
- ✓ Reforzar el vínculo entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas, incrementando el número de reservistas operativos a 80.000 en 2030 y 105.000 en 2035. Esto permitirá facilitar la movilización en caso de crisis.

Conclusión

La Ley de Programación Militar 2024–2030 constituye un instrumento clave en la estrategia de defensa de Francia, al proporcionar un marco normativo y financiero sólido que facilita la estabilidad presupuestaria, la modernización de sus capacidades militares y el refuerzo de su autonomía estratégica.

Con una inversión de más de 400.000 millones de euros en recursos presupuestarios y casi 6.000 millones en fondos extrapresupuestarios, la LPM permite a Francia anticiparse a los nuevos desafíos geopolíticos y tecnológicos mediante una planificación plurianual coherente y ambiciosa.

A través de su enfoque integral —que abarca desde la disuasión nuclear hasta la ciberseguridad, la guerra espacial y la proyección internacional—, esta ley consolida a Francia como un actor de referencia en seguridad europea y global. Además, refuerza el

vínculo entre la defensa y la sociedad civil, mediante el aumento de efectivos y reservistas, garantizando una mayor capacidad de respuesta ante futuras crisis.

En suma, la LPM 2024–2030 no solo impulsa el desarrollo de la industria nacional de defensa, sino que representa un modelo de planificación estratégica de largo plazo del que pueden extraerse importantes lecciones para otros países, incluido el caso de España.

Alemania

Introducción

La modernización de las Fuerzas Armadas Alemanas (*Bundeswehr*) ha sido una prioridad creciente en la agenda política y estratégica del país, especialmente en el contexto de los desafíos de seguridad global y el nuevo escenario geopolítico europeo.

Este proceso de modernización no solo implica la adquisición de nuevos sistemas de defensa y equipamiento, sino también la adaptación de su marco normativo y financiero.

En este sentido, la Ley de Presupuestos Federal (*Bundeshaushaltsordnung*, BHO), la Ley contra las Restricciones a la Competencia (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, GWB), la Ordenanza de Contratación Pública (*Vergabeverordnung*, VgV), la Ordenanza de Contratación de Defensa y Seguridad (VSVgV) y el Plan de Equipamiento de las Fuerzas Armadas constituyen el marco normativo en el cual se articula la estrategia de financiación y adquisición de material militar en Alemania.

El fondo especial de 100.000 millones de euros (*Sondervermögen*), aprobado en 2022, ha marcado un punto de inflexión en la política de defensa alemana al proporcionar una fuente extraordinaria de recursos para fortalecer las capacidades militares del país. Paralelamente, la *Planificación Plurianual de Defensa*, estructurada en ciclos de cuatro años, establece una hoja de ruta estratégica basada en directrices del Ministerio Federal de Defensa y acuerdos gubernamentales.

Marco Normativo y Financiero

La Ley de Presupuesto Federal (BHO)

La Ley de Presupuesto Federal de Alemania (BHO) se aprobó mediante la Ley de Presupuesto de 19 de agosto de 1969, habiendo sido modificada en múltiples ocasiones, la más reciente en 2024.

La BHO regula la planificación, gestión y control de los recursos financieros del Gobierno Federal, estableciendo normas vinculantes para la Administración pública. Además, su aplicación es obligatoria en todas las entidades estatales, incluidas las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa.

De acuerdo con el artículo 2, el presupuesto tiene como finalidad garantizar los recursos financieros necesarios para cumplir con las funciones del Gobierno Federal, lo que implica que la planificación del gasto en defensa debe estar alineada con las exigencias del equilibrio económico global.

El Ministerio Federal de Finanzas supervisa la gestión presupuestaria y, conforme al artículo 6, solo se autorizan gastos y compromisos financieros que sean indispensables para el cumplimiento de las tareas estatales. Asimismo, el artículo 7 establece que cualquier gasto debe someterse a un análisis de viabilidad económica para garantizar eficiencia y optimización de recursos, promoviendo incluso la externalización de ciertas funciones si resulta más rentable. El artículo 12, establece que el presupuesto podrá elaborarse para dos ejercicios económicos, separados por años.

En materia de adquisiciones militares, el artículo 24 dispone que, antes de presupuestar proyectos de gran envergadura, deben existir estimaciones detalladas de costes y planes de ejecución. Además, el artículo 54 exige que cualquier contrato en el ámbito de defensa superior a 25 millones de euros sea aprobado por la Comisión de Presupuesto del Parlamento (Bundestag), lo que refuerza la transparencia y el control parlamentario sobre las inversiones en defensa.

Ley de Contratación Pública (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB)

La Ley contra las Restricciones a la Competencia (GWB) regula la competencia en la adjudicación de contratos públicos, incluyendo los del Ministerio de Defensa alemán, garantizando transparencia, igualdad de trato y eficiencia en la gestión financiera, promoviendo un equilibrio entre la seguridad nacional y la competencia justa en el mercado.

El artículo 35 regula el control de fusiones en sectores estratégicos, incluyendo la industria de defensa. Su objetivo es evitar la concentración excesiva de poder en empresas que podrían restringir la competencia o influir en el precio de adquisiciones militares.

Según el artículo 97, los contratos públicos deben adjudicarse conforme a los principios de competencia efectiva, transparencia y no discriminación. Estos criterios influyen directamente en los procesos de adquisición de bienes y servicios del Ministerio de Defensa, asegurando que las empresas compitan en igualdad de condiciones.

El artículo 145 establece excepciones especiales para la adjudicación de contratos públicos específicos de defensa o seguridad, permitiendo que ciertos contratos sean adjudicados sin licitación pública cuando involucran actividades de inteligencia, esenciales para la seguridad nacional; cuando forman parte de programas de cooperación internacional en defensa, en los que participan otros Estados miembros de la UE para el desarrollo de nuevos productos militares; cuando se adjudican en países fuera de la UE, especialmente en contextos de despliegue de fuerzas armadas o de policía en el extranjero, donde las adquisiciones deben realizarse en el área de operaciones; y cuando son contratos entre el gobierno federal alemán y otro gobierno o entidad local, para suministros militares, construcción de infraestructura estratégica o servicios clasificados.

De acuerdo con el artículo 160, las decisiones de contratación pueden ser revisadas por tribunales de competencia si se sospecha de irregularidades. Esto garantiza que el Ministerio de Defensa actúe dentro de los límites legales y bajo el control de las autoridades competentes.

Ordenanza de Contratación Pública (Vergabeverordnung, VgV)

La VgV es un reglamento derivado de la Ley contra las Restricciones a la Competencia (GWB) y desarrolla los procedimientos específicos de contratación pública, estableciendo reglas detalladas para la adjudicación de contratos por parte de entidades públicas, aunque con jerarquía inferior a la GWB y leyes federales.

La combinación de estos principios con las disposiciones de la Ley contra las Restricciones a la Competencia (GWB) refuerza un marco normativo sólido para la administración de los contratos en el sector defensa.

Esta ordenanza desarrolla la aplicación de la Directiva 2014/24/UE estableciendo el marco regulador de los procedimientos de licitación pública e influyendo significativamente en la gestión financiera y la contratación del Ministerio de Defensa alemán, garantizando procesos de contratación transparentes y eficientes, pero permitiendo excepciones necesarias para la seguridad nacional.

El Ministerio de Defensa alemán debe cumplir con las disposiciones de la VgV en la gestión de sus contratos de suministro y servicios. De acuerdo con el artículo 3, el cálculo del valor estimado de los contratos debe considerar el coste total de los servicios, excluyendo el IVA, lo que implica una planificación presupuestaria rigurosa para evitar fraccionamientos artificiales que eludan la normativa. Además, el artículo 4 permite la contratación conjunta con otros organismos, lo que puede optimizar los recursos financieros en adquisiciones estratégicas.

Por otro lado, la confidencialidad de los procesos de contratación, esencial en materia de defensa, está protegida por el artículo 5, que impide la divulgación de información sensible, incluyendo secretos comerciales y aspectos críticos de las ofertas.

El artículo 14 establece los procedimientos aplicables en la adjudicación de contratos, priorizando la licitación abierta y restringida. No obstante, en el sector defensa, pueden aplicarse excepciones. El artículo 14 (4) 2. y 3. permite la adjudicación directa sin licitación pública en circunstancias específicas, como la urgencia extrema o la inexistencia de proveedores alternativos, criterios fundamentales en la adquisición de equipamiento militar.

El artículo 17 regula los procedimientos negociados, permitiendo la adjudicación sin licitación cuando los productos o servicios sean exclusivos o su adquisición mediante competencia sea inviable. Esto es especialmente relevante para el Ministerio de Defensa en adquisiciones tecnológicas sensibles o en contratos de innovación, regulados en el artículo 19 bajo la figura de asociaciones para la innovación.

Finalmente, del artículo 42 al artículo 51 se establecen los criterios de selección y exclusión de licitadores, asegurando que solo empresas con capacidad técnica y financiera participen en contrataciones estratégicas del Ministerio de Defensa.

*Reglamento sobre contratación pública en el ámbito de la defensa y la seguridad
(Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit - VSVgV)*

El VSVgV tiene una gran repercusión en la gestión financiera y en los procedimientos de contratación del Ministerio de Defensa alemán. Este reglamento, basado en la Directiva 2009/81/CE, establece las normas que regulan la adjudicación de contratos en estos sectores, garantizando la transparencia, la competencia y la eficiencia en el gasto público.

El VSVgV influye en la gestión financiera del Ministerio de Defensa en diferentes aspectos clave.

El artículo 3 establece criterios claros para calcular el valor total del contrato sin incluir el IVA. Esto impide la fragmentación artificial de los contratos con el fin de eludir los umbrales que imponen mayores controles.

Los artículos 6 y 7 establecen que la gestión de los contratos debe incluir mecanismos de protección de datos clasificados, lo que implica costes adicionales y requisitos específicos de seguridad.

Por el artículo 8 se obliga a los licitadores a demostrar su capacidad para mantener la producción y el suministro incluso en situaciones de crisis, lo que afecta las previsiones presupuestarias y las asignaciones de recursos.

En el artículo 9 se establecen reglas estrictas para la selección de subcontratistas, garantizando la estabilidad financiera de los proveedores.

El VSVgV tiene impacto en los Procedimientos de Contratación ya que los regula con un enfoque basado en la transparencia y la eficiencia.

En los artículos 11 y 12 se prioriza el uso de procedimientos restringidos y negociados con licitación competitiva, limitando la adjudicación directa solo a casos excepcionales (como necesidades urgentes de seguridad nacional).

En el artículo 6 se establece que los acuerdos marco no pueden extenderse más allá de siete años, salvo casos especiales justificados. Esto permite una planificación estructurada en ciclos que favorecen la previsibilidad y continuidad en la contratación de bienes y servicios.

En el artículo 20 se establecen plazos mínimos para garantizar la competencia, pero se permiten reducciones en casos de emergencia, como operaciones militares urgentes.

El artículo 14 menciona que los procedimientos de adjudicación deben garantizar la competencia y transparencia, alineándose con las directrices gubernamentales de eficiencia y seguridad.

En el artículo 22 se detallan los principios del sistema dinámico de compras, el cual permite a las entidades adjudicadoras ajustar su planificación presupuestaria y operacional en función de las necesidades estratégicas del Ministerio.

El artículo 23 establece reglas para la exclusión de empresas que no cumplan los requisitos de seguridad o que tengan antecedentes de corrupción, afectando la gestión de proveedores.

El Fondo Especial de las Fuerzas Armadas (Sondervermögen Bundeswehr)

En 2022, el gobierno alemán aprobó el Sondervermögen, un fondo especial de 100.000 millones de euros destinado exclusivamente a la modernización de la Bundeswehr (Fuerzas Armadas Alemanas). Este fondo extraordinario complementa el presupuesto anual de defensa y permite realizar inversiones estratégicas sin afectar otras partidas del presupuesto federal.

El Fondo Especial de la Bundeswehr (Sondervermögen Bundeswehr) se financió a través de endeudamiento extraordinario, autorizado mediante una enmienda constitucional en Alemania. Algunos detalles de la financiación del Sondervermögen son:

Creación mediante reforma constitucional

En junio de 2022, el Bundestag (Parlamento alemán) aprobó la creación de este fondo por un total de 100.000 millones de euros. Para ello, se modificó el artículo 87a de la Constitución alemana (Grundgesetz), permitiendo que esta deuda no estuviera sujeta a la «regla del freno de la deuda» (Schuldenbremse), que normalmente limita el déficit estructural del Estado.

«Artículo 87 a:(1) La Federación creará fuerzas armadas para la defensa. Su fuerza numérica y las características básicas de su organización deben derivarse del presupuesto. [...] Modificación: "... se inserta el siguiente apartado 1a:(1a) Con el fin de reforzar la alianza y la capacidad de defensa, la Federación pondrá un fondo especial para las Fuerzas Armadas Federales con su propia capacidad de endeudamiento por un importe de hasta .000 millones de euros..."»

Emisión de deuda pública

El fondo se financió mediante la emisión de bonos del Estado alemán, permitiendo a Alemania captar capital en los mercados financieros con condiciones favorables. Como este endeudamiento quedó fuera del presupuesto regular, no afectó directamente al déficit anual del país, aunque sí incrementó la deuda pública total.

Gestión y asignación de los fondos

La administración del Sondervermögen se asignó al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Finanzas. Su uso se destina exclusivamente a modernizar la Bundeswehr, con inversiones en armamento, infraestructuras y tecnología militar avanzada.

Objetivo de alcanzar el 2 % del PIB en gasto militar

Alemania se comprometió a cumplir con el objetivo de la OTAN de invertir al menos el 2 % del PIB en Defensa. El Sondervermögen es un mecanismo para acelerar la modernización de la Bundeswehr tras años de infrafinanciación.

El Fondo Sondervermögen y su impacto en la BHO

El Sondervermögen ha sido clave para la financiación de proyectos como la adquisición de cazas F-35, sistemas de defensa aérea y equipamiento para las fuerzas terrestres. Su integración dentro del marco de la BHO ha requerido ajustes normativos, en 2017, 2021 y 2022, con el objetivo de facilitar la firma de contratos a largo plazo para la adquisición de sistemas de armamento y equipamiento militar, garantizando que estos fondos sean ejecutados con transparencia y sujetos a los mismos principios de control presupuestario que el gasto regular en defensa. Estas reformas han permitido optimizar los procedimientos de compra, reduciendo la burocracia y agilizando la cooperación con la industria de defensa. De esta manera, se ha fomentado una mayor integración entre el sector público y los proveedores estratégicos, asegurando la disponibilidad de los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de modernización de la Bundeswehr. Los ajustes realizados procuran la mejora en transparencia y supervisión, así como la mejora de los procedimientos de contratación.

Transparencia y supervisión financiera

Uno de los aspectos fundamentales en la adaptación del *Sondervermögen* ha sido la necesidad de establecer mecanismos de transparencia y supervisión equivalentes a los del presupuesto general de defensa. Para ello, el gobierno alemán ha introducido normativas adicionales que establecen controles más estrictos sobre la planificación y ejecución del gasto. Esto implica la fiscalización periódica de los recursos, asegurando que los fondos sean utilizados exclusivamente para la modernización militar y no para cubrir otros déficits presupuestarios.

Además, se ha reforzado la colaboración con el Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof), que ahora tiene mayor capacidad de auditoría sobre el uso de

estos recursos. Este organismo se encarga de evaluar la eficiencia de las inversiones y garantizar que las adquisiciones cumplan con los criterios de coste-beneficio y necesidad estratégica.

Modificaciones en los procedimientos de contratación

La introducción del fondo Sondervermögen también ha implicado ajustes en la Ley contra las Restricciones a la Competencia (GWB). Tradicionalmente, los contratos militares estaban sujetos a procesos de licitación prolongados, diseñados para garantizar la competencia y evitar irregularidades. No obstante, la urgencia de modernizar la Bundeswehr ha requerido procedimientos más ágiles, permitiendo la firma de contratos plurianuales con proveedores estratégicos sin necesidad de abrir nuevas convocatorias en cada ejercicio presupuestario.

En este sentido, la reforma de la GWB en 2022 introdujo cláusulas que facilitan la adjudicación directa de contratos en sectores clave como aeronáutica, ciberseguridad y defensa antiaérea, siempre que se justifique su relevancia para la seguridad nacional. Los artículos de la GWB que establecen cláusulas relacionadas con la adjudicación directa de contratos en sectores clave como aeronáutica, ciberseguridad y defensa antiaérea incluyen:

- ✓ Artículo 104. Contratos públicos de defensa y seguridad. Establece que los contratos que involucren equipamiento militar, ciberseguridad y sistemas de defensa aérea podrán estar sujetos a condiciones especiales de contratación.
- ✓ Artículo 144. Ámbito de aplicación. Establece que este apartado se aplica a la adjudicación de contratos públicos específicos en el ámbito de la defensa y seguridad por parte de entidades públicas y sectoriales.
- ✓ Artículo 145. Excepciones especiales. Permite la adjudicación directa de contratos esenciales para la seguridad nacional, eliminando requisitos administrativos en los siguientes apartados:
 - Programas de cooperación internacional en investigación y desarrollo.
 - Contratos asignados fuera de la UE en zonas de despliegue militar.
 - Acuerdos intergubernamentales para la compra de material militar.

- ✓ Artículo 146. Tipos de Procedimientos. Autoriza a los entes públicos a utilizar procedimientos de adjudicación no abiertos o de negociación directa para contratos de defensa y seguridad.

Estos artículos han permitido acelerar procesos como la adquisición de cazas F-35 y sistemas Patriot de defensa aérea, evitando retrasos administrativos en beneficio de la operatividad de las Fuerzas Armadas alemanas.

Conclusión

El caso de Alemania muestra cómo un país puede adaptar su marco normativo y financiero para responder de forma decidida a los desafíos estratégicos actuales. La creación del fondo especial Sondervermögen, dotado con 100.000 millones de euros y aprobado mediante una reforma constitucional, ha supuesto un punto de inflexión en la política de defensa alemana, permitiendo acelerar la modernización de la Bundeswehr sin las restricciones del presupuesto ordinario. Esta herramienta, combinada con un marco legal robusto —compuesto por la Ley de Presupuestos Federales (BHO), la Ley contra las Restricciones a la Competencia (GWB) y sus reglamentos específicos para el ámbito de la defensa—, permite a Alemania compatibilizar los principios de transparencia, control y eficiencia con la flexibilidad operativa que exige el sector. El uso de procedimientos excepcionales, la previsión legal para contratos plurianuales y la integración de la industria en la planificación estratégica muestran un enfoque orientado a resultados, que fortalece la autonomía tecnológica y la capacidad de respuesta. Este modelo representa un ejemplo de planificación estratégica sostenida, cuya experiencia puede ser especialmente útil para países que, como España, buscan dotarse de herramientas jurídicas y financieras capaces de garantizar estabilidad, soberanía industrial y eficacia en el ámbito de la defensa.

Reino Unido

Introducción

La industria de la defensa y la seguridad en el Reino Unido está regulada por un conjunto de normativas y estrategias diseñadas para fortalecer la soberanía tecnológica, mejorar los procesos de adquisición y garantizar la estabilidad en la inversión a largo plazo. En los últimos años, documentos clave como la *Estrategia Industrial de Defensa y Seguridad (Defence and Security Industrial Strategy - DSIS) - 2021 (DSIS, 2021)*, la *Revisión Integrada de Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior (RISDDPE, Global Britain in a Competitive Age, 2021)* y el *Plan de Equipamiento de Defensa (PED, 2023-2033)* han definido un marco estratégico que busca consolidar al Reino Unido como un actor global influyente en materia de defensa.

A esto se suman la *Ley de Contratación Pública (LCP, 2023)* y la *Ley de Reforma de la Defensa (LRD, 2014)*, que han introducido cambios significativos en la forma en que el gobierno británico gestiona la adquisición de equipamiento y servicios para las Fuerzas Armadas. Sin embargo, pese a los avances logrados, este marco presenta ciertas debilidades, como la falta de un fondo especial para programas de defensa y la dependencia de posibles revisiones gubernamentales.

A continuación, se analiza este marco normativo, destacando sus principales objetivos y características.

Estrategia Industrial de Defensa y Seguridad 2021 (Defence and Security Industrial Strategy 2021 - DSIS, 2021¹²)

La DSIS 2021 busca fortalecer la base industrial del sector, asegurando que las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad dispongan de tecnologías avanzadas y capacidades estratégicas necesarias para poder hacer frente a potenciales amenazas.

Se trata de una estrategia elaborada por el Ministerio de Defensa publicada en marzo de 2021 que establece el enfoque del Reino Unido para su industria de defensa y seguridad.

¹² En proceso de revisión. Ver *Defence Industrial Strategy - Statement of Intent - GOV.UK* Está prevista su publicación antes de verano y pretende cubrir un horizonte de 10 años. Esta revisión garantizará que la defensa sea un elemento central tanto para la seguridad como para el crecimiento económico y la prosperidad del Reino Unido.

Su objetivo es mejorar la capacidad industrial del país, fomentar la inversión y fortalecer la autonomía estratégica.

Al no ser una ley aprobada por el Parlamento, no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, influye en las decisiones de adquisición y contratación del Ministerio de Defensa del Reino Unido.

Objetivos y contexto de la estrategia

La DSIS parte de la premisa de que el entorno de seguridad global se ha vuelto más competitivo y desafiante. La creciente rivalidad entre potencias, el avance de tecnologías disruptivas y la diversificación de amenazas han llevado al Reino Unido a replantear su enfoque en defensa y seguridad.

Entre los principales objetivos de la estrategia destacan:

- ✓ Garantizar la autonomía estratégica, asegurando que el Reino Unido mantenga control sobre tecnologías críticas en defensa.
- ✓ Fortalecer la industria nacional, generando empleo, impulsando la innovación y asegurando que el sector defensa contribuya al desarrollo económico.
- ✓ Mejorar la eficiencia en adquisiciones, optimizando los procesos para reducir costes y acelerar la implementación de nuevas capacidades.
- ✓ Potenciar la cooperación internacional, trabajando con aliados estratégicos para el desarrollo de nuevas tecnologías y proyectos de defensa conjuntos.

El documento enfatiza la importancia de la autonomía tecnológica, destacando que ciertas capacidades no pueden depender de proveedores externos. Por ello, se establecen mecanismos para fortalecer la industria nacional en sectores clave como la ciberseguridad, la inteligencia artificial aplicada a la defensa y la disuasión nuclear.

Modernización de adquisiciones y producción militar

Uno de los puntos más relevantes del DSIS 2021 es la transformación del sistema de adquisiciones militares. Tradicionalmente, el Reino Unido seguía un enfoque basado en

la competencia global, donde se buscaba la mejor oferta disponible en el mercado internacional (*best value for money*). Sin embargo, la estrategia introduce un modelo más flexible, que prioriza la protección de la industria nacional cuando sea necesario.

Entre los cambios en adquisición y producción se incluyen:

- Reforma de los contratos de defensa y seguridad, mejorando la transparencia y reduciendo la burocracia.
- Uso estratégico de acuerdos de fuente única, permitiendo contratos sin competencia cuando la seguridad nacional lo exija.
- Inversión de 85.000 millones de libras en cuatro años, para proporcionar un horizonte de estabilidad financiera al sector defensa.
- Incentivos a la innovación, promoviendo el desarrollo de nuevas tecnologías a través de alianzas con el sector privado y la academia.

El documento también señala la importancia de evitar dependencias excesivas de proveedores extranjeros, especialmente en tecnologías críticas. Como respuesta, se ha fortalecido el control gubernamental sobre fusiones y adquisiciones en el sector defensa, evitando que empresas estratégicas sean adquiridas por actores externos con intereses contrarios a la seguridad nacional.

Innovación y tecnología en defensa

La estrategia dedica una parte significativa a la importancia de la innovación tecnológica en defensa y seguridad. En un contexto donde la guerra moderna se define cada vez más por avances en inteligencia artificial, ciberseguridad y automatización, el Reino Unido apuesta por consolidarse como líder en estas áreas.

- Inversión en I+D en defensa de al menos 6.600 millones de libras en los próximos cuatro años.
- Defensa cibernética con la creación de la National Cyber Force, encargada de desarrollar capacidades de ciberseguridad ofensiva y defensiva.
- Inteligencia artificial y automatización para el desarrollo de sistemas autónomos para operaciones militares, con aplicaciones en vigilancia, logística y combate.

- Defensa espacial con la expansión del Comando Espacial del Reino Unido, asegurando el control de activos satelitales clave para la seguridad nacional.

El documento enfatiza que la capacidad de anticiparse a amenazas emergentes dependerá en gran medida de la inversión en estas áreas. Por ello, el gobierno británico ha establecido mecanismos de colaboración entre el sector defensa y empresas tecnológicas para acelerar la adopción de innovaciones disruptivas.

Cooperación internacional y comercio en defensa

Aunque la estrategia pone un fuerte énfasis en fortalecer la industria nacional, también reconoce la importancia de la cooperación internacional en materia de defensa.

- Colaborar en I+D con aliados a través del desarrollo de sistemas de combate aéreos y marítimos en programas conjuntos con aliados estratégicos.
- Aumentar las exportaciones de defensa para consolidar al Reino Unido como el segundo mayor exportador de equipamiento militar del mundo.
- Fortalecer alianzas en el Indopacífico, una región clave en la geopolítica actual.
- Promover el concepto *Team UK*, un enfoque coordinado entre el gobierno y la industria para mejorar la competitividad en exportaciones de defensa. El documento reconoce que el comercio en defensa presenta desafíos, porque muchos países favorecen a sus industrias nacionales. Para abordar esto, la DSIS propone una mayor presencia diplomática en mercados clave y la promoción del concepto *Team UK*.

Revisión Integrada de Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior (RISDDPE, 2021¹³)

La *Revisión Integrada de Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior (2021)*, titulada *Global Britain in a Competitive Age, The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* es un documento estratégico clave para el Reino Unido.

¹³ En revisión. Ver *Strategic Defence Review 2024-2025: Terms of reference* - GOV.UK Previsto presentarse durante el primer semestre de 2025.

Su objetivo es definir el papel del país en el escenario internacional hasta 2030, estableciendo directrices para fortalecer su seguridad, promover su influencia global y asegurar su prosperidad económica en un entorno cada vez más competitivo y multipolar.

Se trata de una estrategia gubernamental publicada en 2021 por el gobierno del Reino Unido. Su objetivo es establecer las prioridades de seguridad, defensa, desarrollo e influencia internacional del país hasta 2025.

Al no ser una ley aprobada por el Parlamento, no es jurídicamente vinculante, aunque influye en la formulación de políticas y en la asignación de recursos gubernamentales.

El documento surge en un momento de transformación para el Reino Unido. Tras el Brexit y en plena pandemia de COVID-19, el país busca redefinir su posición en el mundo con una estrategia basada en cuatro pilares clave:

1. Seguridad y defensa, fortaleciendo la defensa y protección de infraestructuras críticas ante amenazas cibernéticas, terrorismo y agresiones estatales.
2. Diplomacia y política exterior, manteniendo su papel como potencia mundial, reforzando alianzas con Estados Unidos, la OTAN y otros socios estratégicos.
3. Innovación y desarrollo tecnológico, convirtiendo a Reino Unido en una superpotencia científica y tecnológica, promoviendo la digitalización y la ciberseguridad.
4. Resiliencia ante crisis globales, preparando a Reino Unido para futuras pandemias, el cambio climático y otros desafíos transnacionales.

Estos objetivos buscan consolidar la posición del Reino Unido en el mundo a través de una combinación de poder militar, diplomacia, desarrollo económico y liderazgo en innovación.

Seguridad y defensa: garantizar la estabilidad nacional e internacional

En esta Revisión Integrada se reconoce que el Reino Unido se enfrenta un entorno de amenazas cada vez más complejo, donde actores estatales y no estatales buscan desestabilizar el orden global.

Modernización de las Fuerzas Armadas y disuasión nuclear

El documento detalla un aumento de la inversión en defensa, superando el 2,2 % del PIB, consolidándose como el segundo mayor contribuyente en la OTAN. Entre las medidas clave están:

1. Modernización del Ejército, la Armada y la Real Fuerza Aérea.
2. Aumento de la flota de submarinos nucleares Trident, elevando el número de ojivas nucleares de 180 a 260.
3. Mayor inversión en tecnologías emergentes, como la guerra electrónica y la inteligencia artificial aplicada a la defensa.

El énfasis en la disuasión nuclear refuerza la capacidad del Reino Unido para responder a amenazas estratégicas, alineándose con su compromiso con la OTAN y la seguridad europea.

Amenazas híbridas y ciberseguridad

El documento destaca que las amenazas ya no solo provienen de conflictos militares tradicionales, sino también del ciberespacio y la desinformación. Para contrarrestarlas, se han implementado medidas como:

- Creación de la National Cyber Force (NCF), encargada de operaciones cibernéticas ofensivas y defensivas.
- Aumento de recursos para inteligencia y seguridad contra el terrorismo y el crimen organizado.
- Desarrollo de nuevas tecnologías para detectar y contrarrestar ataques cibernéticos y manipulación de la información.

La guerra híbrida, que combina ciberataques, desinformación y presión económica, es identificada como una amenaza clave para la estabilidad del Reino Unido y sus aliados.

Diplomacia y política exterior: fortalecimiento de alianzas y nuevas prioridades

La estrategia reafirma el compromiso del Reino Unido con sus socios tradicionales y busca expandir su influencia global.

➤ Relaciones con Estados Unidos y la OTAN

Se mantiene la relación con Estados Unidos como el socio estratégico más importante, fortaleciendo la cooperación en defensa, inteligencia y comercio. Además, el Reino Unido seguirá desempeñando un papel clave en la OTAN, potenciando:

- ✓ El liderazgo en misiones de disuasión en Europa del Este.
- ✓ Una mayor participación en operaciones militares conjuntas.
- ✓ Con refuerzo del papel de la OTAN en la seguridad cibernética.

➤ Relaciones con Europa tras el Brexit

Aunque el Reino Unido ha dejado la Unión Europea, la estrategia enfatiza la necesidad de mantener relaciones sólidas con el continente, especialmente en seguridad y cooperación económica.

➤ Expansión hacia el Indopacífico

Un cambio clave en la estrategia británica es el giro hacia el Indopacífico, una región de creciente importancia geopolítica. Se buscan nuevas alianzas con Japón, India y Australia, promoviendo acuerdos comerciales y cooperación en defensa marítima.

Este enfoque responde al crecimiento del poder chino en la región y la necesidad de equilibrar su influencia con alianzas estratégicas.

Innovación y desarrollo tecnológico: convertir al Reino Unido en una superpotencia científica

El documento subraya que la capacidad tecnológica será un factor determinante en la competitividad global. Para ello, el Reino Unido se propone:

- Aumentar la inversión en investigación y desarrollo (I+D) en defensa, destinando 6.600 millones de libras en cuatro años.
- Liderar en inteligencia artificial y computación cuántica, aplicando estas tecnologías en defensa y economía.

- Fortalecer la infraestructura de ciberseguridad, protegiendo infraestructuras críticas y datos sensibles.

La estrategia busca consolidar al Reino Unido como un centro global de innovación tecnológica, atrayendo talento e inversión en sectores estratégicos.

Respuesta ante crisis globales

La lucha contra el cambio climático se presenta como una prioridad de seguridad nacional e internacional. Se han establecido compromisos como:

- Reducción de emisiones en un 68 % para 2030.
- Inversión de 11.600 millones de libras en financiar acciones contra el cambio climático.
- Protección del 30 % del territorio nacional para preservar la biodiversidad.
- Cooperación internacional en salud global, aprendiendo de la pandemia de COVID-19 para mejorar la preparación ante futuras crisis sanitarias.

Plan de Equipamiento de Defensa (PED) 2023-2033

Objetivo del PED

El PED es una herramienta de planificación presupuestaria elaborado por el Ministerio de Defensa (MOD) que establece cómo se distribuirán los recursos financieros en defensa en el decenio 2023-2033. Su propósito es proporcionar una visión a largo plazo sobre el gasto en defensa y garantizar que las Fuerzas Armadas británicas tengan el equipamiento adecuado para operar en un entorno global cada vez más complejo.

Este plan no tiene el rango de una ley aprobada por el Parlamento, sino que es un documento de planificación estratégica por lo que está sujeto a modificaciones según las prioridades gubernamentales y la disponibilidad presupuestaria.

Presupuesto y áreas clave de inversión

El PED 2023-2033 está respaldado por un presupuesto de más de 282.600 millones (M) de libras (£) en diez años, con una fuerte inversión en:

Modernización de equipos militares

- Renovación de la flota de vehículos blindados para el Ejército.
- Inversión en nuevos destructores y fragatas para la Marina Real (Royal Navy).
- Expansión de la flota aérea con cazas de última generación y sistemas no tripulados.

Tecnología y ciberseguridad

- Desarrollo de capacidades en inteligencia artificial (IA) aplicadas a la defensa.
- Refuerzo de la ciberdefensa y sistemas de guerra electrónica.
- Creación de sistemas de defensa basados en el uso de datos y redes avanzadas.

Defensa espacial

- Inversión en satélites y capacidades de vigilancia espacial.
- Fortalecimiento del Comando Espacial del Reino Unido, clave para el futuro de la defensa estratégica.

Disuasión nuclear

- El Gobierno ha establecido un nuevo presupuesto específico para la Empresa Nuclear de Defensa, que reúne por primera vez los programas clave necesarios en el ámbito de la defensa para garantizar la continuidad de la disuasión nuclear. Este nuevo acuerdo de financiación otorga al departamento mayor flexibilidad para transferir fondos entre años.

Alianzas internacionales y cooperación

- Desarrollo de proyectos conjuntos con aliados de la OTAN y del acuerdo AUKUS (Reino Unido, EE. UU. y Australia).

Hay dos partes diferenciadas de las necesidades de inversión del Plan de Equipamiento. Por un lado, están las necesidades relativas a la disuasión nuclear con 109.800 M £ y por otra parte el resto de las necesidades de tipo convencional cifrado en 187.800 M £. Existe una diferencia teórica, que en el documento se denomina presión, entre el presupuesto decenal y los costes estimados para el equipamiento nuclear de unos 8.000 M £. Esto representa aproximadamente el 7 % del presupuesto para el período de diez años. Asimismo, existe una diferencia teórica entre el presupuesto decenal y los costes estimados para el equipamiento convencional o componente no nuclear del Plan de Equipamiento de unos 9.000 M £. Esto representa aproximadamente el 5 % del presupuesto para el período de diez años. La presión total, entendida como diferencia entre coste y presupuesto, del Plan de Equipamiento asciende a 17.000 M £, lo que equivale a poco menos del 6 % del mismo, de los cuales 10.800 M £ se deben a la inflación. En la siguiente tabla se muestran estos resultados.

Tabla 14. Plan de Equipamiento de la Defensa (miles de millones de libras)

	Coste	Presupuesto	Presión		Impacto de Inflación	Impacto de Divisas
Plan Equipamiento NUCLEAR	117,8	109,8	8,0	7 %	7,3	0,4
Plan Equipamiento CONVENCIONAL	187,8	178,8	9,0	5 %	3,5	1,8
Totales	305,6	288,6	17,0	6 %	10,8	2,2

Fuente: Plan de Equipamiento 2023-2033. Actualización sobre asequibilidad

Ley de Contratación Pública (LCP, Procurement Act, 2023)

La LCP, aprobada en 2023, representa un esfuerzo por modernizar y agilizar los procesos de adquisición en defensa. Uno de sus principales objetivos es reducir la burocracia y simplificar los procedimientos de contratación, facilitando así la adjudicación de contratos a empresas nacionales e internacionales de manera más eficiente.

El artículo 12 de la LCP introduce un sistema de evaluación de proveedores basado en criterios de seguridad, innovación y valor estratégico, lo que permite priorizar a aquellas empresas que contribuyen al desarrollo de capacidades nacionales. Además, la ley refuerza la transparencia en los procesos de contratación, estableciendo mecanismos de supervisión para evitar posibles irregularidades en la adjudicación de contratos.

Ley de Reforma de la Defensa (LRD, *Defence Reform Act* 2014)

La *Defence Reform Act 2014* es una legislación del Reino Unido que moderniza los procesos de adquisición en el sector de defensa, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la transparencia y la competitividad en la contratación pública del Ministerio de Defensa (MOD). Esta ley introduce un marco regulatorio para los contratos de defensa, con especial énfasis en los acuerdos de fuente única (*Single Source Contract Regulations - SSCR*). Esto permite que el MOD negocie contratos sin competencia bajo ciertas condiciones, garantizando precios justos y control sobre los costes. Asimismo, establece la posibilidad de firmar acuerdos de varios años, asegurando estabilidad financiera en grandes proyectos estratégicos sin depender de revisiones presupuestarias anuales. Por otra parte, fomenta la inversión privada en el sector y promueve la cooperación entre el gobierno y la industria para garantizar la innovación y el mantenimiento de capacidades estratégicas. Finalmente, implementa mecanismos de auditoría y transparencia para asegurar la rendición de cuentas en el gasto público en defensa.

Conclusión

El modelo británico de planificación y gestión de la defensa combina visión estratégica, flexibilidad normativa y un fuerte compromiso con la innovación tecnológica. A través de

documentos clave como la *Defence and Security Industrial Strategy (DSIS)*, la *Revisión Integrada de Seguridad y Defensa* y el *Plan de Equipamiento de Defensa (PED)*, el Reino Unido ha logrado definir prioridades claras en cuanto a autonomía tecnológica, sostenibilidad industrial y preparación ante amenazas emergentes. Aunque no cuenta con un fondo extrapresupuestario específico como en el caso alemán, el Reino Unido compensa esta ausencia con una planificación a largo plazo bien estructurada, dotada de importantes asignaciones presupuestarias y respaldada por marcos normativos actualizados como la Ley de Contratación Pública de 2023 y la Ley de Reforma de la Defensa de 2014.

Este enfoque le permite mantener una elevada inversión sostenida en capacidades críticas como la disuasión nuclear, la ciberseguridad, la inteligencia artificial o la defensa espacial, al tiempo que refuerza su industria nacional, promueve la cooperación internacional y lidera en exportaciones de defensa. El caso británico demuestra que un entorno jurídico adaptado, una estrategia industrial clara y una colaboración estrecha entre gobierno e industria pueden ofrecer resultados sólidos sin depender exclusivamente de mecanismos extrapresupuestarios, sirviendo como referencia para países que buscan fortalecer su autonomía estratégica dentro de un marco legal eficiente y competitivo.

Italia

Marco normativo

La contratación de obras, equipos y servicios de defensa y seguridad por parte de los poderes adjudicadores en Italia está regulada por el Decreto Legislativo 20 de abril de 2016, n.º 50, artículos 159-163, el *Código de Contratación Pública (CPP)*, promulgando así las directivas de contratación pública de la Unión Europea 2014/23, 2014/24 y 2014/25/UE. En principio, el CPP se aplica a todos los contratos públicos, pero excluye los contratos de defensa y seguridad, que se rigen por una legislación especial.

Este es el caso del Decreto legislativo de 15 de noviembre de 2011, n.º 208, que se denomina *Código de Contratación Pública Militar (CPM)*, y que incorpora la Directiva 2009/81/CE de la UE. Se considera, igualmente, un conjunto especial de normas de

contratación aplicable a determinados contratos de defensa y seguridad que prevalece sobre las normas generales del CPP. El CPM, sin embargo, hace en su mayoría referencias selectivas a las normas generales del CPP, introduciendo pequeñas variaciones. Existen, también, contratos de defensa y seguridad que pueden quedar fuera del ámbito de aplicación tanto del CPP como del CPM y solo están sujetos a los principios generales del Tratado de la UE.

El Ministerio de Defensa italiano ha publicado dos reglamentos de promulgación, uno para los contratos con arreglo a la MPC (decreto presidencial de 13 de marzo de 2013, n.º 49) y otro para los contratos en el marco del PPC (decreto presidencial de 15 de noviembre de 2012, n.º 236).

Drivers de la contratación pública de Italia

Hay cinco factores clave que influyen en el enfoque que Italia posee sobre la contratación pública y, dado que están muy arraigados en la forma de actuar de la Administración y en el entorno de seguridad internacional, es probable que no se modifiquen en el próximo futuro¹⁴. Estos son:

1.- Desde el final de la guerra fría, el presupuesto italiano de defensa ha sido constantemente insuficiente en comparación con el nivel de ambición del país, lo cual ha contribuido a una clara preferencia por la cooperación bilateral o multilateral, tanto a nivel europeo, como trasatlántico.

Las restricciones presupuestarias crónicas condujeron a la práctica negativa de poner en marcha programas de contratación pública con plazos excesivamente largos, para repartir sus costes entre más años. Esta situación complicó la gestión de la adquisición y la logística, creó el riesgo de obsolescencia y limitó las capacidades de producción industrial.

2.- Un segundo factor está representado por la fuerza relativa de cada uno de los tres ejércitos, que cuentan con fuertes competencias, mientras que el nivel conjunto sigue siendo relativamente débil. Históricamente, la Dirección Nacional de Armamento (DNA)

¹⁴ Marrone (2024).

se encontraba unido a la secretaría general de defensa preexistente (Segretariato Generale della Difesa, SGD) pero adolece de falta de personal en comparación con otros grandes países europeos. Este problema ya fue reconocido por el *Libro Blanco de 2016*, y en mayo de 2024 el ministro de Defensa, Guido Crosetto, presentó una ley de reforma para hacer que la DNA sea autónoma respecto al SGD y potenciar su papel. De hecho, en los últimos años, alrededor del 75 % de las necesidades operativas han sido desarrolladas por los servicios individuales, mientras que solo el 20 % «nacen» a nivel conjunto.

3.- Italia presta atención a dos elementos distintos en sus relaciones internacionales de defensa: la OTAN como motor clave de la posición operativa sin que requiera un presupuesto significativo y la UE como marco fundamental para la cooperación industrial en materia de defensa sin un papel relevante en la planificación militar. Esta es una de las razones por las que Italia aboga por la coordinación entre la UE y la OTAN en materia de adquisiciones, en aras de la coherencia, la eficacia y la eficiencia del desarrollo de las capacidades nacionales. Igualmente, mantiene importantes acuerdos bilaterales con Reino Unido, Francia y Alemania.

4.- En este contexto, los distintos ministros de Defensa y sus gabinetes pueden desempeñar un papel importante, en función del liderazgo político existente, la importancia que se conceda a la política industrial y de la personalidad del político y del personal. La fuerza y la cohesión de los gobiernos y una actitud positiva hacia la seguridad nacional y la industria de defensa contribuyen actualmente, de manera significativa, a una mayor relación entre el JEMAD, la Dirección Nacional de Armamento y las capacidades negociadoras en la UE y otros organismos internacionales. Estas relaciones están impulsando la racionalización y mejora del enfoque del Ministerio de Defensa en materia de adquisiciones.

5.- El esfuerzo en defensa de Italia sigue siendo reducido —1,49 %, según datos de la OTAN en 2024—, aunque se han lanzado diversos programas de adquisición de sistemas de armas, lo que hace prever un cierto aumento presupuestario. La guerra de Ucrania ha causado un aumento de las negociaciones del país con la UE a fin de intensificar la adquisición cooperativa con otros países europeos.

La política industrial y la contratación

En el año 2015, el Ministerio de Defensa publicó el *Libro Blanco para la Seguridad Internacional y la Defensa*¹⁵. En él se contemplaban aspectos relativos a muy diversos factores que afectan a la defensa de Italia. En términos generales, se hacía énfasis en promover profundos cambios tanto de la organización interna del Ministerio de Defensa como en las relaciones entre las autoridades políticas y militares. En lo que respecta a los aspectos industriales, puso las bases para la soberanía y autonomía estratégicas en el ámbito tecnológico, particularmente, y unas relaciones más eficientes entre la industria de defensa y las necesidades de las Fuerzas Armadas.

Como resultado de esta nueva relación, la forma de adquirir equipos deberá reformarse en consecuencia. Esto tendrá repercusiones en términos de gestión y organización, lo que hace prever el traspaso de algunas competencias del Ministerio de Defensa a la industria, con el fin de aumentar la cooperación entre ambos actores. Se proponen soluciones como la posibilidad de que el sector industrial absorba algunas estructuras técnico-industriales del Ministerio de Defensa (con el personal correspondiente) o la creación de asociaciones público-privadas.

El documento prevé la definición de un plan flexible y fácil de actualizar, que se elaborará en consulta con la industria, que deberá identificar las actividades tecnológicas y estratégicas. Este plan debe tratar de desterrar algunas prácticas ineficientes que han caracterizado hasta ahora las relaciones entre el Ministerio de Defensa y la industria de defensa. En otras palabras, el plan no debería limitarse únicamente a identificar las necesidades de las Fuerzas Armadas con las capacidades industriales y tecnológicas reales de Italia, también debería considerar como relevantes las posibilidades de exportar sistemas producidos por esas capacidades, su utilidad de doble uso, así como las tendencias que caracterizan el mercado de seguridad y defensa.

Esto se aplica, particularmente, a la ampliación del ciclo de vida de las plataformas; la necesidad de una adaptación constante de los sistemas, así como la reducción de los plazos de los programas de adquisición, debido a la innovación tecnológica generalizada, especialmente en el ámbito electrónico; la creciente interrelación entre los sectores civil

¹⁵ Ministerio de Defensa (2015).

y militar, que permite vincular las necesidades civiles con las militares; la dimensión de las adquisiciones militares, aún demasiado orientadas al ámbito nacional.

Una de las bases actuales de la política de adquisiciones —particularmente en el ámbito tecnológico— es evitar que los requisitos técnicos y las tecnologías correspondientes reflejen las necesidades de las Fuerzas Armadas de forma muy específica y detallada. En otras palabras, la definición de estos requisitos debe ampliarse teniendo en cuenta su utilidad para otras necesidades nacionales, no solo las militares. Este es un punto fundamental por varias razones. Entre ellas, la posibilidad de que el proceso de adquisición sea cada vez más conjunto y multinacional, con lo que se pretende una mayor integración e interoperabilidad también a nivel europeo, haciendo un mayor uso de las competencias adquiridas con la OCCAR y la Agencia Europea de Defensa. En definitiva, se trata de potenciar el uso dual de las tecnologías, incluyendo las universidades y centros de investigación, en el sistema.

El Ministerio de Defensa aplica una ley plurianual de seis años para inversiones en defensa, con un proceso de revisión cada tres años. La reforma del proceso de contratación tiene por objeto ajustarlo al ciclo trienal de planificación presupuestaria del Estado, a fin de garantizar la continuidad de los fondos destinados a la contratación. Además, este nuevo procedimiento garantiza una mayor participación del Parlamento, tanto en la fase de debate como durante el procedimiento de aprobación. La *Revisión Estratégica de la Defensa* (*Revisione Strategica della Difesa*) establece las principales necesidades del Ministerio de Defensa y constituirá la base de la ley plurianual de inversiones.

En el Concepto Estratégico del jefe de la Defensa (JEMAD) de 2022¹⁶ —posterior al inicio de la guerra de Ucrania— se enfatiza la necesidad de que diferentes ministerios participen en las actividades del Ministerio de Defensa, aprovechando plenamente las oportunidades del progreso tecnológico más avanzado, optimizando el uso de los recursos disponibles y racionalizando estructuras, particularmente mediante la integración de los ejércitos. Para ello, se requieren opciones de capacidades a medio y largo plazo. Estas opciones deben seguir los principios de priorización, análisis coste-

¹⁶ Ministerio de Defensa (2022).

eficacia, incluso aceptar y mitigar lagunas temporales, y apoyar una visión estratégica clara a medio plazo (5 años) y a largo plazo (10 años).

Otro de los instrumentos en los que se apoya la política industrial de defensa es el impulso de los acuerdos Gobierno a Gobierno (G to G). Los países como los EE. UU., Alemania, Francia o el Reino Unido encuentran ventajas estratégicas competitivas más allá de la propia defensa para el conjunto del país.

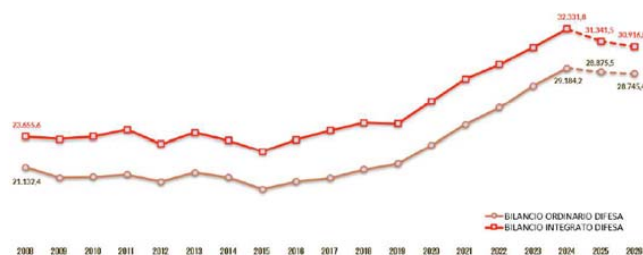
En septiembre de 2024, el ministro de Defensa remitió a las Cámaras el *Documento Programático Plurianual de Defensa* (DPP) para el trienio 2024-2026, algo que se hace cada tres años, cuyo objetivo es:

- Plantear el marco general de las necesidades operacionales de las Fuerzas Armadas, incluyendo las orientaciones estratégicas y las líneas de desarrollo de capacidades.
- Exponer la relación de los programas de armamento y de investigación en curso y el correspondiente plan de programación financiera, indicando los recursos asignados a cada uno de los programas por un período no inferior a tres años, incluidos los programas de investigación o desarrollo financiados por el presupuesto previsto por el Ministerio de Desarrollo Económico, las condiciones contractuales y los gastos relativos a la función de defensa, incluidos los recursos asignados por otros ministerios.

El nivel de detalle del DPP es muy elevado, consignando presupuestos (gráfico 1), inversiones y sus finalidades de manera concreta, lo cual supone una buena guía para la industria en términos de previsibilidad de la contratación durante ese trienio.

Para realizar un análisis completo de los recursos financieros disponibles para la Defensa, es necesario considerar el Presupuesto Integrado, que representa la totalidad del Presupuesto Ordinario de Defensa, al que se suman otras partidas de interés para el Ministerio no presentes en su propia previsión presupuestaria, como son los recursos del Ministerio de Empresa y Made in Italy (MIMIT), para apoyar el sector inversor de Defensa y los del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para apoyar la participación de Italia en misiones militares internacionales.

Ilustración 11. Evolución del gasto en defensa (millones de euros)



Fuente: Documento programático plurianual de Defensa (2024)

Conclusión

Las opciones de Italia en materia de adquisiciones siguen equilibrando las necesidades operativas con la política industrial de defensa, pero sin un sentido de urgencia y transformador, hacia la adquisición *off-the-shelf* debido a la guerra rusa en Ucrania. En cualquier caso, las limitaciones presupuestarias van a perdurar, ya que Italia no ha establecido un calendario creíble para alcanzar el umbral del 2 % del PIB.

La actuación de los ejércitos seguirá siendo también un motor importante en relación con un nivel de lo conjunto que sigue siendo débil, más aún en el caso de programas como el GCAP, los *Pattugliatori Polivalenti d'Altura* o los Buques de Apoyo Logístico, mientras que los ministros de Defensa —como figuras con experiencia o capacidad para realizar cambios— también pueden desempeñar un papel muy importante. Los factores externos pueden cambiar a nivel transatlántico —bajo la presidencia de Trump—, o a nivel de la UE, si la defensa europea da un salto cualitativo, mientras que es probable que la continuidad marque las relaciones con Francia, Alemania y Estados Unidos.

Por último, las estrategias adoptadas muestran la importancia que se otorga a las previsiones a largo plazo y a las tecnologías duales, con una importante base industrial de la defensa cuyas relaciones con el MoD se han modificado para generar sinergias en el ámbito civil y buscar una mayor capacidad de penetración en los mercados a través de las exportaciones.

Noruega

Introducción: marco estratégico

Noruega posee dos instrumentos estratégicos importantes para el desarrollo tanto de sus Fuerzas Armadas, como de su industria a medio y largo plazo. Se trata de dos planes de Defensa a largo plazo que, aunque coinciden en parte de su vigencia temporal, responden a distintos momentos estratégicos:

- Plan de Defensa a Largo Plazo (2023-2030)¹⁷
- Plan de Defensa a Largo Plazo (2025-2036)¹⁸

El Plan de Defensa a Largo Plazo (2023-2030), aprobado por el Parlamento noruego (Storting) en el año 2020, se concibió en un contexto de relativa estabilidad y con un horizonte de ocho años, siguiendo el patrón habitual del país. Sin embargo, tras el estallido de la guerra en Ucrania y el agravamiento del entorno de seguridad europeo y ártico, el Gobierno noruego elaboró un nuevo Plan 2025–2036, con una duración extendida a doce años y un enfoque más ambicioso.

El Plan de Defensa a Largo Plazo (2023-2030) esboza el desarrollo continuo del sector de defensa noruego con respecto a la organización, la infraestructura (guarniciones y bases), el personal (efectivos, composición y cualificaciones) y el material (equipos existentes y nuevas adquisiciones).

En él, el Gobierno esboza una dirección hacia una fuerza de defensa más capaz y sostenible, más capacitada para hacer frente a los retos futuros y al cambiante entorno de seguridad. Junto a este, el Ministerio de Defensa mantiene un Plan Nacional de Inversiones para el sector de la defensa a través de una planificación continua en diferentes marcos temporales de cuatro a veinte años. El propio Plan Nacional de Inversiones se evalúa y actualiza varias veces al año en función de la evolución de las necesidades, los recursos y los avances en las adquisiciones en curso. En él se contienen las bases de todas las principales actividades de adquisición en las perspectivas a corto plazo (4 años) y a medio plazo (8 años). El Ministerio de Defensa publica el plan de inversiones al menos una vez al año.

¹⁷ Ministerio de Defensa de Noruega (2023).

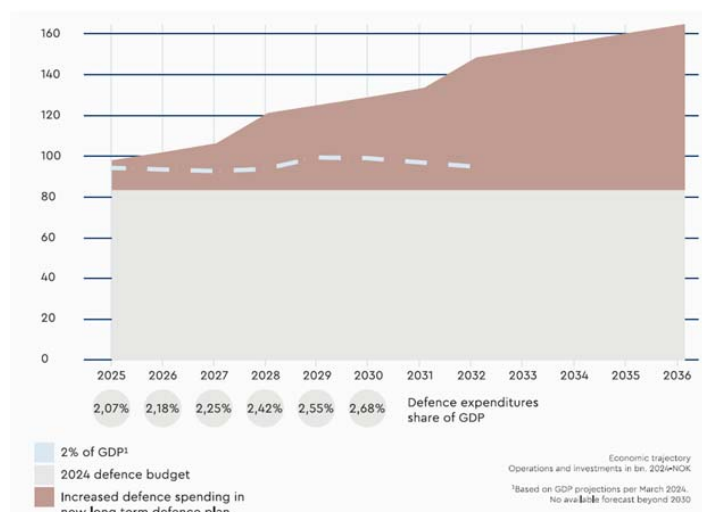
¹⁸ Ministerio de Defensa de Noruega (2024).

Un elemento central de la actualización anual del plan es la publicación de una visión general de las necesidades y objetivos a largo plazo. Esta publicación no examina en detalle cada proyecto previsto, sino que establece la base para debates en profundidad entre el sector de defensa y la industria. De este modo, la industria puede hacerse una idea anticipada de las posibles inversiones futuras. La intención de dar esta visión a las entidades comerciales es presentar la posibilidad de iniciativas individuales o cooperativas que puedan apoyar las necesidades tanto del sector de defensa como de la industria. El objetivo es disponer de una industria probada y altamente cualificada para poder competir en el mercado internacional de la defensa, un mercado que en muchos aspectos sigue siendo muy cerrado y volcado en las industrias de cada uno de los países.

Por su parte, el Plan de Defensa a Largo Plazo (2025-2036), presentado al Parlamento en 2024, parte del compromiso del aumento del esfuerzo en defensa alineado con el compromiso con OTAN de alcanzar —y sobrepasar— el 2 % del PIB, llegando en 2030 a situarse prácticamente en el 2,7 % —véase la Ilustración—. La entrada en la OTAN tanto de Finlandia como de Suecia es un factor clave para la defensa de los países nórdicos, por lo que Noruega va a ampliar sustancialmente la cooperación y coordinación con estos países incrementando, entre otras cosas, el número de efectivos y adquiriendo nuevos sistemas de armas.

Este plan de defensa a largo plazo hace hincapié en las capacidades en el ámbito marítimo mediante la adquisición de un mínimo de cinco nuevas fragatas, así como un mínimo de cinco nuevos submarinos. Noruega invertirá en nuevos drones y satélites de vigilancia de largo alcance, pretende igualmente reforzar sus capacidades de defensa antiaérea con nuevos sistemas terrestres, así como capacidad de defensa aérea de largo alcance.

Ilustración 7. Incremento de la capacidad de defensa nacional contempladas en el Plan de Defensa a Largo Plazo



Fuente: Plan de Defensa a Largo Plazo (2025-2036)

El gobierno noruego propone un compromiso global en materia de defensa a través de un aumento de más de 57.000 millones de euros en gastos de defensa entre 2025 y 2036. Se priorizan cuatro grandes esfuerzos de la situación, una nueva flota marítima de superficie, el fortalecimiento de la defensa marítima de superficie, el refuerzo de las capacidades de defensa aérea y el aumento de la capacidad y el volumen del Ejército y la Guardia Nacional.

Marco normativo

La legislación noruega en materia de contratación pública se basa, en gran medida, en las directivas de la Unión Europea (UE) y las aplica de conformidad con las obligaciones de Noruega en virtud del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE). La legislación de aplicación original de Noruega está en vigor desde 1994. Las nuevas

directivas sobre contratación pública, servicios públicos y concesiones se incorporaron a la legislación noruega durante 2016 y entraron en vigor el 1 de enero de 2017.

La legislación actual sobre contratación pública se fundamenta en los siguientes textos:

- La Ley de Contrataciones Públicas de 17 de junio de 2016, n.º 73 (LOV-2016-06-17-73) (la Ley).
- Tres reglamentos adoptados el 20 de diciembre de 2016:
 - el Reglamento sobre Contratación Pública, de 20 de diciembre de 2016, n.º 1744 (FOR-2016-12-20-1744), por el que se aplica la Directiva 2014/24/UE;
 - el Reglamento sobre normas de contratación pública en los sectores de servicios públicos (FOR-2016-12-20-1745), por el que se aplica la Directiva 2014/25/UE;
 - el Reglamento sobre contratos de concesión, (FOR-2016-12-20-1746), por el que se aplica la Directiva 2014/23/UE.

En lo concerniente a Defensa, el Ministerio de Defensa está obligado a cumplir con la legislación general noruega en materia de contratación pública (es decir, la Ley y el Reglamento de Contratación Pública). Sin embargo, de conformidad con el artículo 2 de la Ley, esta no se aplica a las contrataciones que pueden estar exentas de conformidad con el artículo 123 del Acuerdo EEE, que corresponde al artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), u otras exenciones previstas a través de reglamento. La Directiva 2009/81/CE sobre contratos en el ámbito de la defensa y la seguridad ha sido implementada por el Reglamento sobre contratación pública en el ámbito de la defensa y la seguridad de 4 de octubre de 2013, n.º 1185 (FOR-2013-10-04-1185).

Además, el Reglamento revisado sobre contratación pública en materia de defensa, de 25 de octubre de 2013, n.º 1411 (FOR-2013-10-25-1411), contiene normas y procedimientos para la contratación pública en materia de defensa, la aplicación de la Ley, el Reglamento de contratación pública y el Reglamento de defensa y seguridad. Esto se complementa con normas detalladas que regulan la contratación pública en materia de seguridad en la Ley de seguridad, de 1 de junio de 2018, n.º 24 (LOV-2018-06-01-24).

Estrategia industrial de defensa noruega

La industria de defensa noruega es estratégicamente importante para los intereses de la seguridad nacional. A fin de proporcionar apoyo operativo y capacidades a las Fuerzas Armadas noruegas, la industria de defensa ha de ser viable y poseer información acerca de las líneas de desarrollo de los sistemas que se van a adquirir —predictibilidad¹⁹—. La industria de defensa noruega es uno de los principales productores mundiales de artículos especializados y tecnologías de nicho, y uno de los elementos centrales de la nueva estrategia industrial es mejorar la industria de defensa noruega para que sea aún más competitiva a nivel mundial.

Para tener una industria competitiva, la Estrategia Nacional de la Industria de Defensa²⁰ ha dado prioridad a ocho áreas tecnológicas, lo que proporciona a la industria una dirección clara para futuros desarrollos y necesidades nacionales. La estrategia destaca la importancia de la innovación, la tecnología y la cooperación nacional e internacional, y aborda los elementos más importantes para mantener una industria de defensa noruega preparada para el futuro. Esta política constituye una guía para los proyectos de adquisición —incluyendo a las universidades— en lo que respecta a la implicación de la industria nacional de defensa y a las normativas sobre contratos y adquisiciones. La estrategia subraya además la necesidad de desarrollar y reforzar la cooperación con las pequeñas y medianas empresas, que proporcionan tecnología, servicios y productos necesarios para el desarrollo de las capacidades militares.

Ocho áreas tecnológicas conforman el futuro marco de cooperación estratégica con la industria:

Sistemas de mando, control, información, apoyo a la toma de decisiones y combate (incluidos los sistemas de radar); integración de sistemas; sistemas autónomos; tecnología de misiles; tecnología submarina; municiones, dispositivos de puntería, estaciones de armas teledirigidas, tecnología de motores de cohetes y misiles y explosivos militares; tecnología de materiales (incluidos los compuestos) especialmente

¹⁹ Los instrumentos para ello son los expuestos en el marco estratégico: *Plan de defensa a largo plazo* y *Plan Nacional de Inversiones para el sector de la defensa*.

²⁰ Ministerio de Defensa de Noruega (2023).

desarrollada y/o adaptada para uso militar; apoyo al ciclo de vida de sistemas militares terrestres, aéreos y marítimos.

Proceso de adquisiciones

El sector de defensa noruego está formado por el Ministerio de Defensa y sus organismos subordinados: las Fuerzas Armadas, la Agencia Noruega de Inmuebles de Defensa, la Agencia Noruega de Material de Defensa y el Establecimiento de Investigación de Defensa noruego. Todos los nuevos proyectos de inversión en el sector de la defensa son aprobados por el Ministerio de Defensa, mientras que los organismos subordinados ejecutan la planificación y las adquisiciones de acuerdo con los procedimientos existentes. Una herramienta importante es el modelo de proyecto PRINSIX, que describe fases, puntos de decisión y funciones y responsabilidades. Este modelo de proyecto garantiza una ejecución uniforme de las adquisiciones.

El Ministerio de Defensa ha establecido varios ámbitos de inversión para supervisar y proporcionar orientación a lo largo de todas las fases de las adquisiciones. Los proyectos suelen concebirse de dos maneras. Una es el enfoque descendente, que se ocupa en gran medida de los principales sistemas de armamento resultantes de los procesos de planificación estratégica. El segundo es el enfoque ascendente, que se ocupa de las necesidades más pequeñas, normalmente iniciadas por los servicios y los usuarios. En una primera fase, la propuesta se conoce como idea de proyecto (IP), que es evaluada por el gestor de la cartera, quien presenta recomendaciones al comité de inversión, dirigido por el jefe del Estado Mayor de la Defensa (CHOD). Si el comité de inversión considera que la IP es adecuada, se recomienda al Ministerio de Defensa para su aprobación y para que forme parte del *Plan de Inversión*. Junto a ello se evalúan diferentes soluciones de contratación y se recomienda una de ellas para su posterior desarrollo. El resultado da lugar a lo que se denomina Solución Conceptual.

Este documento constituye la base del Documento Central de Orientación (DCO), que desarrolla la solución recomendada en el estudio conceptual. Al final de esta fase se decidirá si se sigue adelante con el proyecto o no. El control de calidad externo del estudio conceptual se realiza de acuerdo con las directrices del Ministerio de Hacienda noruego para proyectos superiores a 86 millones de euros.

Una vez aprobada la Solución Conceptual, el proyecto pasa a la siguiente fase, que es el proceso de planificación detallada, que conduce a la aprobación de la adquisición del material en cuestión. En este punto, el proyecto se denomina Proyecto Planificado. Los resultados importantes de esta fase de planificación son el alcance, la estrategia de adquisición, los plazos y las disposiciones contractuales.

Las grandes adquisiciones de material cuyo alcance supere los 43 millones de euros requieren la aprobación del Parlamento. Para los proyectos digitales, el límite es de 26 millones de euros, y para los proyectos de infraestructuras, de unos 17 millones. Los proyectos de menor envergadura son aprobados directamente por el Ministerio de Defensa.

Conclusión

Las estrategias que guían la defensa de Noruega están orientadas a una planificación a medio y largo plazo, cuyo objetivo fundamental es robustecer las Fuerzas Armadas e impulsar su industria de defensa en tecnologías y mercados de nicho, donde pretenden ser una referencia mundial.

La previsibilidad, tanto del presupuesto como de las inversiones a largo plazo, se encuentra en la base de las estrategias, así como mejorar la eficiencia en las adquisiciones a través de procesos tanto de arriba hacia abajo, como al revés, buscando con ello, además, la implicación de los diferentes servicios de las FAS.

La consulta previa al Ministerio de Finanzas en los casos de adquisiciones de importes elevados es una garantía de que se pueden abordar inversiones, al igual que la implicación del Parlamento en su aprobación.

Análisis comparado de la gestión de las inversiones en diferentes Administraciones públicas en España

A continuación, se describen los procedimientos utilizados en otras Administraciones públicas españolas para la gestión del presupuesto. Se toman como referencia, ministerios típicamente inversores, como el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

De la inversión total del Ministerio (11.794 millones [M] de euros en 2023), aproximadamente el 70 % se realiza a través de organismos o empresas públicas como AENA (816 M), Puertos del Estado (1063 M), Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF, 5321 M), RENFE (769 M) o la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, S. A. (SEITTSA) (165 M)²¹.

La naturaleza de estas entidades varía: AENA y SEITTSA son sociedades mercantiles y ADIF y RENFE entidades públicas empresariales, mientras que Puertos del Estado y las Autoridades portuarias son organismos públicos cuya naturaleza jurídica no se encuentra definida. Sin embargo, todas estas entidades cuentan con el rasgo común de realizar una actividad económica generadora de ingresos comerciales, lo que justifica (en su caso) su consideración como entidad pública empresarial (EPE) o como sociedad mercantil²². Puertos del Estado y las Autoridades portuarias, sin estar definidas explícitamente como tales tipos de entidades, generan también ingresos comerciales, hasta el punto de que tanto los gastos de funcionamiento como las inversiones del sistema portuario se financian en su totalidad de forma extrapresupuestaria.

La utilización de EPE o sociedades mercantiles para canalizar las inversiones cuenta con la ventaja, sin duda, de una mayor flexibilidad en la gestión (presupuesto de gastos no limitativo, sujeción al derecho privado en las relaciones mercantiles o laborales...), aunque el caso de Puertos del Estado muestra que esta flexibilidad depende también del

²¹ Fuente: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

²² De acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

hecho objetivo de contar con una base de ingresos propios, más que de la naturaleza jurídica de la entidad.

El resto de las inversiones del Ministerio corresponde en su mayor parte a infraestructuras viarias, canalizadas a través de los presupuestos del Estado. Una parte importante de las inversiones en carreteras corresponde a conservación. Esta se lleva a cabo, en general, a través de contratos de conservación integral de cuatro años de duración, que tienen la naturaleza de contratos administrativos de servicios. Por otra parte, las inversiones viarias se apoyan en gran medida en colaboraciones público-privadas bajo la forma de contratos concesionales, ya sea a través de concesiones tradicionales o de concesiones con «peaje en la sombra» (en las que el peaje por la utilización de la vía es pagado por la Administración, con recursos presupuestarios, en lugar del usuario) como en el caso de las denominadas autovías de primera generación.

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (de Ciencia e Innovación hasta 2023) canaliza la gran mayoría de su presupuesto no financiero a través de sus organismos públicos adscritos.

Así, con un presupuesto no financiero total de 3.991 M en 2023, el Ministerio destinó 901 M a transferencias corrientes y 3.004 M a transferencias de capital. Los organismos correspondientes que canalizan los recursos son la Agencia estatal de investigación (1.420 M) y el CSIC (1.212 M), ambos con la naturaleza de agencias estatales, y el Centro de investigaciones energéticas, medioambientales y tecnológicas (144 M) y el Instituto de Salud Carlos III (487 M), que son organismos autónomos. A estas entidades se ha añadido recientemente la Agencia Espacial Española, como agencia estatal adscrita al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y al Ministerio de Defensa, con un presupuesto anual total de 315 M, de los cuales 300 M €, su práctica totalidad, consisten en transferencias de capital (capítulo 7) a otras entidades.

Adicionalmente, el Ministerio canaliza importantes recursos a través del capítulo 8 del presupuesto de gastos («Adquisición de activos financieros»), como operaciones financieras que toman la forma, en general, de préstamos a entidades privadas. Por esta

vía de colaboración público-privada, el Ministerio canalizó recursos por 3.029 M en 2023, destinados a financiar programas de I+D+i, entre ellos la puesta en marcha de parques científicos y tecnológicos.

Comparación entre distintas fórmulas organizativas

De la descripción anterior se deduce la existencia de muy diversas fórmulas organizativas para la gestión de las inversiones estatales. La siguiente tabla compara, a grandes rasgos, las fortalezas y debilidades de los distintos tipos de organización.

Tabla 15. Fortalezas y debilidades de los distintos tipos de organización

	Administración General	Organismos autónomos /Agencias estatales	Entidades Públicas Empresariales/Sociedades mercantiles públicas
Fortalezas	- Cultura administrativa/ orientación al servicio público - Control de la gestión	- Orientación al servicio público - Autonomía en la gestión - Mayor flexibilidad presupuestaria que la Administración General	- Flexibilidad. Sujeción al Derecho privado en sus relaciones mercantiles y laborales (aunque sujetas a los principios generales de la contratación administrativa)
Debilidades	- Rigidez administrativa y presupuestaria	- Sujeción al Derecho administrativo	- Necesidad de cumplir con el criterio de ser productores de mercado: es decir, que cubran con ingresos comerciales al menos el 50 % de sus costes de producción

Fuente: elaboración propia

En la tabla, se han considerado tres tipos de organizaciones: la Administración general, los organismos autónomos y agencias estatales, y las empresas públicas.

Los organismos autónomos y las agencias estatales se han agrupado bajo un mismo tipo de organización, puesto que se considera que las diferencias entre ambos, en lo que respecta a la gestión presupuestaria, no son significativas. La regulación de las agencias estatales²³, si bien pretendía una amplia modernización de la Administración del Estado, no añadió grandes novedades respecto a los organismos autónomos preexistentes. Las agencias estatales aparecen más orientadas a una gestión por objetivos, y se fomentan los incentivos a la productividad de los empleados públicos, aspectos, todos ellos, que, sin embargo, se pueden dar también en los organismos autónomos.

Igualmente, las entidades públicas empresariales (EPE) y las sociedades mercantiles públicas se han agrupado dentro de un mismo tipo. Aunque en este caso hay diferencias significativas en la naturaleza jurídica de unas y otras²⁴, se considera que, a los efectos de la gestión de los recursos, ambas disponen de una amplia flexibilidad que las diferencian de los tipos anteriores.

Como se observa en el cuadro, a medida que se va hacia la derecha aumenta la autonomía y la flexibilidad en la gestión, mientras que disminuye lo que se ha denominado «cultura administrativa» y la orientación hacia el servicio público, dicho esto con todas las cautelas, porque no hay por qué presumir la ausencia de las consideraciones de interés público bajo una gestión empresarial.

En principio, para decidir el modelo de gestión más apropiado sería necesario establecer una correspondencia entre el modelo de gestión y la naturaleza del servicio público que se esté analizando. El propio ordenamiento jurídico establece este criterio cuando circunscribe las fórmulas empresariales (EPE o sociedades mercantiles públicas) a aquellas organizaciones que puedan definirse como «productores de mercado» (artículo 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público) según el Sistema Europeo de Cuentas (SEC). Para ello, este último establece como criterio básico que los ingresos comerciales

²³ Las agencias estatales se introdujeron en el ordenamiento jurídico español a partir de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Posteriormente, fueron derogadas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre (de Régimen Jurídico del Sector Público), y reintroducidas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre), disposición final 34.^a.

²⁴ Por ejemplo, las sociedades mercantiles son susceptibles de privatización total o parcial, lo que no es posible para las EPE, que tienen la consideración de organismos públicos.

de la entidad, procedentes de la venta de sus productos, cubran al menos el 50 % de los costes de producción.

En el caso de la Defensa, parece posible y conveniente la mayor flexibilidad presupuestaria que puede aportar un organismo autónomo o una agencia estatal frente a la Administración General, pero la propia naturaleza del servicio parece excluir la posibilidad de utilizar, con carácter general, una empresa pública para la gestión de sus inversiones.

La canalización, con carácter general, de las compras e inversiones de defensa a través del instituto de vivienda, infraestructura y equipamiento de la defensa (INVIED)

La reorganización de la gestión presupuestaria de las inversiones de Defensa ha de basarse ante todo en un criterio de eficiencia operativa y de gestión de los recursos asignados, lo que incluye la minimización de los gastos de gestión. En este sentido, cabe plantear el reforzamiento de un organismo público ya existente y adscrito al Ministerio de Defensa, como es el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED).

Se considera que el INVIED podría aportar un marco de gestión dotado de mayor flexibilidad. En particular, el INVIED cuenta con la posibilidad de que los remanentes de tesorería al cierre del ejercicio se apliquen al presupuesto de ingresos del ejercicio siguiente. Por otra parte, el INVIED cuenta ya con la estructura, los medios (humanos y materiales) y los procedimientos que minimizarían el coste y el tiempo del cambio en la forma de gestión de los recursos destinados a Defensa.

El INVIED fue creado por la disposición adicional quincuagésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, configurándose como organismo autónomo. Procede de la anterior Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa que ya tenía entre sus funciones la adquisición por compra o por cualquier otro medio admitido en derecho de bienes muebles, armamento y material para su uso por las Fuerzas Armadas. Se rige por su Estatuto, aprobado por el Real Decreto 1080/2017, de 29 de diciembre. En dicho Estatuto

se definen, en su artículo 8, unas amplias funciones para el organismo, que le permitirían aumentar el alcance de su actividad actual sin necesidad de modificaciones legales. En particular, las funciones del INVIED incluyen la adquisición de bienes inmuebles y derechos reales, destinados a la infraestructura y uso por las Fuerzas Armadas, así como de bienes muebles, armamento y material para su uso por aquellas (artículo 8a del Estatuto del INVIED).

Sin embargo, el INVIED no puede endeudarse para financiar sus operaciones salvo que así lo autorice la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LGP, art. 111)²⁵. Este aspecto podría ser relevante en el contexto actual abierto por la posibilidad de financiación de las inversiones en Defensa por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Conclusiones

El análisis del coste de oportunidad de las inversiones y gastos de la Armada en el extranjero ha permitido evaluar el impacto socioeconómico de las compras en el extranjero de determinado material y la posibilidad de sustituirlas por proveedores nacionales.

En este epígrafe, se concluyen los principales hallazgos, conectándolos con las implicaciones estratégicas para la economía nacional y la sostenibilidad de la industria de defensa.

Dependencia de las compras en el extranjero y sus efectos sobre la economía nacional

El análisis de la dimensión económica de las compras en el extranjero de armamento y material para la Armada ha permitido ilustrar el impacto socioeconómico, en términos de empleo y renta interior, de su eventual producción doméstica. De esta manera, es posible cuantificar el coste de oportunidad de asignar recursos a la compra de armamento y material en el extranjero.

²⁵ En general, ni los organismos autónomos ni las agencias estatales pueden endeudarse salvo que así lo autorice una disposición legal específica.

Las estimaciones realizadas en este estudio indican que la sustitución de parte de las adquisiciones por proveedores nacionales, en caso de ser viable, podría tener un impacto muy positivo en el empleo, la producción y, también, la autonomía estratégica del país.

En efecto, a partir del análisis de un modelo *input-output* para la economía española, se ha estimado el monto de empleo, renta interior e ingresos fiscales que no llegan a producirse debido a la compra en el extranjero de armamento y material para cuya producción puede haber capacidades industriales domésticas disponibles.

Los resultados obtenidos muestran que la renta interior aumentaría aproximadamente en 1,2 euros por cada euro de compras en el exterior que se sustituyesen por producción doméstica; dos tercios de este aumento en la renta interior repercutiría en una mayor renta disponible para los hogares, mientras que el tercio restante iría a parar a las arcas públicas, en forma de mayores ingresos fiscales. Este impacto se explica por los encadenamientos hacia atrás de la industria de la defensa y su relación productiva con sectores clave como la metalurgia, la electrónica y la ingeniería, lo que impulsaría el crecimiento del tejido industrial; además de los efectos inducidos en el consumo de los hogares.

En términos de empleo, se estima que, en el caso de haberse producido domésticamente el armamento y material comprado en el exterior, el volumen de empleo en la industria de defensa y en la industria que provee de materias primas y suministros a la misma hubiese sido más de un 6 % en el año 2022. Los resultados indican que la sustitución de compras en el extranjero habría generado más de 5.900 puestos de trabajo a tiempo completo en 2022, y que esta cifra podría ascender a más de 10.700 en 2029 si se mantiene el crecimiento proyectado del presupuesto de Defensa. Estos datos subrayan el potencial de la Armada como generador de empleo y su capacidad para dinamizar sectores industriales estratégicos si se dispone con oportunidad de las asignaciones presupuestarias o se introducen cambios normativos para mejorar la capacidad de gestión.

En relación con la recaudación fiscal, la sustitución de compras en el extranjero habría permitido reducir el déficit fiscal en 0,4 euros por cada euro de importación sustituida, gracias al incremento en la recaudación de impuestos sobre la renta y el consumo. Esto sugiere que una mayor facilidad en la gestión de las necesidades de defensa no solo

fortalecería el tejido industrial, sino que también contribuiría a la sostenibilidad de las cuentas públicas sin necesidad de aumentar la presión fiscal.

La irregularidad en la provisión de fondos y sus consecuencias

Uno de los principales problemas en la gestión del gasto en el ámbito de la defensa en España es la incertidumbre en la disponibilidad del recurso financiero.

Tradicionalmente, el presupuesto de defensa viene estando sujeto a variaciones significativas, lo que dificulta la planificación de inversiones a largo plazo.

Esto tiene implicaciones importantes, ya que uno de los elementos que explica la dependencia exterior de la Armada es la irregularidad en la provisión de fondos financieros. En vez de contar con una asignación estable desde el inicio del año, la Armada recibe los fondos de manera fragmentada y en ocasiones tardía, lo que dificulta la planificación y la gestión eficiente de las adquisiciones.

Asimismo, esta falta de previsibilidad en la financiación impide comprometer encargos con suficiente antelación, limitando las oportunidades para la industria nacional y aumentando la dependencia de importaciones.

El estudio ha demostrado que alrededor del 18 % de las compras en el extranjero no responden a una carencia de capacidades industriales nacionales, sino a la necesidad de realizar adquisiciones urgentes debido a la llegada tardía de los recursos presupuestarios.

Como resultado, se generan ineficiencias en la ejecución presupuestaria, se desincentiva la inversión en la industria nacional y se obstaculiza la consolidación de sectores estratégicos como el armamento avanzado y la ciberdefensa. Todo lo cual va en contra de la Estrategia Industrial de Defensa, cuyo espíritu es el desarrollo de la industria española de defensa.

La necesidad de recurrir a mecanismos de compra acelerada a través de organismos internacionales como la Agencia de Adquisición y Apoyo de la OTAN (NSPA) o el Programa de Ventas Militares Extranjeras de EE. UU. (FMS) conlleva costes adicionales. De esta manera, a la pérdida de oportunidades de la compra local se suma el sobreprecio

de la disponibilidad inmediata, de manera que se acaba pagando a otros por la incapacidad de gestión local. Nótese, además, que dicha incapacidad de gestión no se debe a los técnicos, sino que deriva de cómo y cuándo se asignan y reciben los créditos para poder gestionarlos. Si los créditos se recibiesen a tiempo, es de esperar que se gestionasen mejor.

En definitiva, a través del enfoque *input-output*, el estudio ha cuantificado los efectos sobre la producción, el empleo y la recaudación fiscal. Los resultados obtenidos revelan que la dependencia de la Armada respecto a las compras en el extranjero no solo responde a limitaciones tecnológicas, sino también a limitaciones presupuestarias y organizativas que afectan la planificación y ejecución del gasto en defensa. Si no se actúa para eliminar la tardanza en la llegada de los fondos dentro de cada ejercicio, será difícil cambiar la situación. Es necesario disponer de financiación suficiente en cantidad y «calidad».

Influencia del marco normativo en la contratación

Tanto la Ley de Contratos del Sector Público como la Ley de Gestión Presupuestaria establecen el marco normativo para regular los contratos de defensa. Aunque ambas leyes buscan garantizar la transparencia y el control del gasto público, generan serias limitaciones para la contratación en el ámbito de la defensa y no aportan la flexibilidad necesaria para llevar a cabo la ejecución de programas a largo plazo. Estas limitaciones se ven acentuadas por la falta de previsibilidad presupuestaria y la ausencia de un marco legal específico que garantice estabilidad en la financiación.

Los problemas generados por las limitaciones del marco normativo en la contratación en el ámbito de la defensa, de manera resumida, son:

Falta de agilidad en la respuesta operativa

Los largos plazos en los procedimientos de contratación y burocracia ralentizan la adquisición de equipos y servicios esenciales.

Problemas en la planificación a largo plazo

La normativa limita los contratos plurianuales y exige aprobaciones específicas para comprometer gasto más allá del año en curso. Las restricciones a estos contratos plurianuales y los límites de gasto condicionan la iniciación y ejecución de programas estratégicos que pueden verse afectados por inestabilidad del presupuesto y criterios de oportunidad que se introduzcan por razones políticas.

Riesgos para la financiación

Aumenta el riesgo de pérdida de fondos porque, si no se ejecuta el presupuesto en el año correspondiente, los fondos pueden anularse o requerir complejos mecanismos de reasignación.

En definitiva, la rigidez del marco normativo genera problemas para la contratación en defensa ya que la adquisición de armamento, infraestructuras y equipamiento, en numerosas ocasiones, requiere inversiones plurianuales que se ejecutan y pagan en varios años.

Lo que hacen otros países de nuestro entorno

El análisis comparado con otros países europeos ha puesto de manifiesto que España carece de un marco normativo de financiación de la defensa estable y estructurado como el que existe en Francia, Alemania, Reino Unido o Noruega. En estos países, la planificación plurianual, los fondos extrapresupuestarios y la cooperación entre el Estado y la industria nacional han permitido consolidar una estrategia de defensa particular para cada país, más eficiente y sostenible.

Desde una perspectiva de política pública, las limitaciones que ofrece el marco normativo en España podrían reducirse mediante la adopción de un modelo de programación y presupuestación plurianual, similar al implementado en estos otros países.

Del análisis realizado de países, se pueden deducir las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos, que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 16. Fortalezas y debilidades de los marcos normativos de diferentes países europeos

	FRANCIA	ALEMANIA	REINO UNIDO
Fortalezas	Ley específica para la Defensa (LPM). Plan de necesidades a largo plazo recogido en la LPM. Apoyo institucional a la industrial de defensa.	Fondo específico para la Defensa. Plan de necesidades a largo plazo. Agilización de los procesos de contratación para la Defensa (reforma de GWB).	Estrategia Industrial de Defensa Apoyo institucional a la industria de defensa. Plan de necesidades a largo plazo. Agilización de los procesos para la Defensa (Ley de Reforma de la Defensa).
Debilidades	Posibles problemas de financiación ante ajustes presupuestarios. No hay un fondo de financiación específico para programas de defensa.	Riesgos fiscales a largo plazo por el incremento de deuda pública. El carácter informativo y no normativo de la planificación puede limitar su eficacia.	No hay un fondo de financiación específico para programas de defensa. Posibles problemas de financiación ante ajustes presupuestarios. El carácter informativo y no normativo de la planificación puede limitar su eficacia.

	ITALIA	NORUEGA
Fortalezas	Documento Programático Plurianual de planificación a medio plazo de las necesidades de la defensa que se informa al Parlamento.	Plan de Defensa a Largo Plazo aprobado por el Parlamento. Apoyo institucional a la industrial de defensa.
Debilidades	El carácter informativo y no normativo de la planificación puede limitar su eficacia. Falta de un fondo de financiación específico para programas de defensa. Posibles problemas de financiación ante ajustes presupuestarios.	No hay un fondo de financiación específico para programas de defensa.

Fuente: elaboración propia

El INVIED como herramienta de ejecución del presupuesto de defensa

El análisis comparado con otras Administraciones públicas en España ha puesto de manifiesto las posibilidades de mejora, por parte del Ministerio de Defensa, en el empleo de sus organismos autónomos adscritos para la gestión del presupuesto.

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana canaliza el 69 % de su presupuesto a través de entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles. El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades canaliza el 90 % de su presupuesto a través de sus agencias estatales y organismos autónomos.

A la vista de lo anterior, una opción sería impulsar el INVIED, sobre la base de su carácter actual de organismo autónomo y de las funciones asignadas por su Estatuto, para constituirse como una de las herramientas principales del Ministerio de Defensa para la gestión de sus inversiones, dotándole a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, si se considera necesario en su momento, de capacidad de endeudamiento.

Los programas especiales de modernización (PEM) como herramienta estratégica

Los PEM son una herramienta estratégica fundamental para potenciar la contratación de la industria nacional de defensa. Estos programas permiten el desarrollo y la adquisición de capacidades tecnológicas avanzadas, asegurando la autonomía estratégica del país y fortaleciendo el tejido industrial. Si se prioriza a empresas españolas en los contratos, se fomenta la creación de empleo cualificado, el crecimiento económico y la consolidación de un ecosistema industrial competitivo y sostenible. Además, los PEM deben incluir cláusulas obligatorias de transferencia de tecnología, formación del personal nacional y otros posibilitadores como el establecimiento de centros de I+D en territorio español.

Este enfoque garantiza que el conocimiento técnico permanezca en el país y se multipliquen las capacidades de producción y mantenimiento local. Así, no solo se adquiere un sistema de defensa, sino que se invierte en el desarrollo a largo plazo de la industria nacional, incrementando su valor añadido y su capacidad de exportación. En

definitiva, los PEM no solo modernizan las Fuerzas Armadas, sino que también se pueden convertir en motores clave de innovación, soberanía tecnológica y crecimiento industrial para España.

El procedimiento de asociación para la innovación

El procedimiento de asociación para la innovación, regulado en los artículos 177 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), podría constituirse como un instrumento muy útil para el sector de la defensa, al permitir a las Administraciones públicas colaborar estrechamente con empresas y centros tecnológicos en el desarrollo de soluciones innovadoras que aún no existen en el mercado. Esta modalidad contractual resulta ideal para afrontar retos tecnológicos complejos y necesidades operativas emergentes, típicos del entorno de seguridad y defensa, facilitando la creación de prototipos, su validación y, posteriormente, su adquisición en un único procedimiento. De esta forma, se reduce la fragmentación entre I+D y contratación, se acortan los plazos de despliegue de capacidades estratégicas y se impulsa el crecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa nacional, fomentando la autonomía tecnológica y la soberanía operativa del país.

Sostenibilidad y viabilidad de un modelo de producción nacional

Aunque los resultados del estudio respaldan la viabilidad económica de una mayor producción nacional de material de defensa, también es necesario evaluar su sostenibilidad a largo plazo. La sustitución de adquisiciones en el exterior debe ir acompañada de una estrategia de diversificación de mercados y una planificación realista de la capacidad industrial, sobre todo desde el punto de vista militar u operativo, para potenciar la seguridad de suministro.

La modificación en la asignación de fondos y las modificaciones legislativas para agilizar la gestión deben considerar aspectos de eficiencia y competitividad. No se trata únicamente de producir en España por razones estratégicas, sino de garantizar que los bienes producidos sean competitivos en términos de costes y calidad. Para ello, es

crucial optimizar la cadena de suministro, reducir la burocracia en los procesos de adquisición y garantizar un entorno normativo favorable a la inversión en defensa.

Conclusión: ¿Qué modelo debería adoptar España?

Los resultados de este estudio confirman que la actual dependencia exterior en las adquisiciones de armamento y material de la Armada por razón de la procedencia de los créditos y de las rigideces normativas representa una pérdida de oportunidades económicas y estratégicas para España, esto es, un coste de oportunidad de gran calado. Las reformas normativas y mejoras en la planificación financiera permitirían optimizar el uso de los recursos disponibles y fortalecer la autonomía operativa de las Fuerzas Armadas.

España carece actualmente de una ley específica de financiación de la defensa, lo que provoca incertidumbre en los escenarios financieros para la defensa nacional. La Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional no contempla previsiones en este sentido, aunque sí se han hecho en diferentes *Directivas de Defensa Nacional* (la última de 2021), aunque sin resultados prácticos.

De todos los modelos analizados de países se extrae que no hay un modelo mágico. Queda claro que no existe una solución única ni universal aplicable a todos los contextos. Cada nación ha diseñado su propio sistema, adaptado a sus características específicas, considerando su realidad social, cultural, económica e institucional.

Según lo anterior, España debería organizarse de acuerdo con sus necesidades y peculiaridades, tomando como referencia las fortalezas de otros países que se consideren más útiles para la defensa. Más que replicar fórmulas ajenas de manera exacta, lo ideal sería identificar esas fortalezas internacionales que han demostrado ser eficaces estratégicamente y adaptarlas para que encajen con las condiciones y objetivos locales.

Basándonos en estas fortalezas de los modelos europeos más avanzados, las recomendaciones que se exponen a continuación ofrecen una hoja de ruta para la toma de decisiones en materia de política de adquisiciones con el objetivo de maximizar el

impacto económico de la inversión en defensa y fortalecer la capacidad operativa de la Armada en un entorno global cada vez más exigente y competitivo.

Recomendaciones

A partir de los análisis realizados y de las conclusiones obtenidas, se proponen las siguientes recomendaciones que, adaptadas a la realidad española, servirían para optimizar la gestión del gasto en defensa y apoyar la actividad de la industria nacional.

Aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto público en defensa

La falta de previsibilidad en la asignación de fondos para la Defensa genera ineficiencias significativas en la planificación y ejecución del gasto, dificultando la gestión estratégica de adquisiciones y comprometiendo la capacidad operativa. La irregularidad en la llegada de los recursos a lo largo del ejercicio impide la contratación anticipada de material y, en muchos casos, obliga a recurrir a compras en el extranjero. Esta situación no solo incrementa los costes y reduce la autonomía operativa, sino que también limita el desarrollo de la industria nacional tanto a corto como a largo plazo.

Para abordar este problema, se proponen las siguientes medidas:

1. *Garantizar una provisión de fondos más regular y predecible para la Armada,*
 - contar con una asignación financiera estable desde el inicio del año permite planificar de forma estratégica, escalonar compras, gestionar contratos de manera más transparente y evitar tensiones operativas. Además, facilita una mejor coordinación logística, mejora la ejecución presupuestaria y contribuye a una mayor eficacia en la operatividad y el mantenimiento de los sistemas navales.
2. *La reforma de la normativa para permitir procedimientos de contratación más ágiles y adaptados a las necesidades específicas de la Armada.*
 - una normativa más ágil permitiría reducir los plazos administrativos, simplificar trámites y aplicar criterios específicos que respondan mejor a las necesidades técnicas, logísticas y de seguridad de la Armada. Esto se traduce en una mayor

capacidad de reacción ante situaciones urgentes, una mejor planificación y ejecución del gasto, y una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público.

Impulsar el INVIED para gestionar contratos de armamento y material

Dado que sus estatutos permiten que realice esta actividad, los remanentes al cierre de ejercicio los puede aplicar al presupuesto de ingresos del ejercicio siguiente, y además cuenta ya con la estructura, los medios —humanos y materiales— y los procedimientos que minimizarían el coste y el tiempo del cambio para impulsarlo en la gestión de los recursos destinados a Defensa.

Fomentar la colaboración público-privada para el desarrollo tecnológico en Defensa

Para apoyar el desarrollo de la industria de defensa española es fundamental fomentar la colaboración entre el sector público y el privado a través de mecanismos que están contemplados en la legislación. Se proponen las siguientes herramientas:

1. *Potenciar los programas especiales de modernización (PEM)*

- estos programas resultan claves para mantener a las Fuerzas Armadas en niveles de operatividad y disuasión adecuados, asegurando que cuenten con medios modernos y eficaces frente a amenazas actuales y futuras.

2. *Potenciar la utilización del procedimiento de asociación para la innovación*

- dada la naturaleza de este procedimiento, se debería potenciar su utilización para la adjudicación de contratos en defensa como una de las vías para una mayor implicación del sector privado en el desarrollo de nuevas capacidades en el ámbito de la defensa.

En definitiva, la combinación de PEM orientados al desarrollo nacional y la reactivación de mecanismos contractuales de colaboración público-privada, impulsando el

procedimiento de asociación para la innovación, contribuiría a fortalecer la industria de defensa española, garantizar su competitividad internacional y consolidar una estrategia de soberanía tecnológica a largo plazo.

3. Otras medidas

Entre otras medidas relacionadas con la colaboración público-privada que pueden mejorar la capacidad de gestión, están los *acuerdos marco* o la provisión de servicios no esenciales a través de *consorcios* o *uniones temporales de empresas* (UTE).

En el primer caso, los *acuerdos marco*, permiten a los gestores realizar contratos basados en ellos conforme se van recibiendo disponibilidades de crédito. Aunque desde el punto de vista de las empresas los acuerdos marco no garantizan su cumplimiento pleno durante el período de vigencia, al menos ofrecen unas previsiones sobre las necesidades que facilitan la planificación industrial.

En relación con los *consorcios* o *UTE* para determinados servicios no esenciales (abastecimientos como vestuario, alimentación o material de acuartelamiento, por ejemplo), establecidos en colaboración entre los usuarios y los suministradores, permiten la participación de empresas de diferente tamaño en colaboración para proporcionar tales servicios y aliviar a la administración y a las Fuerzas Armadas de cargas burocráticas.

Elaboración de una Ley de Financiación de la Defensa

La principal carencia identificada en el modelo español es la falta de una norma con rango de ley que garantice la estabilidad y continuidad en la financiación de la defensa a largo plazo, independientemente de los cambios de Gobierno y ciclos políticos. Se trata de una ley específica que permita la planificación plurianual de las capacidades estratégicas de sus fuerzas armadas, asegurando la sostenibilidad de los programas de adquisición de material y el mantenimiento operativo. La elaboración de esta ley representaría una reforma estructural imprescindible para garantizar la sostenibilidad del modelo de defensa en España.

Adicionalmente, la existencia de un fondo específico para la defensa, como en el caso de Alemania, permitiría garantizar una asignación de recursos más estable y predecible,

facilitando así la planificación de inversiones y la participación de la industria nacional en el suministro de material militar. Además, este fondo permitiría reducir la incertidumbre en la financiación de programas de defensa a largo plazo, facilitando una ejecución eficiente del presupuesto y evitando la necesidad de realizar compras de emergencia que pueden terminar beneficiando a proveedores extranjeros en detrimento de la industria nacional.

Se recomienda, por tanto, la promulgación de una ley de criterios de financiación de la defensa, que permita la consecución de los siguientes objetivos clave:

1. Estabilidad presupuestaria:

- a través de un marco financiero predecible mediante presupuestos plurianuales aprobados en las Cortes, evitando que la financiación de la defensa dependa de las negociaciones anuales de los Presupuestos Generales del Estado. Esto implica una planificación plurianual con el establecimiento de programas de inversión a largo plazo, horizonte de entre 5 y 10 años, alineados con las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas.

2. Fondo estratégico para la defensa:

- creación de un mecanismo extrapresupuestario que permita financiar adquisiciones estratégicas de manera flexible, similar al modelo alemán.

3. Favorecer el desarrollo de la industria nacional:

- incluir medidas que fomenten la producción doméstica de material militar y reduzcan la dependencia de compras en el extranjero en sectores estratégicos.

4. Supervisión y control financiero:

- establecer mecanismos de auditoría específicos para garantizar la eficiencia y transparencia en el gasto en defensa y realizar un seguimiento de los objetivos para los que se asignaron.

Esta ley permitiría disponer de criterios para orientar el planeamiento de fuerzas, el de recursos y la política de armamento y material asociada, y compaginar estrategias militares, industriales y financieras con orientaciones para la planificación de las

necesidades de defensa en España. El objetivo principal es proporcionar horizontes de estabilidad a los operativos, gestores e industriales.

En definitiva, todas estas medidas propuestas contribuirían a mejorar la eficiencia y la eficacia en la gestión de los recursos públicos destinados a la defensa, asegurando una asignación más racional del presupuesto en beneficio de la operatividad de la Armada y apoyándose al máximo en la base industrial española para garantizar la seguridad de suministro.

Bibliografía

- BLANCHARD, O. *Macroeconomics : Global Edition*. Pearson, 2020. ISBN 9781292439969
- DE GUERRERO MANSO, C. «Los tres procedimientos de asociación para la innovación licitados en España: valoración de sus aspectos clave y pros y contras de cada uno de ellos», *Observatorio de los contratos públicos 2018*. Editorial Aranzadi, 2019.
- DGAM. *La industria de defensa en España. Informe 2022*. 2024.
- GARCÍA, J. R., MURILLO, J., SURINACH, J., & VAYÁ, E. «Economic impact of the ministry of defence's budget: methodological design and results for the Spanish economy», *Defence and Peace Economics*, 29(4). 2018, pp. 459-473.
<https://doi.org/10.1080/10242694.2016.1158439>
- ISARD, W., & ANDERTON, C. H. *Economics of arms reduction and the peace process: contributions from peace economics and peace science*. Elsevier, 2014.
- LEONTIEF, W., et al. «The Economic Impact--Industrial and Regional--Of An Arms Cut», *The Review of Economics and Statistics*, 47(3). 1965, 217.
<https://doi.org/10.2307/1927706>
- MILLER, R. E., & BLAIR, P. D. *Input-Output Analysis*. Cambridge University Press. 2021. <https://doi.org/10.1017/9781108676212>
- MUELLER, T. «The economic costs and benefits of the European Future Combat Air System», *Defence and Peace Economics*. 2025, pp. 1-30.
<https://doi.org/10.1080/10242694.2025.2452867>
- REGLAMENTO (UE) N.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, Relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. 2013.
- TEN RAA, T. *The economics of input-output analysis*. Cambridge University Press. 2006.
- Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023*. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional*. BOE-A-2005-18933.
- Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público*. BOE-A-2017-12902.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, de Gestión Presupuestaria*. BOE-A-2003-21614.

Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. BOE-A-2006-22129

Loi de Programmation Militaire (LPM) 2024–2030.

https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2024-2030/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes?utm_source=chatgpt.com

Ley de Presupuesto Federal de Alemania (Bundeshaushaltsordnung, BHO).

<https://bmas.de>

Ley contra las Restricciones a la Competencia (Gesetz gegen

Wettbewerbsbeschränkungen, GWB). [https://www.gesetze-im-](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html?utm_source=chatgpt.com)

[internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html?utm_source=chatgpt.com](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html?utm_source=chatgpt.com)

Ordenanza de Contratación Pública (Vergabeverordnung, VgV). [https://www.gesetze-](https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/BJNR062410016.html?utm_source=chatgpt.com)

[im-internet.de/vgv_2016/BJNR062410016.html?utm_source=chatgpt.com](https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/BJNR062410016.html?utm_source=chatgpt.com)

Reglamento sobre contratación pública en defensa y seguridad (Vergabeverordnung

Verteidigung und Sicherheit - VSVgV). [https://www.gesetze-im-](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html?utm_source=chatgpt.com)

[internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html?utm_source=chatgpt.com](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html?utm_source=chatgpt.com)

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (Grundgesetz für die

Bundesrepublik Deutschland). <https://bundestag.de>

Defence and Security Industrial Strategy – DSIS, 2021.

[https://www.gov.uk/government/publications/defence-and-security-industrial-](https://www.gov.uk/government/publications/defence-and-security-industrial-strategy/defence-and-security-industrial-strategy-accessible-version?utm_source=chatgpt.com)

[strategy/defence-and-security-industrial-strategy-accessible-](https://www.gov.uk/government/publications/defence-and-security-industrial-strategy/defence-and-security-industrial-strategy-accessible-version?utm_source=chatgpt.com)

[version?utm_source=chatgpt.com](https://www.gov.uk/government/publications/defence-and-security-industrial-strategy/defence-and-security-industrial-strategy-accessible-version?utm_source=chatgpt.com)

«Global Britain in a Competitive Age», *The Integrated Review*. 2021.

[https://www.gov.uk/government/collections/the-integrated-review-](https://www.gov.uk/government/collections/the-integrated-review-2021?utm_source=chatgpt.com)

[2021?utm_source=chatgpt.com](https://www.gov.uk/government/collections/the-integrated-review-2021?utm_source=chatgpt.com)

Defence Equipment Plan, 2023–2033.

<https://www.gov.uk/search/all?keywords=Defence+Equipment+Plan>

Procurement Act (2023). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/contents/enacted>

Defence Reform Act, 2014. [https://www.gov.uk/government/collections/defence-reform-](https://www.gov.uk/government/collections/defence-reform-act-2014)

[act-2014](https://www.gov.uk/government/collections/defence-reform-act-2014)

Código de Contratación Pública de Italia (CPP), 2016. [https://www.normattiva.it/uri-](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50)

[res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50)

Código de Contratación Pública Militar de Italia (CPM), 2011.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/12/16/011G0249/sq>

Documento programático plurianual de Defensa de Italia (DPP) 2024–2026. Ministerio de Defensa. <https://www.difesa.it/content/notaaggiuntiva/30714.html>

Plan de Defensa a Largo Plazo de Noruega (2023–2030). Ministerio de Defensa de Noruega (Forsvarsdepartementet). <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/prop.-87-s-20232024/id3032217/?ch=6>

Plan de Defensa a Largo Plazo de Noruega (2025–2036). Ministerio de Defensa de Noruega (Forsvarsdepartementet). <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/prop.-87-s-20232024/id3032217/?ch=6>

Ley de Contrataciones Públicas de Noruega, 17 de junio de 2016, n.º 73 (LOV-2016-06-17-73). Ministerio de Comercio, Industria y Pesca.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

Reglamento sobre Contratación Pública de Noruega, 20 de diciembre de 2016, n.º 1744 (FOR-2016-12-20-1744). Ministerio de Comercio, Industria y Pesca.

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-12-20-1744>

Reglamento sobre normas de contratación pública en sectores de servicios públicos de Noruega (FOR-2016-12-20-1745). Ministerio de Comercio, Industria y Pesca.

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-12-20-1745>

Reglamento sobre contratos de concesión de Noruega (FOR-2016-12-20-1746).

Ministerio de Comercio, Industria y Pesca.

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-12-20-1746>

Reglamento revisado sobre contratación pública en defensa de Noruega, 25 de octubre de 2013, n.º 1411 (FOR-2013-10-25-1411). Ministerio de Defensa.

<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2013-10-25-1411>

Ley de seguridad de Noruega, 1 de junio de 2018, n.º 24 (LOV-2018-06-01-24).

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>

Prof. D. José Balibrea Inieta, UPM*
Prof. D. Pablo Rodríguez Liboreiro, UPM
Prof. D. Antonio Fonfría Mesa, UCM

D. Carlos Calvo González-Regueral, analista, coronel ET en la reserva

